



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

E .S. D.

Referencia: expediente número **D-11571**

Concepto del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, dentro de la acción pública de inconstitucionalidad contra el título de la Ley 89 del 25 de noviembre de 1890, presentada por el señor **DANIEL ALEJANDRO VARGAS OLARTE**

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**, **MAURA CONSTANZA HERNÁNDEZ SANTISTEBAN**, y **JUAN JOSÉ PARDO VILLANUEVA** actuando como ciudadanos y **Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto del 16 de agosto de 2016, 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.

I. DE LA NORMA DEMANDADA

“LEY 89 DE 1890
(25 de Noviembre)

Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada

El congreso de Colombia
Decreta:” (subrayas fuera de texto)

II. ANTECEDENTES

El ciudadano **DANIEL ALEJANDRO VARGAS OLARTE** presentó demanda de constitucionalidad con radicado No. D-11571, en la que pretende se declare la inexecutable el título de la ley 89 del 25 de noviembre de 1890. La Corte Constitucional mediante Auto del 16 de agosto del año en curso, admitió la demanda y dispuso su fijación en Lista por el término de ley, dentro del cual nos encontramos para realizar la siguiente intervención.

III. CONSIDERACIONES

a. Argumentos de los accionantes

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el demandante considera violados:

- 1. Artículo 1 de la Constitución Política:** en razón a la denominación de Colombia como un Estado Social de Derecho pluralista, donde el título de esta ley pretende hacer homogéneo lo que en su origen resulta ser diverso, es decir que los pueblos indígenas renuncien a su cultura, siguiendo este hilo conductor el accionante señala que Colombia está fundada en el respeto de la dignidad humana y la utilización del término *salvaje* atenta contra ella, por consiguiente resulta ser esta una expresión peyorativa.
- 2. Artículo 7 de la Constitución Política:** El artículo séptimo de la constitución plantea la diversidad étnica y cultural de la Nación, artículo que se ve trasgredido pues *“la diversidad étnica posee estándares valorativos propios, que se ven en peligro de extinción al ser sometidos a políticas integracionistas”*.
- 3. Artículo 12 de la Constitución Política:** respecto a este artículo el demandante alega que “al mantener vigente el título de la ley demandada, se admite que algunos grupos poblacionales son inferiores” situación que, a criterio de él, constituye trato degradante.
- 4. Artículo 13 de la Constitución Política:** Finalmente el accionante indica que se proscribe todo trato discriminatorio por razones de raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, y que la expresión gramatical contenida en el título *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”* es totalmente contraria a este precepto, además trata de manera genérica a los indígenas como salvajes, y busca *“determinar cómo gobernar a los indígenas que se hayan integrado a la vida occidental”*.

b. Argumentos de la intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

Los principios que establece la Constitución son los pilares que sustentan su estructura. El respeto a la dignidad humana, el pluralismo, la igualdad, dispuestos en la norma superior, requieren de su efectiva realización y protección en el Estado social de derecho. Así proscribir la discriminación, los tratos degradantes, y la intolerancia resulta acorde con la exaltación de la integridad y dignidad humanas, siendo reconocidas por los Estados tanto en su ordenamiento interno como en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. En este orden de ideas (i) en primer lugar se abordara el control judicial que se realiza al lenguaje legal, (ii) seguido del control constitucional al título de las leyes, (iii) en tercer momento se hará un análisis respecto de la integración normativa (iv) posteriormente se estudiará la trascendencia de la Ley 89 de 1890 para las

comunidades indígenas,(v) se analizará el cambio del paradigma con la Constitución Política de 1991 (vii) conclusión y (vi) finalmente la solicitud del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

1. Control Judicial que se realiza al Lenguaje Legal

La sentencia C-458 de 2015¹ señala los parámetros para la realización del control judicial que se realiza al lenguaje legal, las cuales responden según una primera postura al estudio del enunciado legal mas no de la terminología o signo lingüístico, hay que mencionar además que cuando se han presentado casos similares la jurisprudencia² se ha encargado de “*evaluar su faceta regulativa*”, es decir, no se mira la palabra de manera abstracta sino su función dentro de la disposición normativa, pues por sí sola no es posible hacer el juicio de constitucionalidad; sin embargo, otra postura señala que según la expresión esta puede ser lesiva independientemente del contexto utilizado, situación que aplica para el caso en estudio.

