

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

La etapa de admisión es la oportunidad procesal idónea para adelantar el estudio sobre la aptitud de los cargos propuestos en la demanda y, consecuentemente, verificar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales requeridos para dar curso a la acción pública de inconstitucionalidad. Empero, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la superación de la fase de admisión no cierra la posibilidad para que posteriormente, en atención a la ilustración que aporta la participación ciudadana o la propia Corporación, la Sala Plena pueda examinar los cargos nuevamente.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza y pertinencia en los cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva respecto del cargo por omisión de consulta previa

Referencia: Expediente D-14079

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (Parcial) 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.”

Demandante:

Jaime Luis Olivella Márquez y otros

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los y las magistradas Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los 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, presentan demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (Parcial) 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”, al considerar que vulneran el artículo 330 de la Carta Política.

1. Normas demandadas

A continuación, se transcriben las normas demandadas de conformidad con el Diario Oficial No. 51.453 de 30 de septiembre de 2020, se subrayan y resaltan en negrilla las disposiciones demandadas:

“LEY 2056 DE 2020

(septiembre 30)

Diario Oficial No. 51.453 de 30 de septiembre de 2020

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 6o. ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN REGIONAL. Créanse los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional, como 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, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Estarán constituidos por todos los gobernadores que componen cada región, dos alcaldes por cada uno de sus departamentos y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos de la región, de conformidad con lo que se señale por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Los gobernadores serán miembros permanentes por la totalidad de su periodo de gobierno y los alcaldes serán por un período anual. También serán miembros el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y el Ministro de Minas y Energía o su delegado, según corresponda. En todo caso, cada nivel de Gobierno tendrá un voto.

Asistirán en calidad de invitados permanentes, con voz y sin voto, dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en la respectiva región y dos Representantes a la Cámara, los cuales serán designados por las mesas directivas de Senado de la República y Cámara de Representantes respectivamente, hasta por una legislatura sin que puedan repetir designación durante el cuatrienio constitucional como congresistas. Lo anterior no obsta para que cualquier Congresista pueda solicitar, ante las respectivas mesas directivas, su interés de participar en calidad de invitado.

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 sometan a votación proyectos de inversión sobre los cuales se hayan 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.

Cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional contará con una Secretaría Técnica que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros, elaborar la relatoría y las actas de las sesiones y demás funciones asignadas en la presente ley.

El funcionamiento de estos órganos será definido por el reglamento que para el efecto dicte la Comisión Rectora.

PARÁGRAFO 1o. La elección o designación de los representantes para cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional se realizará de manera autónoma; para el efecto, no se generará costos a cargo del Sistema General de Regalías y, en todo caso, su participación será ad honórem.

PARÁGRAFO 2o. Constituirá quórum deliberativo y decisorio la presencia y voto mínimo de 1 representante de cada uno de los tres (3) niveles de gobierno.

PARÁGRAFO 3o. Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión tendrá en cuenta: i) Las capacidades administrativas y financieras de la entidad propuesta y ii) los resultados del desempeño de la ejecución de los recursos definidos por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías, cuando a esto haya lugar, conforme los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación. En todo caso, el ejecutor deberá ser de naturaleza pública y tendrá a su cargo la contratación de la interventoría.

PARÁGRAFO 5o. Los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son responsables de aprobar los proyectos observando el impacto regional, así como de decidir sobre los ajustes que se sometan a su consideración. En consecuencia, los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no son responsables por la ejecución de los proyectos.”

(...)

“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 Macrorregión 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.”

1. La demanda

Los gobernadores del pueblo indígena Yukpa sostienen que la manera en que está prevista la participación de las comunidades indígenas en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional, contraría el derecho a la participación y autonomía que el artículo 330 de la Constitución les prodiga.

De manera puntual, explican que el artículo 6º (Parcial) de la Ley 2056 de 2020 al impedir la participación de la comunidad indígena Yukpa en los órganos que tienen a su cargo la definición de los proyectos que se financian con recursos del Sistema General de Regalías, desconoce la efectiva representación en decisiones que directamente los afectan. En palabras de los demandantes:

“En ese sentido, el artículo 6 del Ley 2056 del treinta (30) de septiembre de 2020. “POR LA CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS”, es inconstitucional y altamente discriminatorio y nocivo al pueblo indígena Yukpa, ya que no se nos permite ni con voz ni con voto participar como 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.

Así mismo, al no permitir que el representante de los Pueblos y Comunidades Indígenas participe activamente con su voto, como miembro de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional, toda vez que solo tiene voz a la hora de tomar decisiones sobre aquellos asuntos que los atañe, están siendo de manera inconstitucional excluidos y discriminados, al igual que nuestro pueblo Yukpa, ya que se nos está violentando gravemente nuestro derecho a la participación y toma de decisiones consagrado en el ARTÍCULO 330 NUMERAL 2, 3, 4, 6 y 8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA...”

(...)

“El Congreso de la República desconoce y discrimina la función del cabildo indígena a la hora de participar efectivamente con sus votos sobre los proyectos de regalías y lo coloca en estado de inferioridad y desigualdad frente a los demás entes territoriales como la Alcaldías y las Gobernaciones, lo que constituye una fragante violación a nuestros derechos...”
(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Seguidamente, indican que el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020 que regula la integración de

la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas contraría la participación plural consagrada en el artículo 330 de la Constitución, toda vez que el pueblo Yukpa no hace parte de la mesa permanente de concertación. Sobre este segundo aspecto, los demandantes manifiestan lo siguiente:

“El pueblo Yukpa no hace parte de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la cual está integrada por las principales organizaciones indígenas de la nación, entre ellas, la Organización Indígena de Colombia ONIC, organización con la que mantenemos excelentes relaciones y en muchas oportunidades hemos de manera conjunta realizado algunas acciones, pero bajo ninguna razón esta importante organización representa los intereses de nuestro pueblo.”

