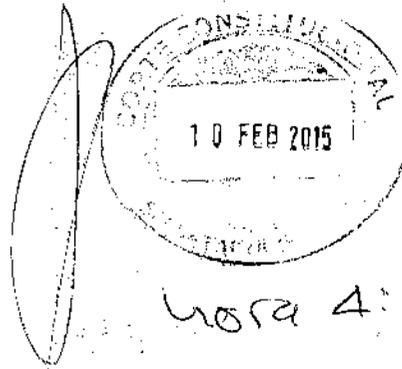


tá D.C., diez (10) de febrero de 2015.

Honorables Magistrados (as)  
**CORTE CONSTITUCIONAL**

Sala Plena

E. S. D.



1  
D-20655

hora 4:40 pm

*Ref: Demanda de ~~naturalidad~~ <sup>público</sup> por inconstitucionalidad en contra del Decreto 1953 del 2014 proferido por el Gobierno Nacional "Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política"*

Respetados Magistrados:

Juan Guillermo Gonzalez Rodríguez, colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.691.556 de Bogotá, domiciliado y residente en Bogotá D.C, en ejercicio del derecho político que me asiste, de acuerdo con mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículo 4, 29, 40 numeral 6, y 241 de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para presentar demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1953 de 2014, proferido por el Gobierno Nacional con base en las facultades conferidas por el artículo 56 transitorio constitucional "Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política".

Para fundamentar la presente acción de inconstitucionalidad, **(I)** señalaré los hechos que fundan la demanda; **(II)** transcribiré literalmente la norma demandadas; **(III)** relacionaré las normas constitucionales que considero infringidas por la norma objeto de glosa; **(IV)** indicaré por qué la demanda es procedente y debe ser admitida; **(V)** plantearé las razones por las cuales estimo que el Decreto acusado es inconstitucional; **(VI)** formularé la solicitud de fondo de la demanda, **(VIII)** e indicaré el lugar en donde puedo ser notificado.

## I. HECHOS

1. En ejercicio de sus funciones el Gobierno Nacional a través de los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público, Justicia y Derecho, Salud y Protección Social, Educación Nacional, Vivienda, Ciudad y Territorio y los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de Prosperidad Social, profirieron el

Decreto de orden nacional No. 1953 de 2014 *“Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”*.

2. El objeto del mencionado Decreto consistió en establecer la conformación de las entidades territoriales indígenas.

## **II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS**

De forma adjunta al presente documento le anexamos el texto completo del Decreto de orden nacional No. 1953 de 2014 *“Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”*.

## **III.- NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS**

Los artículos 150 y 329 de la Constitución Política de Colombia fueron vulnerados de manera directa y explícita por el Gobierno Nacional al haber expedido el Decreto No. 1953 de 2014.

El artículo 56 constitucional transitorio, fue indebidamente aplicado toda vez que el Gobierno Nacional perdió la competencia extraordinaria y temporal, que en forma condicional otorgó la Constitución Política, con la expedición de la ley 1454 de 2011.

## **IV. PROCEDENCIA Y ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA**

### **A. Competencia de la Corte Constitucional y trámite a seguir**

La Corte Constitucional es competente para conocer la acción de inconstitucionalidad nulidad contra el presente Decreto, por tratarse de una norma expedida haciendo uso de facultades legislativas extraordinarias otorgadas por la Asamblea Nacional Constituyente, en este caso particular por el artículo 56 transitorio constitucional, que materialmente se trata de disposiciones de naturaleza legislativa, regularmente asignada por orden constitucional al Congreso de la República.

El trámite a seguir es el contemplado en el Decreto 2067 de 1991.

#### **B. Ausencia de cosa juzgada constitucional**

En el presente asunto, hasta la fecha la Corte Constitucional no ha proferido sentencia alguna o ha realizado algún control de constitucionalidad sobre la materia referida en la demanda.

Por ende, es posible concluir que el fenómeno de cosa juzgada constitucional no opera respecto de ninguna de esas disposiciones acusadas ni a los reparos de inconstitucionalidad exhibidos.

#### **C. Planteamientos de inconstitucionalidad de las disposiciones del Decreto acusado, se reputan claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes**

Ahora bien, en relación a los cargos de inconstitucionalidad planteados en la presente demanda respecto de los artículos, fácil es concluir que se tratan de afirmaciones jurídicas "*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*".