El lenguaje tiene una gran importancia, y la utilización del mismo puede ser usado en diferentes contextos, generando diversos usos y de ellos interpretaciones, según aspectos no solo legales, sino también económicos, sociales, y culturales; en la presente demanda el actor argumenta que existe la presencia de violación a la dignidad humana y se genera un trato degradante y de inferioridad con el uso de la expresión “salvaje”, además la expresión “que vayan reduciéndose a la vida civilizada” contravía el pluralismo, y la diversidad étnica, bajo este entendido la sentencia C-458 de 2015 señala,

“...como los signos lingüísticos contenidos en un enunciado legal no solo cumplen una función referencial, sino que también tienen una connotación y una carga emotiva, su utilización dentro de las prescripciones jurídicas podría implicar la transmisión de mensajes paralelos o adicionales a la regla jurídica establecidas en el enunciado, y la emisión de algunos de ellos por parte del legislador podría estar prohibida en virtud del deber de neutralidad que el sistema constitucional le asigna al Congreso Nacional.(...)”

En virtud de lo anterior, es necesario indicar que tal como lo ha señalado la Corte³ en algunas ocasiones el uso de algunas palabras o términos pueden contener cargas emotivas que llegan a interferir en la esfera íntima de la persona lo que genera en ocasiones vulneración de derechos fundamentales, de ahí que también recaiga sobre el juez constitucional determinar su inconstitucionalidad. Según lo anterior compete determinar si “el título” demandado resulta lesivo a la Constitución.

2. Control de Constitucionalidad del título de las leyes.

Ahora bien, es indispensable analizar un asunto de hilada más fina, ¿es posible que el título de una ley sea objeto de control de constitucionalidad por la Corte? la jurisprudencia⁴ ha señalado que según lo dispuesto en el artículo 241 numeral cuarto constitucional le ha sido asignado a la Corte

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

² Sentencia C- 910 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Sentencia C-105 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-1088 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Constitucional la tarea de decidir “sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”, sin embargo tal como señala la sentencia C-152 de 2003 tal precepto no diferencia “entre normas de la ley y título de la misma” (subrayas fuera del texto), pues cabe resaltar que tanto el uno como el otro son parte del contenido de la ley indistintamente, de ahí, que el título de una ley pueda “ser objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”, pues de no ser así “un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior”.⁵

Habiendo determinado el control del que puede ser sujeto el título de una ley, corresponde mirar la naturaleza del mismo, y en este entendido la sentencia C-752 de 2015 indicó que los títulos de las leyes “carecen de carácter normativo, por lo que el control de constitucionalidad de estas expresiones es solo viable como desarrollo del mandato de correspondencia de que trata el artículo 169 C.P.”, el cual señala al igual que el artículo 193 de la ley 5 de 1992 sobre titulación legislativa que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: **“El Congreso de Colombia, DECRETA”**”.

La correspondencia del título con el contenido de la norma establece como lo ha señalado la jurisprudencia una “regla definida”, de ahí que se han establecido tres eventos respecto del contenido del título y del alcance del mismo, tales eventos son: “(i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia.”⁶ Que para el caso en estudio corresponde al primero de los eventos antes mencionados, como se verá más adelante.

