

CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC y el Cabildo Indígena Resguardo de Belalcázar Páez Cauca / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir conflictos de competencia administrativo

Con base en el artículo 39 (...) y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que al menos uno de los organismos o entidades involucradas en el conflicto pertenezcan al orden nacional; (ii) que el asunto discutido sea de naturaleza administrativa y, (iii) que verse sobre un punto particular y concreto.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

AUTORIDAD INDÍGENA – Competencia para ejercer control y vigilancia en relación con el medio ambiente en su territorio / JURISDICCIÓN INDÍGENA – Reconocimiento y protección no puede ser entendida de manera limitada

[L]a competencia de las autoridades indígenas para ejercer control y vigilancia en relación con el medio ambiente en su territorio equivale a la atribuida a las CARs y otras autoridades administrativas en estas materias. En específico, se trata de actuaciones dirigidas a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las respectivas sanciones o reparaciones a quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento. En este sentido, es importante destacar que el propio legislador le atribuye a las autoridades indígenas funciones de vigilancia y control del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, a la par de las asignadas a los municipios como entes territoriales. (...) Por ahora, es importante precisar que el reconocimiento y protección de la jurisdicción especial indígena no puede ser entendida de manera limitada, como el derecho que tienen los pueblos nativos a adelantar procesos judiciales (como los penales), con fundamento en sus propias normas y con sus autoridades, sino en un sentido amplio, que incorpora otras actuaciones que, como los procesos y sanciones en materia ambiental, tienen naturaleza eminentemente administrativa. Lo anterior, teniendo en cuenta la dificultad de diferenciar uno u otro tipo de actuaciones dentro de la estructura social y jurídica de las comunidades indígenas y la exigencia de proteger en ambos casos su derecho al autogobierno

FUENTE FORMAL: DECRETO 2164 DE 1995

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la competencia de las autoridades indígenas para ejercer vigilancia y control en materia ambiental ver Corte Constitucional T- 236 de 2012

COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Marco Jurídico / CABILDOS INDÍGENAS – Competencia en procesos sancionatorios ambientales

De manera específica, la potestad sancionatoria administrativa ambiental se deriva de los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución (...) La Ley 99 de 1993, en su artículo 31, dispuso que las CARS, como máximas autoridades ambientales en su jurisdicción, pueden imponer medidas de policía y las sanciones previstas en la ley. Asimismo, menciona que deberán realizar sus funciones en coordinación con las entidades territoriales. (...) Por su parte, el artículo 32 de la misma Ley 99

señala de manera expresa que la facultad sancionatoria de las Corporaciones Autónomas Regionales es indelegable (...) [E]l artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 asigna la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, entre otras entidades, a las Corporaciones Autónomas Regionales (...) [E]l parágrafo del artículo 2º de la misma Ley 1333 de 2009, al referirse a la competencia a prevención, señala que las sanciones solo podrán ser impuestas por la autoridad ambiental encargada de otorgar la licencia, permiso, concesión o autorización ambiental o el instrumento de manejo o control ambiental respectivo (...) El artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Sobre el reconocimiento de la diversidad étnica (...) Asimismo, el artículo 286 menciona que los territorios indígenas son entidades territoriales (...) Por su parte, el artículo 287 establece los derechos de las entidades territoriales (según lo explicado atrás incluye a los territorios indígenas) (...) Por último, el artículo 330 señala que las comunidades indígenas estarán gobernados por sus propias autoridades y tendrán, entre otras, las funciones de cuidar los recursos naturales

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 80 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 33 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 1 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 2

NOTA DE RELATORÍA: Sobre las funciones que le corresponden a la CAR como máxima autoridad ambiental ver Corte Constitucional C- 596 de 1998

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el funcionamiento de dos sistemas jurídicos en Colombia ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 1999-00923-01(ACU) del 23 de septiembre de 1999

COMUNIDADES INDÍGENAS – Estarán gobernadas por sus propias autoridades / GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS – Presupuestos para que sean gobernados por sus propias autoridades

