

Sobre la puesta en funcionamiento y la delimitación parcial de territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en el marco del Decreto Ley 632 de 2018.

Foto: U Externado. Imagen generada con IA (Chatgpt)

1

¿Qué pasó?

El ministro del Interior solicitó concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la puesta en funcionamiento y la delimitación parcial de territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en el marco del Decreto Ley 632 de 2018.

La consulta se originó porque, de las doce solicitudes presentadas por consejos indígenas ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) para poner en funcionamiento sus territorios, la verificación evidenció que varios de los territorios delimitados se encuentran traslapados con áreas municipalizadas, áreas protegidas o territorios que no han sido constituidos como resguardos indígenas, lo que generó objeciones de los departamentos involucrados.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Autonomía territorial y autodeterminación de los pueblos indígenas:** los territorios indígenas, como entidades territoriales (artículo 286 de la Constitución), gozan de autonomía para gestionar sus intereses, autogobernarse, administrar recursos y participar en las rentas nacionales (artículos 287, 288 y 330); dicha autonomía no es absoluta y se ejerce conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- ✓ **Derecho a constituir entidades territoriales indígenas (ETI):** es manifestación del principio de diversidad étnica y cultural (artículo 7 de la Constitución); su conformación corresponde a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 329), aún no expedida, por lo que el artículo transitorio 56 habilita al Gobierno nacional a dictar normas fiscales y de funcionamiento con fuerza de ley, conforme a la Sentencia C-617 de 2015, en respuesta a lo cual el Gobierno Nacional expide el Decreto Ley 632 de 2018.
- ✓ **Decreto Ley 632 de 2018:** desarrolla un régimen específico y transitorio para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas en las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés; los territorios que se ponen en funcionamiento son organizaciones político-administrativas especiales que no reconocen ni desconocen derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra.
- ✓ **Diferencia entre territorio indígena, resguardo y área no municipalizada:** el territorio indígena es una entidad territorial; el resguardo es una institución legal y sociopolítica que posee colectivamente el territorio sin ser entidad territorial; y las áreas no municipalizadas son las que no han sido incluidas dentro del territorio de ningún municipio existente.
- ✓ **Procedimiento de puesta en funcionamiento (artículos 8 a 18 del Decreto 632 de 2018):** comprende la presentación de la solicitud por el Consejo Indígena ante la DAIRM, su verificación y traslado a los departamentos, al IGAC y a la ANT, la delimitación mediante acto administrativo de la ANT, y el acuerdo intercultural protocolizado por el Ministerio del Interior. El artículo 9, numeral 3, exige que el territorio no esté en jurisdicción municipal y se ubique dentro de uno o varios resguardos.
- ✓ **Competencias institucionales concurrentes:** el Ministerio del Interior (DAIRM y Subdirección de Gobierno y Gestión Territorial), la Agencia Nacional de Tierras (delimitación), el IGAC (cartografía y deslinde) y el DANE (certificación poblacional) intervienen, cada uno con funciones específicas, en el procedimiento de puesta en funcionamiento.
- ✓ **Mecanismo para límites dudosos (Ley 1447 de 2011):** cuando el límite dudoso involucra una entidad territorial indígena, el IGAC remite el caso al Ministerio del Interior para que lo defina con sus representantes, pudiendo acudir a una delimitación provisional cuando el conflicto involucre a varios departamentos.
- ✓ **Jurisprudencia constitucional sobre el Decreto 632 de 2018 (T-072 de 2021, T-180 de 2024 y T-106 de 2025):** ha advertido la imposición de barreras administrativas injustificadas a los consejos indígenas, ha ordenado un enfoque étnico diferencial y un diálogo intercultural constante, y ha dispuesto mecanismos de coordinación interinstitucional -incluido un Régimen Especial de Manejo- ante traslapes con áreas protegidas.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala concluyó que los pueblos indígenas tienen derecho a constituir entidades territoriales indígenas lo cual parte del principio constitucional de diversidad étnica y cultural (artículo 7 CP) y su conformación y coordinación debe ser definida por el Congreso de la República mediante ley orgánica (artículos 286 y 329).

Para la puesta en funcionamiento de un territorio indígena, es necesario e indispensable que no se encuentre en ninguna jurisdicción municipal, y que esté en el ámbito territorial de uno o varios resguardos, de manera total o parcial, por lo que, ante un eventual traslape de los territorios indígenas a constituir por virtud del Decreto 632 de 2018, con áreas municipalizadas, áreas protegidas o territorios que no han sido constituidos como resguardos indígenas, es viable delimitar parcialmente el territorio indígena con fines estrictamente político-administrativos, acotándolo de manera transitoria a las áreas pretendidas ubicadas al interior de los resguardos y hasta el límite de las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés, siempre que dicha delimitación se acuerde mediante mecanismos de coordinación y diálogo intercultural, y no afecte la integridad territorial de los resguardos ni los derechos de propiedad colectiva.

Indicó que esa delimitación parcial no entra en conflicto con los principios del artículo 4 del Decreto 632 de 2018 ni con los derechos de autonomía, gobierno propio y territorialidad indígena, siempre que se circunscriba al ámbito fijado por el propio decreto, no imponga restricciones adicionales a las previstas en la norma y se adopte mediante mecanismos de coordinación con las autoridades departamentales y nacionales; por el contrario, puede operar como un instrumento transitorio para materializar esa autonomía.

Finalmente, concluyó que, ante conflictos de delimitación por superposición con otra entidad territorial, el primer escenario es el de los mecanismos de coordinación interinstitucional y diálogo intercultural liderados por el Ministerio del Interior, pudiendo solicitarse el acompañamiento de las procuradurías delegadas para la Defensa de los Derechos Humanos y Asuntos Étnicos; cuando se trate de límites dudosos con una entidad territorial indígena, corresponde al IGAC remitir el caso al Ministerio del Interior conforme a la Ley 1447 de 2011, y si la controversia versa sobre títulos o la naturaleza y extensión de un resguardo, corresponde a la Agencia Nacional de Tierras el trámite de fondo, sin perjuicio del control judicial contencioso - administrativo.

La Sala, además, exhortó al Congreso de la República a expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial ordenada por el artículo 329 de la Constitución desde hace más de 30 años, y al Ministerio del Interior y a las gobernaciones de Amazonas, Guainía y Vaupés a actuar con la debida diligencia y celeridad en la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas.

i

Información importante

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 7, 246, 286, 287, 288, 290, 329, 330 y transitorio 56.

Normas legales:

- Ley 21 de 1991 (aprueba el Convenio 169 de la OIT)
- Ley 1437 de 2011 (CPACA)
- Ley 1447 de 2011
- Ley 1454 de 2011 (normas orgánicas de ordenamiento territorial)
- Decreto Ley 1953 de 2014
- Decreto 1071 de 2015
- Decreto Ley 632 de 2018.

Jurisprudencia constitucional:

Sentencias C-149 de 2010, C-617 de 2015, C-380 de 2019, T-072 de 2021, C-047 de 2022, C-054 de 2023, T-180 de 2024 y T-106 de 2025.

Decisión de la Sala de Consulta del 14 de junio de 2023 (radicación 11001-03-06-000-2022-00230-00).

Penente:

María del Pilar Bahamón Falla

Concepto:

T1-001-03-06-000-2025-00335-00 (2544)

Fecha del concepto:

3 de diciembre de 2025