En este entendido, la carencia de valor normativo no excluye como lo señalo la Corte Constitucional en sentencia C-152 de 2003 que su naturaleza se exhiba como un criterio de interpretación para las normas del cuerpo legal. Sin embargo, tal carencia no implica que el título no pueda infringir principios, normas constitucionales, orgánicas, u otras.⁷

2.1 Parámetros para la determinación de la constitucionalidad del título.

La sentencia C-152 de 2003 dicta cuatro parámetros para los títulos de las leyes los cuales deben respetar unos límites para poder ser identificadas, difundidas, y cumplidas, los cuales son:

- 1) El subtítulo o el nombre de la ley no puede ser discriminatorio, esto es, basarse en criterios que la propia Constitución menciona como prohibidos para diferenciar entre personas como son la raza, el sexo, el pensamiento político o religioso, etc. (artículo 13 de la Constitución). Así, por ejemplo, no sería admisible identificar una ley con el nombre de “Ley-Antisemita” o “Ley-Anticomunista”.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-817 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-752 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

El segundo responde a la imposibilidad de sustituir el número y la descripción del contenido de la misma, el tercero señala que debe existir relación entre el título con el contenido de ley, aun cuando frente a este existe margen de discrecionalidad del legislador, tal limite en respuesta a la necesidad de que se dé unidad de materia entre el título y en contenido normativo (artículo 169 C.P y 193 de la ley 5 de 1992). Y como cuarto y último el título de la ley no debe conceder “*reconocimientos, privilegios, u honores a una persona específica*”, pues para este efecto se debe realizar una ley especial de honores como lo preceptúa el artículo 150 numeral 15 de la C.P.⁸

Según el magistrado Manuel José Cepeda “*Si el título de una ley no respeta tales condiciones, vulnera tanto la Constitución como la Ley Estatutaria y debe ser excluido del ordenamiento jurídico.*”⁹

3. Integración de Unidad Normativa

El decreto 2067 de 1991 en su artículo sexto señala el trámite que debe realizar el magistrado sustanciador al admitir la demanda de inconstitucionalidad, donde se estableció la facultad para que “*La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.*”¹⁰, hipótesis esta, que permite en determinados eventos desarrollados por la jurisprudencia¹¹ de la Corte Constitucional garantizar la supremacía de la Constitución, la seguridad jurídica y para que se garantice la coherencia del mismo. Respecto de la integración de unidad normativa la Corte ha indicado que procede,

*“... cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”*¹²

En este entendido se han planteado tres eventos en los cuales es posible acudir a esta figura primero, cuando “*el artículo que se impugna carece “(...) de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas, y se requiere precisar su alcance incluyendo en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos*”¹³, en segundo lugar “*cuando la disposición demandada o la norma que de ella se desprende, está mencionada o referida en otros artículos del ordenamiento jurídico de manera que para asegurar la efectividad de la decisión que se*

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁰ Decreto 2067 de 1991. "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional". Artículo 6.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014, C- 516 de 2015, C-219 de 2015, C-456 de 2015.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-320 de 1997.M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014. Constitucional. Mauricio González Cuervo.

tome, es necesario también examinarlos”¹⁴, como tercer posible evento “cuando la norma que se juzga tiene una relación íntima o intrínseca con otra que, prima facie, plantea serias dudas de constitucionalidad.”¹⁵ (subrayas fuera de texto), ubicándonos en el caso en estudio nos encontramos frente a este tercer evento, respecto del cual la Corte ha indicado que cumple con el propósito de no permitir que otras disposiciones que se relacionan y vinculan con la que es materia de control constitucional continúen vigente en el ordenamiento jurídico.

4. Trascendencia de la Ley 89 de 1890 para las comunidades indígenas colombianas.

La Ley 89 de 1890 fue promulgada con el fin de “reducir a los salvajes a la vida civilizada”, dentro de un contexto histórico claramente contrastante con el contemporáneo. La ley buscaba fortalecer la política integracionista, dentro de la concepción ética universalista que consideraba lo diferente como incivilizado. Para ello, creó un fuero legislativo especial para los indígenas, cuya titularidad correspondía al Gobierno y a la autoridad eclesiástica, aparte éste que choca claramente con la protección de la diversidad étnica y cultural.