Con base en lo anterior, los demandantes solicitan a la Corte declare “la inconstitucionalidad o condicionar la exequibilidad de los artículos 6 y 75 de la Ley 2056 del treinta (30) de septiembre de 2020. “POR LA CUAL SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS” por ir en contra del artículo 330 numeral 2, 3, 4, 6 y 8 de la Constitución Política de Colombia.”

Por Auto del 17 de marzo de 2021, con fundamento en el principio pro actione, el Despacho Sustanciador admitió de manera parcial¹ la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los incisos cuarto y quinto del artículo 6, así como contra el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020, por la presunta vulneración del artículo 330 de la Carta Política.

En la misma providencia se comunicó la iniciación de este proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro del Interior, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Rural, al Ministro de Minas y Energía, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Defensor del Pueblo, para que intervinieran indicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

Asimismo, se invitó a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), al Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (Dejusticia), al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

(CAJAR), a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), al Instituto Popular de Capacitación (IPC), a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, a la Organización Congreso de los Pueblos, a la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia (CONPI), a la Asociación Nacional de Afrocolombianos (AFRODES), a la Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA, a la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, y a las Direcciones de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y de Consulta Previa del Ministerio de Interior. De igual modo, fueron invitadas a participar en el trámite las Facultades de Derecho de la Universidad de EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad La Gran Colombia de Armenia, Universidad del Rosario, Universidad Libre, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana de Bogotá.

II. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General de la Corte Constitucional, dentro del término de fijación en lista, el cual venció el 19 de abril de 2021, se recibieron escritos de intervención solicitando (i) la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad Sergio Arboleda; (ii) la constitucionalidad condicionada de las disposiciones acusadas, por parte de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); (iii) la inexecutable de la expresión “con voz y sin voto” del inciso cuarto del artículo 6° de la Ley 2056 de 2020, por parte de la Universidad Libre; y, (iv) la inhibición y, en subsidio, la executable de los preceptos acusados, es solicitada por la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior y de Minas y Energía.

A continuación, se resumen las intervenciones:

1. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Por escrito radicado en la Secretaría General el 19 de abril de 2021, Sara Inés Cervantes Martínez, actuando en calidad de apoderada judicial del Ministerio de Medio Ambiente y

Desarrollo Sostenible, solicita a la Corte Constitucional denegar las pretensiones de los solicitantes.

En sustento de su petición señala que, si bien la Serranía del Perijá no está expresamente comprendida dentro de las áreas ambientales priorizadas para la destinación de los recursos y financiación de proyectos en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de que trata el parágrafo 3 del artículo 51 de la Ley 2056 de 2020, sí es un área protegida, ya que por el carácter enunciativo de la norma esta se entiende incluida.

Sobre este aspecto, de una parte, refiere que en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas se puede identificar que la Serranía del Perijá cuenta con cuatro actos administrativos que le dan protección especial como Parque Natural Regional. De otra parte, hace una interpretación de la norma afirmando que el parágrafo tercero del artículo 51 de la Ley 2056 de 2020, al iniciar con la expresión “entre otras” demuestra que no es una lista taxativa sino enunciativa. Además, la norma expresamente consagra como cláusula general que se priorizan “las áreas ambientales estratégicas de escala nacional y regional” y, posteriormente, señala a manera de ejemplo algunas de esas áreas, no una lista limitada de ellas.

A partir de lo anterior, el Ministerio de Ambiente concluye que la Serranía del Perijá se encuentra dentro de las áreas protegidas que se pueden postular para participar en las convocatorias de los proyectos de ambiente y desarrollo sostenible, toda vez que la Ley 2056 de 2020 debe interpretarse de forma integral y no restringida. En ese sentido, considera que no existe transgresión alguna a la Constitución; por el contrario afirma que se trata de una norma que incorpora un mayor número de áreas protegidas.

1. Universidad Sergio Arboleda

Por escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación, el 19 de abril de 2021, Wilmar Javier Medina Lozano, Camilo Guzmán, Verónica Marín, Laura Moreno, Daniela Gómez y Nicole Arias, obrando como comisionados de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, solicitan a la Corte declarar exequibles los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020.

A juicio de los intervinientes, la supuesta falta de representación del pueblo Yukpa en el proceso de creación de la ley no es razón para que la Corte declare la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas, toda vez que “las pretensiones del accionante de pedir que en la ley demandada se mencione con especificidad el pueblo Yukpa sobrepasa la naturaleza de la demanda de constitucionalidad, razón por la cual dichas pretensiones no pueden ser atendidas.”² En ese orden precisan que el hecho de que se hubiese convocado a la ONIC a la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas para la protocolización de la consulta previa en el marco del proyecto de ley por el cual se regula el funcionamiento y la organización del Sistema General de Regalías, no implicaba convocar directamente a un pueblo indígena como tal.

Sobre la base de tales consideraciones, solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Por escrito radicado en la Secretaría General el 19 de abril de 2021, Marco Romero Silva, actuando en calidad de Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada de los incisos cuarto y quinto del artículo 6, así como el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020.

Sustenta dicha postura en que Colombia es un Estado pluriétnico y multicultural que debe garantizar espacios de participación en decisiones y medidas que puedan afectar a las comunidades indígenas. Dichos espacios son garantizados a través de la consulta previa, mecanismo constitucional que busca proveer escenarios con voz y voto de los pueblos indígenas cuando se trate de proyectos que afecten su territorio.