Esto significa que son acusaciones comprensibles y claras, que recaen verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden son ciertas, revelan de manera irrefutable cómo las disposiciones señaladas vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinaria ni referidos a situaciones puramente individuales o hipotéticas.

Por último, la argumentación que se ventilará a continuación es suficiente, en el sentido que tiene la virtualidad de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad del acto impugnado, tal como de manera reiterada lo ha establecido la Honorable Corte Constitucional como órgano límite o de cierre jurisdiccional a través de sus *ratio decidendi*<sup>1</sup>, en congruencia del principio *pro actione* conforme al cual el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante este alto tribunal<sup>2</sup>.

#### **D. Caducidad de la acción**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-914 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-451 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

La acción pública de inconstitucionalidad en contra de normas con fuerza normativa de Ley no está sometida a caducidad.

## V.- CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Para plantear de manera clara e inequívoca el concepto de violación, a continuación expondré y demostraré cada uno de los cargos de la demanda en relación a las disposiciones acusadas, del siguiente modo:

A partir de la Constitución de 1991, Colombia inicia un proceso de transformación profundo, tanto a nivel dogmático como a nivel orgánico. Fue así como la Asamblea Nacional Constituyente entendió que tal proceso de cambio institucional necesariamente debía tener un régimen de transición en algunos temas, en aras de mantener el principio de armonía de la función pública que establece el artículo 113 constitucional.

Fue así que al final de la Constitución Política, los constituyentes establecen un capítulo de disposiciones transitorias. Tales disposiciones como su nombre lo indican estaban sujetas al cumplimiento de un plazo determinado o a la existencia de una condición. Por lo tanto, una vez cumplido el plazo u ocurrida la condición tales disposiciones perdían su capacidad normativa.

Para el caso sub júdice, el constituyente estableció en el Título 11 – *De la organización territorial*, Capítulo 4 – *Del régimen especial*, artículo 329, que la conformación de las entidades territoriales indígenas debería realizarse con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, en la propia Constitución Política, se otorgo al Legislador un período de gracia, una transición, la cual se vertió en el artículo 56 Transitorio Superior, que dice:

*“Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.”*

Respecto de los artículos transitorios, tales como aquél objeto de cita, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de su objeto. Estas han sido las consideraciones de dicha Corte:

*“En realidad la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales. De hecho es frecuente que un artículo transitorio, por definición, prolongue temporalmente la vigencia*

*de una norma del antiguo régimen o posponga el inicio de la vigencia de una norma novedosa, sin que a nadie se le ocurra pensar que, por tales fenómenos propias de una transición, dichas normas son inconstitucionales por violar las normas definitivas que establecían diferentes tiempos de vigencia. Luego no existe una diferencia entre las normas constitucionales permanentes y las transitorias que implique una subordinación de éstas frente a aquéllas" (Corte Constitucional, Sentencia C-544/92, M.P. Alejandro Martínez Caballero<sup>3</sup>).*

En este sentido, se reitera que la finalidad del artículo transitorio consiste en facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales, por lo cual, es razonable sostener que cuando el constituyente instauró las normas transitorias quiso consagrar excepciones a las reglas generales que dispuso en normas permanentes, lo anterior con un límite y este consiste en la naturaleza y extraordinaria y temporal de la norma transitoria, que por supuesto no puede alterar de manera definitiva la norma ordinaria, la cual además tiene vocación de permanencia en el tiempo.

En este orden, cuando las normas transitorias resultaren incompatibles con las normas ordinarias porque se les está otorgando una vocación de permanencia a las primeras, el operador jurídico, debe decidir teniendo en cuenta que las disposiciones ordinarias deben primar pues fueron expedidas para regular comportamientos de manera continua y sin solución de continuidad.

Por supuesto, que el Constituyente al haber otorgado poderes excepcionales de Legislador al Gobierno Nacional, sometió dichas autorizaciones a plazo o condición. Lo anterior buscaba evitar una situación vivida en Colombia en regencia de la Constitución Política de 1886, en la cual la mayoría de la Legislación no era expedida por el órgano creado expresamente para ello, como lo es el Congreso, sino que era expedida por el Gobierno Nacional a través de Leyes de Facultades Extraordinarias o dentro de lo que se conocía en ese momento como "Estado de Sitio".

Es de señalar, al Gobierno Nacional, la Asamblea Constituyente le entregó una facultad extraordinaria respecto del funcionamiento de los territorios indígenas. La misma está contenida en el artículo 56 transitorio ya citado y, dentro de la vocación democrática del Constituyente Colombiano, respetuoso de la separación de poderes, se le impuso una condición resolutoria, es decir, de aquéllas que una vez cumplidas agota la autorización otorgada.