La Corte Constitucional reconoció que “los grupos étnicos, calificados hace un siglo como "salvajes", son considerados por la Constitución actual como comunidades culturales diferentes y las personas que las constituyen, en consecuencia, tratadas como portadoras de otros valores, con otras metas y otras ilusiones que las tradicionalmente sacralizadas con el sello de occidente. No son ya candidatos a sufrir el proceso benévolo de reducción a la cultura y a la civilización, sino sujetos culturales plenos, en función de la humanidad que encarnan, con derecho a vivir a tono con sus creencias y a perseguir las metas que juzgan plausibles, dentro del marco ético mínimo que la propia Constitución señala”¹⁶.

5. Cambio de paradigma con la Constitución Política de 1991.

Continuando la línea argumentativa manejada por este Observatorio¹⁷, es fundamental recalcar que en el proceso participativo y pluralista que llevó a la expedición de la Constitución de 1991, en el que intervinieron directamente representantes de las comunidades indígenas, se dio lugar al reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural y a su protección efectiva mediante la creación de una jurisdicción especial indígena.

En efecto, el artículo 1 de la Carta estipula el pluralismo como uno de los pilares axiológicos del Estado Social de derecho colombiano, mientras que el artículo 7 afirma que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.

Respecto, al artículo 246 de la Constitución Política, por su parte, establece la jurisdicción indígena, en los siguientes términos:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014. Constitucional. Mauricio González Cuervo.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014. Constitucional. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. M.P.

¹⁷ Intervención Ciudadana Expediente D-10001. Sentencia C-463 DE 2014.

que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”

Sumado a lo anterior, el Constituyente de 1991 a fin de proteger la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas estableció la propiedad colectiva de los resguardos y de las tierras comunales de las etnias asignándoles, entre otros, el carácter de inajenables, de manera que no pueden ser objeto de venta o transacción alguna por parte de ninguno de los miembros que conforman la comunidad indígena. Quiso así defender las tierras de los pueblos indígenas como colectividad sujeta a tratamiento especial.

Desde la óptica del derecho internacional, el Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que culminó en 1989 con la aprobación por esta entidad del Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, les reconoce a los pueblos indígenas importantes derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y territoriales.

En el ámbito político reconoce a los pueblos indígenas como tales y no como poblaciones, como lo hacía el Convenio No.107 (art. 1.1.), así como un conjunto de derechos de participación en la definición de sus propios asuntos, y de autogobierno al interior de los Estados. El mismo Convenio reconoce a estos pueblos derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1). Junto con ello, introduce el concepto de territorios indígenas, concepto que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos "ocupan o utilizan de alguna manera" (art. 13.2), reconociendo en ellos derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, incluyendo su participación en "la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (art. 15.1) [8], así como el derecho a no ser trasladados de ellos sin su consentimiento. (art.16.1).

IV. CONCLUSIÓN

En esta oportunidad el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita a la Corte Constitucional, tener en cuenta su jurisprudencia en lo que concierne a las comunidades indígenas y el estudio del título de una norma, bajo el entendido, que el título de una ley, pese a carecer de valor normativo, exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son posibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior.

Finalmente, respecto a los argumentos dados por el demandante el Observatorio considera que la solicitud de declaratoria de inexecutable del título de la Ley 89 de 1890 no debe ser estudiado únicamente a la luz de su carácter interpretativo, sino que por el contrario es necesario que la Corte realice un estudio de integración de unidad normativa bajo el entendido de la íntima relación de los preceptos demandados y la totalidad de la norma.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas anteriormente, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, respetuosamente le solicita a la Corte Constitucional, declarar la INEXEQUIBILIDAD de la totalidad de la norma en virtud del principio de integridad normativa desarrollado previamente.

De los señores 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

YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO

C.C 1.030.627.956

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Correo: katealvarado11@hotmail.com

MAURA CONSTANZA HERNÁNDEZ SANTISTEBAN

C.C 1.016.061.802

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Correo: costty093@hotmail.com
Cel: 3125253120

JUAN JOSÉ PARDO VILLANUEVA

C.C 1.014.269.606

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Correo: j-u-anjopardo@hotmail.com
Cel: 3003709071