En ese contexto, advierte que las disposiciones demandadas no incluyen dentro de la Mesa Permanente de Concertación un representante de la comunidad Yukpa, por lo que estos no están siendo representados en la Instancia de Decisión de los Pueblos y las Comunidades Indígenas. De tal suerte que los indígenas Yukpa no tienen conocimiento ni participación sobre los proyectos de inversión que se financiarán con cargo al 40% de los recursos de la Asignación para la Inversión Regional. Así, en la medida en que las comunidades indígenas

como la Yukpa no tienen voz ni voto para defender sus intereses sociales, económicos y culturales, se está vulnerando su derecho a la participación, a la igualdad y a la no discriminación, toda vez que la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas es un espacio para acordar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos.

Con base en lo anterior, la Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de las disposiciones demandadas en el entendido “a). Que en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional las comunidades étnicas cuentan en todo momento derecho a voz y voto. b). Incluir dentro de las Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas, un delegado de las comunidades indígenas y NARP que no se encuentren representadas en la Mesa Nacional de Concertación, con derecho a voz y voto.”

1. Universidad Libre de Bogotá

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 19 de abril de 2021, Jorge Kenneth Burbano Villamarín, actuando en calidad de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, junto a Óscar Andrés López Cortés y Angélica María Medina Sánchez, miembros del Observatorio, solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión “con voz y sin voto” del inciso cuarto del artículo 6° de la Ley 2056 de 2020.

Inician su intervención refiriéndose a la grave situación que vive el pueblo Yukpa como consecuencia de la explotación mineral y forestal. Explican que la riqueza económica que genera su territorio ancestral afecta derechos fundamentales como la vida, la integridad cultural, la autodeterminación y la autonomía. Por lo anterior, consideran que es necesaria la participación de este pueblo indígena dentro de los espacios deliberativos donde se tomen decisiones que los afecten y, por tal razón, al margen de los defectos técnicos que pueda tener la demanda es deber de la Corte garantizar sus derechos.

En relación con el cargo admitido a trámite, manifiestan que la ley de regalías efectivamente vulnera el derecho a la participación consagrado en el artículo 330 Superior. Fundamentan

esta postura en que los territorios indígenas están gobernados por sus autoridades tradicionales, conformadas y reglamentadas según sus usos y costumbres, de tal manera que deben contar con espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que inciden en sus intereses y, por esa vía, evitar que se implementen políticas públicas que erosionen su identidad étnica y cultural.

A partir de lo anterior, concluyen que la participación de los representantes de los pueblos indígenas al ser “con voz y sin voto” suprime el verdadero carácter decisorio que deberían tener estas comunidades en el marco de los proyectos de inversión que se realizan y afectan sus territorios.

Con fundamento en tales razonamientos, solicitan a la Corte declarar inexecutable la expresión “con voz y sin voto”, por desconocer la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que los afectan.

1. Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Minas y Energía

Por escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 19 de abril de 2021, Germán Eduardo Quintero Rojas, actuando en calidad de Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Lucía Margarita Soriano Espinel, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, y Paola Galeano Echeverri, actuando en calidad de Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, presentan intervención conjunta y solicitan a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo. De manera subsidiaria piden se declare la exequibilidad de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 y del artículo 75 de la Ley 2056 de 2020.

En primer término, respecto de la ineptitud sustantiva de la demanda señalan que el cargo planteado por los actores carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En cuanto a los presupuestos de claridad y certeza indican que en la demanda se argumentan materias relacionadas con la presunta afectación de derechos humanos que son competencia del control concreto y no del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que no se evidencian cargos contra la ausencia de consulta previa en el trámite sustancial y

formal de la ley, sino que de forma particular la comunidad indígena Yukpa manifiesta que no se siente reconocida y representada por los representantes de las macro regiones en el proceso de consulta que se llevó a cabo. Sobre el requisito de especificidad, indican que los demandantes mantuvieron la argumentación de la demanda inicialmente presentada, al insistir en que la comunidad indígena Yukpa no fue incluida en el proceso de consulta previa, cuestión que se contradice con la citación e invitación realizada por parte del Ministerio del Interior para contar con su participación en este proceso. En lo concerniente a la pertinencia, manifiestan que la argumentación consistente en exponer la violación del artículo 330 de la Constitución por supuestamente no realizar una consulta previa que los incluyera, aunque en principio es un asunto de relevancia constitucional, se trata de una cuestión propia del control concreto.

Asimismo, indican que el artículo 6° de la Ley 2056 de 2020 dispone que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional, como 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, contempla que estos contarán con un (1) representante de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Dicha representación no busca desconocer a las comunidades indígenas o a un pueblo específico, sino que propende a garantizar que en las instancias de decisión regional exista un enfoque étnico que proporcione la visión especial de las Comunidades Indígenas, así como de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.³

Explican que en desarrollo de la Constitución de 1991 se han establecido órganos colegiados que representen íntegramente a las comunidades indígenas en sentido colectivo. Por tal razón y para garantizar su operatividad, sostienen que se creó la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, que está conformado por un delegado indígena por cada macro región, la cual tiene por función concertar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de las políticas públicas en esta materia y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a los que se llegue producto del proceso de concertación.