Para la aplicación del artículo 330 en relación con el gobierno de los territorios indígenas, se han establecido los siguientes presupuestos: (...) Debe hacerse en el marco general de legalidad señalado en la Constitución Política de 1991 y en las leyes. (...) El gobierno de esos territorios estará en cabeza de «consejos», por lo que se infiere responsabilidad y/o dirección colegiada. (...) Los referidos «consejos» serán conformados según los usos y costumbres que les son propios. (...) Dentro de las funciones de los «consejos» está la de velar por la preservación de los recursos naturales, lo que no significa una referencia explícita a recursos naturales ubicados exclusivamente en esos territorios indígenas. (...) La explotación de los recursos naturales que se encuentren ubicados en los territorios indígenas deberá tener en cuenta la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas involucradas. Cuando se tomen decisiones respecto de la explotación de recursos naturales ubicados en esos territorios, le corresponde al Gobierno garantizar la participación de las comunidades a través de sus representantes debidamente seleccionados

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 330 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 246 CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 286 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 288

NOTA DE RELATORÍA: En este pronunciamiento se hace un recuento de las normas y convenios internacionales que se refieren a las facultades en materia

ambiental de los territorios indígenas

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el concepto de la competencia a prevención ver Corte constitucional, C-833 de 2006

CONFLICTOS ENTRE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y LAS AUTORIDADES INDÍGENAS RESPECTO DE RECURSOS NATURALES EN SUS TERRITORIOS – No deben plantearse desde una perspectiva jurídico formal

Sin perjuicio del marco normativo (...) [L]a Sala comparte, que el conflicto entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas respecto de los recursos naturales ubicados en sus territorios, no debe plantearse desde una perspectiva puramente jurídica-formal, sino de manera sistemática con las normas constitucionales y legales que reconocen la autonomía de los pueblos indígenas. Por tanto, en casos como el presente no se trata de discutir la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para adelantar procesos sancionatorios ambientales, que no tiene duda, sino de determinar “la interpretación de dicha competencia a la luz de las garantías constitucionales de las comunidades indígenas relativas al fenómeno del *Autogobierno* »

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 / LEY 1333 DE 2009

AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS / DERECHO AL GOBIERNO PROPIO – Límites

En la sentencia T-514 de 2009, explicó la Corte que la exposición presentada en la SU-510 de 1998, podría llevar a concluir que los límites a la autonomía están dados, en primer lugar, por un «*núcleo duro de derechos humanos* », junto con el *principio de legalidad* como garantía del debido proceso y, en segundo lugar, por los derechos fundamentales. De lo anterior, se reconocen los siguientes límites al ejercicio de la jurisdicción indígena: (...) Los derechos fundamentales y derechos humanos. (...) La constitución y la ley (...) El derecho a la vida, las prohibiciones a la tortura y la esclavitud, legalidad: del procedimiento, de las penas y los delitos. (...) Actos arbitrarios que lesionen la dignidad humana

FUENTE FORMAL: CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS / LEY 16 DE 1972 / CONVENCION DE GINEBRA / LEY 5 DE 1960 / PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS / LEY 74 DE 1968 / CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANAS O DEGRADANTES / LEY 78 DE 1986 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 11 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 12 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 17 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 246

NOTA DE RELATORÍA: Respecto a los criterios generales de interpretación sobre los que se debe determinar la aplicación de la autonomía jurisdiccional indígena ver Corte Constitucional T- 380 de 1993 / C- 4663 de 2014 y Sentencias T-514 de 2009, en la que se efectúa una actualización de la jurisprudencia unificada ya en la decisión SU-510 de 1998, T-617 de 2010, sobre los factores para decidir conflictos de competencia entre autoridades del sistema jurídico nacional y la jurisdicción indígena, y T-1253 de 2008, en la que se discutió la pertinencia de la intervención del juez de tutela en conflictos particularmente intensos, que amenazan con la división de las comunidades indígenas

NOTA DE RELATORÍA: En este pronunciamiento se citan los precedentes constitucionales de coexistencia de un sistema normativo indígena y nacional

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00117-00(C)

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA (CRC)

Asunto: autoridad competente para adelantar procedimiento sancionatorio ambiental contra unos miembros de una comunidad indígena.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto positivo de competencias suscitado entre las partes de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, el presente conflicto tiene los siguientes antecedentes:

1. El 14 de septiembre de 2018, la Capitanía Comunidad Afrocolombiana de Páez (Coafropáez), del departamento del Cauca, presentó una denuncia ambiental ante el jefe regional Cauca de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante CRC), por la tala de dos árboles que se encontraban en una reserva forestal (fol.6).
2. El 19 de octubre de 2018, el director territorial de la CRC le comunicó al representante legal de la Capitanía «que practicaría visita de inspección ocular a fin de verificar la existencia de afectación ambiental y determinar si es procedente iniciar un procedimiento sancionatorio» (fol. 6).
3. El 22 de octubre de 2018, la CRC realizó la visita de inspección ocular a la vereda el Carmen del Salado, parte alta de la microcuenca denominada quebrada de Guapota, fuente que abastece al municipio de Belalcázar, en la cual se evidenció: «La tala de dos árboles de nombre común caucho de 20 metros y calabazo de 16 metros que se encuentran en la margen protectora de afluentes de la quebrada Guapota. La afectación causó un impacto ambiental producto de la caída de los árboles. Se afectó el hábitat (sic) de avifauna, pequeños roedores e insectos, además de la flora asociada a los árboles. Se afectó la ecología del

lugar, hay rastro de contaminación por residuos de plásticos y combustibles» (fol. 7 a 9)¹.

El 26 de octubre de 2018, el ecólogo conservacionista remitió el anterior informe técnico al Director territorial de la CRC.

4. El 21 de noviembre de 2018, la CRC requirió a los presuntos implicados en la tala de los árboles, de acuerdo con el informe de visita del 26 de octubre de 2018. El requerimiento mencionó:

Es obligación de los propietarios respetar y conservar la franja de protección en ríos, quebradas, arroyos humedales, donde no está permitido adelantar ningún tipo de construcción ni obra; igualmente se debe conservar una franja de protección de 30 metros a cada lado de su cauce.

En este sentido, esta autoridad ambiental los requiere para que suspendan toda actividad de tala y aprovechamiento de árboles, sin contar con la autorización de la CRC.

El incumplimiento de este requerimiento dará lugar a una investigación administrativa, acorde a la Ley 1333 de 2009, la cual establece el procedimiento sancionatorio ambiental.

5. El 20 de diciembre de 2018, mediante oficio 0103 dirigido a la CRC, el gobernador del Cabildo Indígena del Resguardo de Belalcázar manifestó:

En el territorio de nuestro Resguardo no puede haber otra autoridad diferente al cabildo, por lo mismo; está prohibido el tránsito y cualquier actividad de personas o instituciones particulares sin el permiso de la Autoridad Tradicional responsable del Control Territorial ambiental, según resolución N° 001 del 24/01/16 y Resolución 003 del 13/03/16 en Derecho Mayor

En su escrito recibido el 21 de noviembre de 2018, se evidencia el desconocimiento a lo dispuesto en art. 12 de la Ley 21/91 que acoge el Convenio Internacional 169/89 de la O.I.T. Que habla de la protección contra la violación de Derechos.

El art. 15 de la Ley 21/91 que acoge el Convenio Internacional 169/89 de la O.I.T. dice: “1.Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden, el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.” Subraya fuera del texto.

En este ejercicio, la autoridad Tradicional del Resguardo Indígena de Belalcázar, autorizó al comunero LUIS JAMES VALENCIA, identificado con la cédula (...), para que aproveche dos árboles aptos para aserrío ubicados en el sector de Guapotá, vereda el Carmen del Salado, comprensión territorial del Resguardo Indígena de Belalcázar, con destino al mejoramiento de vivienda.(fol.12)

6. El 27 de marzo de 2019, la CRC dio respuesta a la comunicación del gobernador del cabildo, así:

(...) es preciso poner de presente que el ejercicio de las funciones de ésta [sic] autoridad ambiental en virtud del artículo 31 de la ley 99 de 1993, NO pretende desconocer la autonomía regional del pueblo indígena, el cual constitucionalmente tiene derecho a autodeterminarse y gobernarse por sus propias autoridades

¹ Las conclusiones del informe técnico sugieren la imposición de un requerimiento a las personas de la comunidad indígena que talaron los arboles con fundamento en la Ley 1333 de 2009.

conforme a sus usos y costumbres, sino más bien, realizar de manera coordinada y a la luz del principio de armonía regional de que trata el artículo 63 ibidem, un control ambiental de las actividades que podrían poner en riesgo la integridad y permanencia de los recursos naturales para las generaciones futuras, por lo cual partiendo del reconocimiento de su autonomía territorial se deberá procurar desarrollar acciones coordinadas y conjuntas para el control ambiental en dicho territorio, el cual se encuentra ubicado en el Resguardo de Belalcázar –Páez, Departamento del Cauca, es decir en el área de jurisdicción de esta Dirección Territorial Tierradentro. (fols. 13 y 14)