Y en concepto de este demandante, así como de la Sala de Servicio Civil y de Consulta del Consejo de Estado, tal condición resolutoria se cumplió. Esto es, que dado que el Congreso

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Colombiano expidió la Ley Orgánica 1454 de 2011 el Gobierno Nacional perdió la competencia habilitación constitucional otorgada por el Constituyente.

En efecto, el tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expide un concepto del cual fue Consejero ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo, bajo el número de radicación 11001-03-06-000-2012-00065-00 (2116).

En tal concepto se responde a la entonces Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, quien *“consulta a la Sala sobre el traslado de la administración del servicio de educación superior que se presta en territorios indígenas, la situación administrativa laboral de los etno-educadores indígenas y el reconocimiento de las universidades indígenas”*.

En desarrollo de la respuesta a la Ministra, establece la sala el siguiente problema jurídico:

*“2) ¿Puede el Gobierno Nacional modificar, mediante una norma que expida con fundamento en el artículo transitorio 56 de la Constitución Política, la ley orgánica 715 de 2001, con el propósito de asignar a los pueblos indígenas la competencia de administrar el servicio público educativo y prever a favor de ellos la asignación directa de los recursos del Sistema General de Participaciones con el fin de que puedan asumir dicha competencia, a pesar de que no estén constituidas las entidades territoriales indígenas, en virtud de lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 37 de la ley 1454 de 2011?”*

Responde enseguida la Sala:

*“Al haberse expedido la ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, a que se refiere el artículo 329 de la C.P. y de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 37 de la misma, el Gobierno Nacional perdió la competencia que en forma condicional se le asignó en el artículo transitorio 56 de la Carta. Por tanto no es posible que, con la finalidad enunciada en la pregunta, el Gobierno Nacional, con fundamento en dicho artículo transitorio, modifique la ley 715 de 2001.”*

Más adelante, en el desarrollo mucho más profundo del problema jurídico dice el Consejo de Estado:

*“Se advierte que aunque en principio la facultad que tiene el titular de una determinada competencia para expedir normas es de carácter intemporal, por excepción dicha atribución puede estar sujeta a plazas o condiciones. En el caso del transcrito artículo transitorio 56 de la Carta, la facultad del Gobierno para expedir normas relativas a los territorios indígenas está condicionada a que no se haya expedido la Ley Orgánica de*

*Ordenamiento Territorial. Como se explicó en el acápite anterior, dicha ley fue expedida mediante la ley 1454 de 2011.*

*(...)*

*[Luego de haber citado algunos argumentos del Gobierno y los Legisladores en el seno de la discusión del proyecto de ley] De los antecedentes relacionados con la discusión del proyecto que se convirtió en la ley 1454 de 2011, se concluye con claridad que a través de dicha ley se incorporó al orden jurídico la normativa orgánica de ordenamiento territorial, razón por la cual el Gobierno Nacional perdió la competencia para expedir las normas a que se refiere el artículo 56 transitorio de la Constitución, facultad que quedó exclusivamente en cabeza del legislador de acuerdo con lo prescrito en el artículo 329 de la Carta y en el parágrafo 2° del artículo 37 de la mencionada ley orgánica.*

*En consecuencia, no puede el Gobierno acudir a la habilitación del artículo 56 transitorio de la C.P. ni para asignar a los pueblos indígenas la competencia de administrar el servicio público educativo, ni para atribuirles de manera directa recursos del Sistema General de Participaciones, ni para expedir normas que regulen el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio o el nivel salarial de los etnoeducadores que prestan el servicio público educativo en territorios indígenas, pues todos ellas, son atribución que han quedado de manera definitiva, en cabeza del legislador”<sup>4</sup>.*

Así las cosas, el Gobierno Nacional carecía de la habilitación constitucional para expedir una normatividad con fuerza de ley como legislador extraordinario. Pues ordinariamente no tiene tal capacidad y extraordinariamente las facultadas otorgadas en el artículo 56 habían fenecido por haberse cumplido la condición resolutoria impuesta por el Constituyente.