Con base en los anterior la Presidencia de la República y los ministerios del Interior y de Minas concluyen que no existe vulneración alguna del artículo 330 Superior, toda vez que la ley de regalías no suprime la representación que tienen los Consejos territoriales indígenas,

sino que los maximiza previendo instancias adicionales en el ámbito regional y nacional, como en efecto lo es la Mesa Permanente de Concertación. En el caso concreto de las comunidades del Pueblo Yukpa que han decidido pertenecer a la ONIC, son representadas por dicha organización, que cuenta con representantes en la Mesa Permanente de Concertación, la cual tiene la facultad legal de representar a todos los pueblos indígenas.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242 y 278 de la Constitución Política, la señora Procuradora General de la Nación rindió Concepto Número 6949 del 14 de mayo de 2021, a través del cual solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020.

A juicio del Ministerio Público, la norma demandada no vulnera el artículo 330 de la Constitución Política. Por el contrario, afianza el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Social de derecho, garantizando a las comunidades indígenas y tribales el derecho a la participación en asuntos que les concierne con el enfoque diferencial y carácter deliberativo pertinente, al tiempo que respeta la plena autonomía para autogobernarse y tomar decisiones como comunidad⁴.

La Jefa del Ministerio Público explica que la consulta previa no tiene el carácter de derecho absoluto. De una parte, porque solo consulta medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas. Y, de otra, porque en todo momento el Estado conserva la facultad constitucional para decidir de manera definitiva sobre la imposición de la medida, independiente de que se llegue o no a un acuerdo dialógico entre comunidades consultadas y las autoridades gubernamentales.

Consecuentemente, estima que el Gobierno Nacional cumplió a cabalidad con la obligación constitucional de someter a consideración de las comunidades indígenas el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 2056 de 2020, creando espacios de diálogo y proporcionando escenarios de concertación libre e informada, cuestión que, afirma, consta en el Acta de sesión mesa permanente de concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas.

En relación con los artículos demandados indica que estos contemplan los órganos

colegiados de administración y de decisión regional incluyendo la instancia de decisión de los pueblos y autoridades indígenas, normatividad que a su juicio les proporciona a los grupos étnicos un espacio en los principales órganos de administración del sistema, siendo ellos mismos los que decidan autónomamente quiénes serán sus delegados ante esos estamentos y permitiéndoles estructurar su reglamento. En ese sentido, sostiene que las disposiciones demandadas de la Ley 2056 de 2020 afianzan el mandato constitucional de protección del autogobierno y el respeto de sus usos y costumbres.

De manera puntual, al confrontar las disposiciones demandadas con el artículo 330 de la Constitución, sostiene que deben declararse ajustadas a la Constitución ya que: (i) anteriormente existía un bajo nivel de participación de las comunidades étnicas; (ii) las medidas demandadas no tienen un carácter regresiva respecto a la protección de las comunidades indígenas; (iii) fortalecen los espacios de participación de los grupos étnicos en los órganos de administración y decisión del SGR, al otorgarles tanto voz y voto, como apoyo técnico en asuntos que les afecten directamente; y, (iv) la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones demandadas implicaría eliminar del ordenamiento medidas que, de una parte, confieren una mayor participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan.

Con base en lo anterior, la señora Procuradora concluye que tal instancia “proporciona el entorno apropiado para que los pueblos diseñen sus políticas, planes y programas de desarrollo; promuevan las inversiones públicas en sus territorios y su debida ejecución; perciban y distribuyan los recursos; coordinen los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; y velen por la preservación de los recursos naturales y por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.”⁵

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional tiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa (Aptitud sustantiva de la demanda)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad Sergio Arboleda coinciden en que las normas parcialmente acusadas se ajustan cabalmente al artículo 330 del texto constitucional. Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES pide a la Corte condicionar las disposiciones parcialmente demandadas en el entendido de que en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional las comunidades étnicas cuentan en todo momento con derecho a voz y voto. En orientación semejante, la Universidad Libre solicita se declare la inexecutable de la expresión “con voz y sin voto” contenida en el inciso cuarto del artículo 6º de la Ley 2056 de 2020, por considerar que infringe los derechos de las comunidades indígenas consagrados en el artículo 330 Superior.

La Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía en cambio piden a esta Corporación inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito con fundamento en la ineptitud sustantiva de la demanda. De manera subsidiaria, solicitan declarar la executable de los preceptos acusados por considerarlos conformes al artículo 330 de la Constitución.

Así las cosas, debido a que algunos intervinientes⁶ han solicitado a la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de mérito, previo a la formulación de un problema jurídico y la correspondiente metodología de resolución, es necesario que la Sala Plena se pronuncie sobre la aptitud sustantiva de la demanda.

El grupo de intervinientes que solicita inhibición coincide en que en toda la demanda y su correspondiente escrito de corrección se argumentan asuntos concernientes a la afectación de derechos humanos del pueblo Yukpa, cuestión que se enmarca en el ámbito del control concreto y escapa por completo al control abstracto de constitucionalidad. Sobre este aspecto, explican que los argumentos consignados en la demanda se relacionan con el hecho de que la comunidad indígena Yukpa no se sintiera reconocida y representada en el proceso de consulta que se llevó a cabo durante el trámite de aprobación de la Ley 2056 de 2020.

De este modo, la vulneración alegada en la demanda y en la corrección de la misma, se contrae a un asunto de aplicación de las normas y que está dado por el hecho que el pueblo Yukpa no esté representado en la Mesa Permanente de Concertación, por lo cual dicha

comunidad no cuenta con participación en las instancias y órganos de deliberación regulados en las normas acusadas, las cuales facultan a los grupos étnicos para intervenir en los asuntos relacionados con el Sistema General de Regalías.