7. El 7 de junio de 2019, mediante oficio 045 dirigido a la CRC, el gobernador del cabildo indígena consideró:

(...) se observa, Primero: Un marcado desconocimiento o mucho descuido en el desarrollo e interpretación Normativa, así como la legitimidad y legalidad del Territorio. Segundo: Se puede estar dando la actuación de mala fe, con el fin de provocarnos posibles confusiones que no pueden ni deben existir.

Por lo brevemente reseñado comedidamente nos permitimos ratificarnos en nuestra comunicación anterior según OFICIO N. 0103, de Diciembre del 2018, así las cosas me permito agregar: Se debe hacer la consulta previa conforme al Art. 6º literal a) y d) de la Ley 21/91. (...)

Con anterioridad se dio a conocer ante la CRC con sede en Páez, la exigencia y respeto hacia nuestro Territorio, por autonomía, no podemos compartir el control Territorial con ninguna otra Autoridad y menos permitir se continúe con la intervención de particulares en nuestro Territorio y menos podemos permitir la profanación de nuestros sitios sagrados como son: Las nieves perpetuas, los páramos, las cordilleras, los nacimientos de aguas, las quebradas y los Ríos, así como las tumbas de nuestros antepasados.

Por lo antes expuesto el cabildo y la guardia indígena del Resguardo procederá a efectuar los decomisos de aparatos o equipos no autorizados y en asamblea general de comuneros se procederá a la respectiva destrucción (fols.14 y 15).

8. El 21 de junio de 2019, el jefe de la oficina jurídica de la CRC planteó el conflicto positivo de competencias (fols. 1 al 4).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (fol. 19).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la CRC, al Cabildo Indígena Resguardo de Belalcázar, a la Capitanía Comunidad Afrocolombiana de Páez – Cauca (Coafropáez), al municipio de Páez (alcalde), al departamento del Cauca (gobernador) y a los señores Álvaro Vargas Vargas y James Valencia, miembros del resguardo de Belalcázar, con el fin de que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (fol. 23 y 24).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala que durante la fijación del edicto se recibieron alegaciones del cabildo indígena, Resguardo de Belalcázar (Páez-Cauca)(fl. 23).

El 28 de agosto de 2019, el despacho del consejero ponente convocó a una audiencia con el fin de clarificar los hechos sucedidos dentro del espacio territorial del resguardo y que generaron el conflicto de competencias (fol. 36 a 38).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes intervinientes dentro del conflicto², así como las requeridas en el auto mediante el cual se citó a audiencia, manifestaron:

1. Cabildo indígena, Resguardo de Belalcázar (Paéz-Cauca)

El gobernador principal del Resguardo de Belalcázar y representante legal de la parcialidad indígena, después de hacer un recuento normativo y constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, manifiesta que tienen la competencia para administrar e imponer sanciones en materia ambiental dentro de su territorio, por las siguientes razones:

Uno de los mandatos más recientes referente al tema ambiental y el cual cuenta con la aprobación y respaldo de las 125 Autoridades indígenas pertenecientes al Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC y publicado en el diario oficial con fecha de publicación 15 de julio de 2018, es el mandato número 01-0718 Autoridad Territorial Económico Ambiental el cual establece en su artículo 6: Administración de la autoridad territorial: “las autoridades tradicionales indígenas tienen la función de administrar controlar vigilar y organizar su vida social y política al interior de os territorios indígenas y de rechazar las políticas impuestas venidas de afuera al interior de sus territorios y espacios de vida en el marco del ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas para orientar sus prácticas económicas culturales políticas en todos los aspectos.

En relación con el uso y aprovechamiento de los espacios de vida y el territorio en general las comunidades indígenas tienen la facultad de usar el suelo de manera discrecional conforme a sus usos y costumbres con el fin de proveer las necesidades básicas de supervivencia como personas y como grupos anualmente tiene la responsabilidad de proteger [sic] conservar y salvaguardar (sic) Estos espacios como medio de pervivencia (sic)”

Se puede demostrar que las comunidades indígenas desde el origen han venido ejerciendo como Autoridad económico Ambiental dentro de los territorios, esto se ve reflejado en las resoluciones y mandatos expedidos por las diferentes autoridades tradicionales las cuales reflejan las estrategias que milenariamente los pueblos indígenas han venido desarrollando en procura de la convivencia en armonía y equilibrio con la madre naturaleza, armonía porque los pueblos indígenas hacen parte de la naturaleza y equilibrio porque nos servimos y retribuimos a la naturaleza.