En este punto, obsérvese que si se avalara la interpretación del Gobierno Nacional, según la cual el artículo 56 transitorio sigue vigente, la norma que se expidiera con base en la misma, no tendría que estar sometida a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues el Constituyente asumió que cuando se expidiera el Decreto en mención dicha norma no existía. Sin embargo, tal condición no es predicable del 7 de octubre de 2014, fecha en que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1953, pues en este momento ya existía la Ley Orgánica y, por consiguiente, la única alternativa era hacer uso del artículo 329 superior que faculta al Gobierno Nacional para presentar el proyecto de ley mediante el cual se regulara lo “(...) relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (...)”.

La interpretación propuesta por este accionante, brindada con base en los anteriores argumentos, incluso fue reconocida por el Congreso, quien de acuerdo con sus funciones, en particular la contenida en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política,

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil doce (2012) - Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00065-00 (2116).

consideró que el Gobierno Nacional había perdido la competencia extraordinaria prevista en el artículo 56 Transitorio y por ello señaló en el párrafo 2 del artículo 37 de Ley Orgánica 1454 de 2011, lo siguiente:

*Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.*

*En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.*

Como se puede apreciar, el Congreso de la República con la expedición de la Ley Orgánica 1454, no sólo generó el agotamiento de la habilitación extraordinaria prevista en el artículo 56 superior transitorio, sino que además le dio una orden al Gobierno Nacional quien, en desarrollo del artículo 329 de la Constitución Política debía presentar el proyecto de ley "(...) relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (...)".

Empero, dicha expresa y perentoria orden del legislador fue desconocida por el Gobierno Nacional, pues el plazo venció el pasado 29 de abril de 2013, sin que el Gobierno Nacional hubiere presentado tal proyecto de Ley, en su lugar hizo uso de una facultad fenecida y con base en ella expidió el Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014.

Como si lo anterior no fuera suficiente, el Gobierno Nacional también desconoció la exhortación que la Corte Constitucional le efectuó en el numeral 2 del fallo vertido en la sentencia C - 489 de 2012, del siguiente tenor:

*"EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas"<sup>5</sup>.*

La motivación de este resuelve está contenida en los numerales 2.8.52 y 2.8.53. de la misma sentencia, que dicen en su tenor literal:

*"2.8.52. En atención a lo anterior y siguiendo lo preceptuado en sentencias como la C- 442 de 2009, cuando la deficiencia legislativa es total o absoluta la Corte debe instar al legislador para que desarrolle la regulación omitida. Por tal motivo, en el*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango

*caso de la regulación sobre las regiones como entidades territoriales y en el caso de las entidades territoriales indígenas la Corte exhortará al Gobierno Nacional y al Congreso para que presente un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a dichas entidades territoriales.*

*2.8.53. En conclusión ya que en la Ley 1454 de 2011 se omitió de manera absoluta la regulación sobre las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas la Corte no es competente para realizar el juicio de constitucionalidad solicitado y por ende se declara inhibida para fallar con relación a este cargo. No obstante y debido a que existe un deber constitucional incumplido por parte del legislador se exhortará al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas exhortó que se establecerá en la parte resolutive de esta Sentencia”<sup>6</sup>.*

Como conclusión, el Gobierno Nacional al haber expedido el Decreto 1953 de 2014, vulneró el contenido del artículo 329, en especial que la normatividad “Régimen Especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas (...)”, debía ser expedida por el Congreso Nacional con sujeción a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sin que ello se hubiese cumplido.

## VI.-PRETENSIONES

Con base en lo expuesto a lo largo de esta demanda, solicito respetuosamente a la Corte Constitucional, lo siguiente:

**PRIMERO:** Se declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto 1953 del 2014 proferido por el Gobierno Nacional “*Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política*”, por las razones expuestas en la parte motiva de este demanda.

## VIII.- NOTIFICACIONES

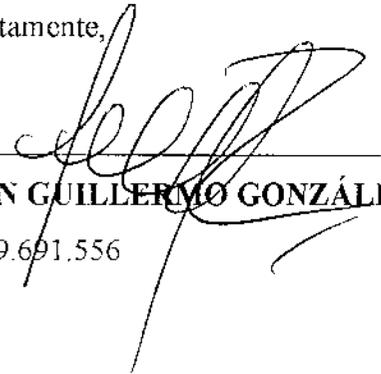
---

<sup>6</sup> Ibidem.

10

Se me puede notificar en la ciudad de Bogotá, en la Calle 26 A No. 13- 97 Oficina 1006.

Atentamente,



**JUAN GUILLERMO GONZÁLEZ RODRIGUEZ**

c.c 79.691.556