La etapa de admisión es la oportunidad procesal idónea para adelantar el estudio sobre la aptitud de los cargos propuestos en la demanda y, consecuentemente, verificar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales requeridos para dar curso a la acción pública de inconstitucionalidad. Empero, la jurisprudencia constitucional⁷ ha sido enfática en señalar que la superación de la fase de admisión no cierra la posibilidad para que posteriormente, en atención a la ilustración que aporta la participación ciudadana o la propia Corporación, la Sala Plena pueda examinar los cargos nuevamente. Al respecto, la Corte en sentencia C-418 de 2012 se pronunció en los siguientes términos:

“El estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el Auto Admisorio; o (ii) explícito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema. De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.”

Esta regla de decisión obedece a que la admisión de la demanda corresponde a una valoración apenas sumaria de la acción pública de inconstitucionalidad, la cual no determina la competencia que conserva el pleno de la Corporación para decidir los asuntos puestos a su consideración, en cumplimiento de las funciones que le están encomendadas en virtud del artículo 241 de la Constitución.

Debido a lo anterior y en función de los elementos de juicio aportados por los diversos intervinientes durante el término de fijación en lista del presente proceso, a continuación, la Sala Plena se pronunciará sobre la aptitud sustantiva de la demanda.

Con tal propósito, cabe recordar que el artículo 40.6 de la Constitución dispone que todo ciudadano tiene derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. En concordancia, los numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución disponen que la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones presentadas por los ciudadanos contra los actos de reforma constitucional, las leyes y los decretos con fuerza de ley. De manera complementaria, el numeral 1 del artículo 242 Superior, dispone que “cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente”.

En desarrollo de las precitadas disposiciones constitucionales, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que cuando los ciudadanos instauran la acción pública de inconstitucionalidad deben señalar: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el trámite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Los numerales 1 y 3 de la mencionada normatividad disponen que para estructurar un cargo de constitucionalidad se requiere el señalamiento de las normas demandadas, así como las razones por las cuales la Constitución se estima infringida, esto último es el concepto de la violación.

En relación con presupuestos de admisibilidad la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la acción de inconstitucionalidad al ser un instrumento ciudadano se caracteriza por la informalidad. No obstante, de la demanda se predicen unos contenidos mínimos indispensables que conducen a que se pueda suscitar un juicio de mérito en el que se ponga en duda la validez que en principio ampara toda norma con fuerza de ley.

Cabe recordar entonces que la Corte al interpretar los presupuestos que deben acreditarse en la presentación de demanda, ha señalado que los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

En suma, al tenor de los precitados presupuestos jurisprudenciales la demanda: (i) debe ser comprensible para el operador constitucional (claridad⁸), (ii) debe recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre una inferencia de quien demanda o sobre otra disposición que no es objeto de la censura (certeza⁹), (iii) debe precisar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos que recaigan sobre la norma en juicio

(especificidad¹⁰), (iv) debe proporcionar razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia¹¹), todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la validez de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia¹²).

Pues bien, en atención a las anotadas condiciones legales y jurisprudenciales, en primer término, cabe precisar que los segmentos demandados forman parte de una extensa normatividad compuesta por 211 artículos en los que se regula la distribución, los objetivos, los fines, la administración, la ejecución, el control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, así como las condiciones de participación de sus beneficiarios.

En ese contexto normativo, el artículo 6º de la Ley 2056 de 2020 regula lo concerniente a la integración de los órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional. El artículo 6º se compone de siete incisos y cinco párrafos con varios contenidos normativos, a saber: (i) el primer inciso crea los órganos colegiados de representación regional y establece su financiación; (ii) el segundo inciso determina la participación de los gobernadores y alcaldes, de conformidad con lo dispuesto por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, así como la participación del Gobierno Nacional; (iii) el tercer inciso dispone la participación de miembros del Senado y la Cámara de Representantes; (iv) el inciso cuarto –en esta oportunidad objeto de acusación– dispone la participación de las comunidades afrodescendientes e indígenas con voz y sin voto; (v) el quinto inciso –también objeto de la demanda– establece una regla especial, según la cual, cuando se sometan a votación proyectos de inversión sobre los cuales se hayan realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto los representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras e Indígenas, sin que dicho voto requiera refrendación posterior; (vi) el sexto inciso establece que cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional contará con una Secretaría Técnica que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación; (vii) el séptimo inciso dispone que el funcionamiento de estos órganos será definido por el reglamento que para el efecto expida la comisión rectora. Finalmente, los párrafos establecen el quorum, las evaluaciones, las funciones, la responsabilidad de los órganos de administración, entre otros aspectos relacionados con el procedimiento.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020 está conformado por seis incisos y un

parágrafo que en su conjunto regulan la instancia de decisión de los pueblos indígenas en el marco del régimen de regalías.

De esta breve descripción normativa se desprende que las disposiciones acusadas prevén contenidos diferenciados, los cuales permiten a la Sala Plena corroborar la conducencia de los cargos propuestos en atención a los presupuestos de admisibilidad sistematizados por la jurisprudencia constitucional.

A juicio de los demandantes, la forma en que está regulada la participación de las comunidades indígenas en los órganos e instancias de administración encargados de definir los proyectos que se financian con cargo al Sistema General de Regalías, cercena la efectiva representación (art. 330 CP) del pueblo indígena Yukpa en decisiones que los afectan, toda vez que dicha comunidad no hace parte de los mismos y, si bien reconocen que tales instancias están integradas por las principales organizaciones indígenas, los Yukpa no se sienten representados por estas. De ese modo, los accionantes sustentan la acusación en una supuesta falta de regulación para la participación o representación de la comunidad indígena Yukpa en las instancias de decisión de los proyectos concernientes al Sistema General de Regalías, cuestión que estiman contraría al derecho a participar en la definición de las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio que les prodiga el artículo 330 de la Constitución.