[...]

Las normas internacionales, nacionales y jurisprudencia de las Altas Cortes han reconocido, ratificado y protegido el derecho que tiene las comunidades indígenas a proteger su territorio, a dar aplicación a [sic] Jurisdicción Especial Indígena dentro de su territorio, a investigar y de ser el caso remediar – sancionar- las desarmonías territoriales, afectaciones ambientales que ocurren dentro del territorio, o que afectan a la comunidad indígenas [sic]. Por tanto es claro establecer que quien tendría la competencia de conocer y establecer si ocurrió una

² En este capítulo se recopilan las intervenciones de las partes que asistieron a la audiencia del 17 de septiembre de 2019. Sin embargo, la audiencia está disponible en CD que hace parte integral del expediente.

afectación ambiental es la ASAMBLEA del Resguardo de Belalcázar como máxima autoridad indígena.”

Concluye que la asamblea del cabildo es quien tendría la obligación de investigar los hechos del daño ambiental y será esta la que deberá imponer un «remedio-sanción- a los comuneros» y ordenar las medidas acordes a sus usos y costumbres, pues la presunta afectación ambiental se realizó dentro de la jurisdicción del resguardo Indígena de Belalcázar, y quienes realizaron la tala son comuneros del resguardo.

2. Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)

Aunque la CRC no presentó alegatos, del escrito mediante el cual plantea el conflicto y de los demás actos que obran dentro del expediente, se pueden extraer los siguientes argumentos, con base en los cuales se consideran competentes para adelantar el proceso sancionatorio:

La CRC reconoce los derechos de los pueblos indígenas como entes territoriales, los cuales deben ser ejercidos para asegurar el interés colectivo de un ambiente sano.

Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, la CRC considera que la autodeterminación y gobierno de los territorios indígenas en cuanto a la preservación de los recursos naturales debe ejercerse de manera coordinada y armónica, con sujeción a la Constitución y a la política ambiental.

La Corporación señala que es la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y por tal razón, se encuentra facultada para realizar actividades de control ambiental dentro de los territorios indígenas. Sin embargo, señala que esas funciones deben ser coordinadas con las autoridades indígenas en aplicación del principio de armonía regional.

Finalmente, hace un llamado al cabildo indígena para trabajar de manera conjunta en la protección de los recursos naturales.

3. Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías

Con ocasión de la audiencia adelantada por el despacho ponente, el Ministerio del Interior presentó las siguientes consideraciones:

La Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, después de hacer un recuento normativo y jurisprudencial acerca de los elementos definidos por la Corte Constitucional como factores de competencia en asuntos de jurisdicción indígena, mencionó que los pueblos indígenas han solicitado al Estado definir su condición como autoridad ambiental.

Al respecto, la Dirección señaló que se trabajó en un decreto que pretendía reconocerles competencias ambientales a las autoridades de los territorios indígenas respecto de la administración, protección y preservación de los recursos naturales y del ambiente. Sin embargo, esta propuesta legislativa fue devuelta por la oficina jurídica de la Presidencia con una nota de inconstitucionalidad por considerar que la materia ya se encontraba regulada por la Ley 99 de 1993.

Igualmente, la Dirección mencionó que la citada Ley 99 le otorgó a los municipios, entidades a las que se asimilan los territorios indígenas, entre otras funciones, la

de promover y ejecutar programas y políticas nacionales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales y le asigna, de manera coordinada, las actividades de control y vigilancia con las correspondientes CARS.

La Dirección, finalmente, afirmó que estaba dispuesta a generar propuestas de coordinación interinstitucional con enfoque diferencial relativos a al reconocimiento y protección en aspectos ambientales.(fols. 45 a 53).

4. Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars)

Con ocasión de la audiencia adelantada por el despacho ponente, Asocars presentó los siguientes argumentos:

De conformidad con lo previsto en la Ley 99 de 1993, las CARS son las entidades encargadas, no de manera exclusiva, de funciones policivas, de control, fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos renovables.