La certeza como presupuesto jurisprudencial de admisibilidad implica que las razones aducidas por los actores para respaldar los cargos de inconstitucionalidad deben dirigirse contra una proposición normativa real y existente en el ordenamiento jurídico, esto es, que efectivamente esté contenida en la disposición acusada y no sea inferida por los demandantes a partir de convicciones o interpretaciones propias, implícitas o construidas sobre la base de normas que no fueron objeto de demanda. Es decir, la certeza exige que la norma que se acusa tenga un contenido verificable a partir de su propio texto.

Por su parte, la pertinencia como presupuesto de admisibilidad supone que la censura formulada debe ser de naturaleza constitucional, esto es, basada en la confrontación del contenido de un parámetro superior frente a la disposición demandada y, consecuentemente, no debe fundarse en sustentaciones legales o doctrinarias o simples puntos de vista del actor.

Recapitulado lo anterior, en el presente caso la demanda desatiende los presupuestos de certeza y pertinencia por tres razones medulares, a saber: (i) la materia de la que se quejan los demandantes hace parte de otra regulación (certeza); (ii) tal como lo indica el gripo de intervinientes que solicitan inhibición, los cuestionamientos expuestos en la demanda conciernen a una materia propia del control concreto de constitucionalidad (pertinencia); y, (iii) si bien la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas tiene por objeto incorporar un enfoque étnico que proporcione su visión especial sobre ciertas materias, de dicha medida no se desprende –como de manera incierta lo entienden los accionantes– el deber de contar con un representante de cada comunidad, sector poblacional específico o pueblo étnico en todas las instancias, ya que estos se encuentra representados a través de los delegados de las macroregiones (certeza).

Sobre el primer aspecto, tal como lo advierten algunos intervinientes la acusación formulada contra el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020 incumple el presupuesto de certeza, toda vez que los demandantes parten de un entendimiento de dicha disposición que no se desprende de su verdadero contenido normativo y que está relacionado con la integración de la instancia de decisión.

Al respecto, el artículo 10 del Decreto 1397 de 1996, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones.”, es la norma que dispone quiénes son los integrantes de la mesa de concertación en materia de consulta previa. La norma en cita es del siguiente tenor:

“Artículo 10. Mesa de concertación. Créase la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, adscrita al Ministerio del Interior, integrada por los siguientes miembros permanentes:

- 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 Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Consejero Presidencial de Fronteras 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;

Parágrafo. El Gobierno Nacional invitará como integrantes permanentes a la mesa de concertación en calidad de veedores a la Organización Internacional del Trabajo, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Conferencia Episcopal de Colombia para que realice el seguimiento, impulso, vigilancia y divulgación al cumplimiento de las

funciones de la Mesa de Concertación y de los acuerdos a que se llegue. Los miembros indígenas de la Mesa de Concertación podrán invitar a participar en sus deliberaciones o en las Comisiones Temáticas a los asesores que designen.”

Como se puede evidenciar entonces, la materia a la que se refieren los demandantes hace parte de otra regulación que está prevista en el Decreto 1397 de 1996. En tal sentido, la demanda se dirige contra un entendimiento propio de las disposiciones acusadas y no contra su verdadero contenido dispositivo.

Sobre el segundo aspecto anunciado, los demandantes relatan que durante la aprobación de la Ley 2056 de 2020 se adelantó el proceso de concertación¹³ con las comunidades indígenas y su inconformidad está encaminada a cuestionar la debida representación de la comunidad Yukpa en dicho escenario. De este modo, entienden que la falta de participación o representación de dicha comunidad indígena en el proceso de concertación implica que el artículo 6 (Parcial) de la Ley 2056 de 2020 contraría varios postulados previstos en el artículo 330 la Constitución.

La Sala Plena encuentra que los argumentos que respaldan la acusación contra el artículo 6º (Parcial) de la Ley 2056 de 2020 no son de envergadura constitucional (pertinencia). De acuerdo con la descripción normativa efectuada a folios 18 y 19 de la presente providencia, la legislación contenida en el inciso cuarto del artículo 6º de la Ley 2056 de 2020 –en esta oportunidad demandado- dispone la participación de las comunidades afrodescendientes e indígenas con voz y sin voto en el marco de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional. El inciso quinto –también demandado- establece una subregla especial según la cual, cuando se sometan a votación proyectos de inversión sobre los cuales se hayan realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto los representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras e Indígenas, sin que dicho voto requiera refrendación posterior.

Si bien los demandantes invocan como parámetro vulnerado el artículo 330 de la Constitución, su alegato está basado en una serie de situaciones individuales que no son propias de control abstracto de constitucionalidad, pues en realidad no están impugnando el contenido normativo de una disposición legal. Pretenden a través de la acción pública de inconstitucionalidad dirimir un problema de índole concreta, consistente en que el pueblo

indígena Yukpa no se considera representado en los delegados de las macroregiones y, por consiguiente, solicitan que se le otorgue voz y voto a dicha comunidad de manera específica en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regional. Ello se demuestra con la pretensión subsidiaria que le formulan a la Corte en el sentido de que se condicione la exequibilidad de la disposición demandada para que se entienda que en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional también habrá un representante del pueblo Yukpa con voz y voto.

De este modo, no se ataca la norma por contrariar el orden constitucional y, en particular, los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Carta Política. Lo que se cuestiona es que una comunidad indígena en particular –el pueblo Yukpa– tenga voz y voto en la instancia de participación y decisión creada dentro del nuevo Sistema General de Regalías.

En efecto, en toda la demanda y la corrección de la misma se plantean circunstancias y se suministran datos que dan a entender que el asunto objeto de debate versa sobre un asunto concerniente al control concreto y no al control abstracto de constitucionalidad. Es decir, los argumentos consignados en la demanda advierten la vulneración de derechos, como consecuencia de situaciones de orden fáctico relacionadas con la explotación minero energética y las consecuencias que de ello se derivan, pero no confrontan una norma jurídica con fuerza de ley como tal con uno o varios parámetros de la Constitución.

Este tipo de argumentaciones que se formulan a partir de consideraciones individuales y situaciones concretas, no tienen el potencial de generar un juicio de constitucionalidad susceptible en sede de control abstracto, pues lo que se pretende no es la defensa del orden jurídico, sino proteger al pueblo Yukpa como tal. Lo anterior, por supuesto, se aleja de la naturaleza y el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.¹⁴

En lo concerniente al tercer aspecto anunciado como déficit de la demanda, la jurisprudencia constitucional ha distinguido entre el proceso de consulta previa en la expedición de medidas que afecten a determinada comunidad indígena y el proceso de consulta previa en la expedición de medidas que afecten de manera indiscriminada a todas las comunidades indígenas que habitan el territorio nacional.

En virtud de la Sentencia C-068 de 2013 la Corte realizó el juicio de constitucionalidad de la Ley 1530 de 2012¹⁵ por cargos relacionados con la supuesta omisión del proceso de

consulta previa que debía realizarse con las comunidades indígenas durante la aprobación de dicha normatividad. En dicha oportunidad, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“Desde esta perspectiva, por regla general, el citado proceso de consulta previa supone determinar con precisión las comunidades que resultan directamente afectadas por la imposición de una medida, y frente a ellas, a través de sus órganos de representación, promover la consolidación de un espacio deliberativo y de concertación sobre los aspectos propuestos que atañen de forma particular a los intereses concretos de dichas comunidades. En todo caso, cuando se trata de medidas de carácter general, como ocurre con los proyectos de ley, si la regulación no tiene como objeto principal una o varias comunidades o pueblos tribales específicos, pero sí tiene la potencialidad de producir una afectación directa –sin distinción– frente a todos o la mayoría de los pueblos étnicos, en términos de la citada jurisprudencia de la Corte, el proceso de consulta se puede adelantar ante los órganos de representación que agrupen a dichas comunidades o ante las instancias que, de buena fe, se consideren más adecuadas para dar curso a ese proceso de consulta.” (Subrayas fuera de texto)

Tal resolución obedece a que el reproche de los demandantes está orientado a cuestionar un asunto relacionado con la debida representación del pueblo indígena Yukpa en la mesa de concertación¹⁶, pero no a confrontar una contradicción entre las disposiciones demandadas de la ley de regalías y la norma constitucional que estos reputan infringida.

Esta falencia de la demanda, adicionalmente repercute en un entendimiento ajeno a la verdadera normatividad contenida en las disposiciones acusadas, pues parte de un entendimiento según el cual estas establecen la participación directa de cada comunidad en las instancias de decisión (certeza).

Como consecuencia lógica de todos los razonamientos expuestos, la Sala Plena se abstendrá de emitir un pronunciamiento de mérito en relación con la acusación formulada contra el artículo 6º (Parcial) y el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020 por la presunta transgresión del artículo 330 de la Constitución.

3. Síntesis

En el presente trámite, la Sala Plena conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada

contra el artículo 6º (parcial) 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”, por la supuesta vulneración del derecho a la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que los afectan consagrado en el artículo 330 de la Carta Política.

Debido a que algunos intervinientes¹⁷ solicitaron a la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de mérito, previo a la formulación del problema jurídico, la Sala Plena se pronunció en torno a la aptitud sustancial de la demanda.

Con tal propósito, la Sala Plena reiteró que si bien la etapa de admisión es la oportunidad procesal idónea para adelantar el estudio sobre la aptitud de los cargos propuestos en la demanda y, consecuentemente, verificar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales requeridos para dar curso a la acción pública de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha sido enfática en señalar que la superación de la fase de admisión no cierra la posibilidad para que posteriormente, en atención a la ilustración que aporta la participación ciudadana o la propia Corporación, se puedan examinar nuevamente los cargos propuestos.

A partir de lo anterior, la Sala Plena decidió inhibirse de realizar un pronunciamiento de mérito en suma por cuanto (i) los planteamientos formulados contra la disposición acusada no se dirigen contra una proposición contenida en esta, sino en el Decreto 1397 de 1996; (ii) la inconformidad expuesta en la demanda concierne a un asunto propio del control concreto de constitucionalidad relacionado con la participación de una comunidad indígena como tal durante el trámite de aprobación la Ley 2056 de 2020; y, (iii) de la norma demandada no se desprende –como de manera incierta lo entienden los accionantes– el deber de contar con un representante de cada comunidad étnica en todas las instancias, pues estos se encuentra representados a través de los delegados de las macroregiones.

Por consiguiente, resultó forzoso que la Sala Plena se abstuviera de emitir un pronunciamiento de mérito en relación con la acusación formulada contra los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020 por la presunta transgresión del artículo 330 de la Carta Política.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de mérito en relación con el cargo formulado contra el artículo 6º (Parcial), así como contra el artículo 75 de la Ley 2056 de 2020, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

(Con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Inicialmente formularon demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2056 de 2020, por la supuesta vulneración de los artículos 5, 7, 8, 11, 12, 17, 13, 44 y 49 de la Carta Política, así como del artículo 6 del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo OIT. Por Auto del 25 de febrero de 2021 el Despacho Sustanciador inadmitió la demanda al incumplir las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia sistematizadas por la jurisprudencia constitucional. El 1º de marzo de 2021 los demandantes presentaron escrito de corrección, precisando, entre otros aspectos que, la demanda realmente se dirige contra los artículos 6 y 75 de la Ley 2056 de 2020, por la presunta transgresión del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 330 de la Constitución. Al no haberse efectuado corrección alguna en relación con las alegaciones inicialmente formuladas contra la totalidad de la Ley 2056 de 2020 y que fueron objeto de inadmisión por Auto del 23 de febrero de la presente anualidad, se rechazó la demanda por la supuesta vulneración de los artículos 5, 7, 8, 11, 12, 17, 13, 44 y 49 de la Carta Política, así como del artículo 6 del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo OIT.

2 Folio 10 de la intervención Universidad Sergio Arboleda del archivo digital de la Corte Constitucional.

3 Folio 21 de la intervención Presidencia de la República del archivo digital de la Corte

Constitucional.

4 Folio 9 de la intervención Procuraduría General de la Nación del archivo digital de la Corte Constitucional.

5 Folio 7 de la intervención de la Procuraduría General de la Nación, archivo digital de la Corte Constitucional.

6 Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Minas y Energía.

7 Sentencias C-535 de 2016, C-173 de 2017, C-389, C-384 de 2017, C-112 de 2018 y C-085 de 2018.

8 Sentencia C-189 de 2017: Los cargos son claros cuando permiten al lector comprender el concepto de la violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión sea posible, no solo la argumentación debe tener un hilo conductor, sino que quien la lee -en este caso el juez constitucional- entienda con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente perceptibles.

9 Sentencia C-035 de 2020: En cuanto a la certeza, este presupuesto se cumple cuando los argumentos recaen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico y se orienten a cuestionar la norma acusada y no otra que no hubiese sido mencionada en la demanda. En ese sentido, no es dable inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de éstas efectos que no contemplan objetivamente. Son ciertos los cargos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo. Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no son admisibles a trámite de constitucionalidad.

10 Sentencia C-047 de 2010: La especificidad como parámetro de la demanda implica que los argumentos deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Es decir, los cargos deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales que impidan estructurar un problema de constitucionalidad. En suma, esta exigencia pretende que los razonamientos sean efectivamente propios del estatuto

superior y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos y precisos en relación con la norma acusada.

11 Sentencia C-044 de 2021: La pertinencia alude a que los razonamientos efectivamente tengan una naturaleza constitucional, de tal manera que se contrapongan normas de inferior categoría con los parámetros constitucionales. Sobre este aspecto, no pueden admitirse argumentaciones simplemente legales o doctrinarias. Tampoco aprestan pertinencia los argumentos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada con fundamento en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

12 Sentencia C-035 de 2020: La suficiencia en palabras de esta Corporación consiste en que “despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

13 ACTA DE SESIÓN MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Fecha: 28, 29, 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2020

Lugar: sesión virtual

ASISTENTES

Quórum Organizaciones Indígenas

DELEGADOS INDÍGENAS OFICIALES

Nº	NOMBRE	CARGO	REPRESENTA A
----	--------	-------	--------------

1.

Luis Fernando Arias

Consejero Mayor Delegado ante la MPC

Organización Nacional Indígena de Colombia. ONIC

2.

Julio Cesar López Jamioy

Delegado

Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana. OPIAC

3.

Delegado MPC

Confederación Indígena Tayrona. CIT

4. Saúl David Carrillo Urariyu	Delegado MPC.	Macro Región Norte
5. Wilson Galindo	Delegado MPC	Macro Región Orinoquía
6. Juan de Jesús Domicó	Delegado MPC	Macro región Occidente
7. Orlando Rayo Acosta	Delegado MPC	Macro Región Amazonía
8. Juan Titira Aserndora	Delegado MPC	Macro Región Oriente
9. Alfonso Peña Chepe	Delegado MPC	Exconstituyente
10. Francisco Rojas Birry	Delegado MPC	Exconstituyente

14 Cfr., Corte Constitucional, Auto 010 de 2005.

15 Derogada por la Ley 2056 de 2020.

16 ACTA DE SESIÓN MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Fecha: 28, 29, 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2020

Lugar: sesión virtual

ASISTENTES

Quórum Organizaciones Indígenas

DELEGADOS INDÍGENAS OFICIALES

Nº	NOMBRE	CARGO	REPRESENTA A
1.	Luis Fernando Arias Arias	Consejero Mayor Delegado ante la MPC	Organización Nacional Indígena de Colombia. ONIC
2.	Julio Cesar López Jamioy	Delegado	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana. OPIAC
3.	Geremías Torres Izquierdo	Delegado MPC	Confederación Indígena Tayrona. CIT
4.	Saúl David Carrillo Urariyu	Delegado MPC.	Macro Región Norte
5.	Wilson Galindo	Delegado MPC	Macro Región Orinoquía

6.Juan de Jesús Domicó	Delegado MPC	Macro región Occidente
7.Orlando Rayo Acosta	Delegado MPC	Macro Región Amazonía
8.Juan Titira Aserndora	Delegado MPC	Macro Región Oriente
9.Alfonso Peña Chepe	Delegado MPC	Exconstituyente
10.Francisco Rojas Birry	Delegado MPC	Exconstituyente

17 Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía.

18 Sentencias C-535 de 2016, C-173 de 2017, C-389, C-384 de 2017, C-112 de 2018 y C-085 de 2018.