Asimismo, Asocars mencionó que el Decreto 1333 de 2009 confirió a las CARS y a otras entidades la función de fungir como máxima autoridad ambiental, dentro de las cuales no se encuentran los resguardos indígenas. Sobre estos últimos, señaló que se mantiene el deber de actuar mancomunadamente con las autoridades ambientales.

Igualmente, determinó que los recursos naturales son de «orden nacional» y, por tal motivo, las actuaciones que recaigan sobre ellos no solo afecta a los que se encuentran dentro de su esfera, sino a todo el territorio, en cuyo evento, solo una autoridad nacional con jurisdicción regional como la CAR, tiene competencia para proteger dichos recursos.

Asocars argumentó que la potestad sancionatoria se ha conferido de manera exclusiva a las autoridades ambientales y por tal razón el conflicto debe ser resuelto a favor de la CRC para que adelante y culmine el proceso sancionatorio ambiental, « sin perjuicio del trabajo coordinado que deba desarrollarse entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas en cada uno de sus territorios».

Finalizó con un llamado a respetar el medio ambiente, los recursos naturales, donde debe primar la «tutela de los valores colectivos frente a los individuales, que en el caso objeto de estudio corresponden a los grupos con asentamiento en el territorio donde se plantea el conflicto de competencias, sin desconocer sus derechos fundamentales y procurando avanzar en su reconocimiento en el marco de lo que la Constitución Política y las leyes consagran». (fols.55 a 57).

5. Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia

Con fundamento en el auto del 28 de agosto de 2019, el despacho ponente ofició al departamento de Derecho del Medio ambiente de la Universidad Externado de Colombia para que emitiera concepto sobre los hechos que originaron el conflicto.

En cumplimiento de lo anterior, el Departamento remitió las siguientes consideraciones:

Respecto a la competencia sancionatoria de las autoridades indígenas, el Departamento señaló que « los pueblos indígenas pueden en su jurisdicción imponer sanciones a través de sus procedimientos y en sus territorios a miembros de su comunidad» en ejercicio de su autogobierno. Sin embargo, mencionó que esta competencia no es absoluta cuando se trata del medio ambiente.

Al respecto, consideró que el derecho al medio ambiente sano pertenece a toda la sociedad y, por tanto, trasciende el espacio físico del resguardo indígena y afecta a toda la comunidad. En estos casos, afirmó que deberá verificarse los elementos señalados por la jurisprudencia para definir la competencia de la jurisdicción indígena.

En cuanto a la competencia de las autoridades indígenas en materia ambiental, enfatizó que el hecho de apoyar las actividades de las autoridades ambientales señaladas en la norma, no le traslada a los pueblos indígenas la calidad de autoridad ambiental.

Señaló que la potestad que le otorga el ordenamiento jurídico a los pueblos indígenas encuentra como límite la Constitución y la ley y que la aplicación de la jurisdicción indígena se debe dar dentro del principio de coordinación con el sistema jurídico nacional.

Concluyó que el autogobierno «no puede darse por fuera de la organización que el Estado ha previsto para procurar el cuidado de los elementos de la naturaleza». Por tanto, las autoridades indígenas deberán ejercer sus funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos renovables de manera armónica y coordinada con “sujeción” a las normas de carácter superior y de acuerdo con la política nacional ambiental.

6. Gobernación del Cauca

La Gobernación del Cauca en respuesta al auto del 28 de agosto de 2019, mediante el cual se le ofició para que enviara información acerca de los hechos que originaron el conflicto, manifestó:

Una vez revisados los documentos, la Secretaría de Gobierno y Participación informa que estas posibles faltas ambientales, no afectaron de ninguna manera la prestación de los servicios públicos en el municipio de Páez-Belalcázar-Cauca, ni el cumplimiento de las funciones administrativas(fol. 100).

7. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con ocasión de la audiencia, presentó el siguiente concepto respecto a los hechos del conflicto:

Después de relacionar el marco normativo de las entidades territoriales indígenas y diferenciar los conceptos de entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas, concluyó que si bien las autoridades indígenas no son autoridades ambientales, sí contribuyen a la preservación del medio ambiente y de los recursos renovables.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio afirmó que los “resguardos indígenas no tienen competencia de autoridad ambiental para sancionar las infracciones a la normatividad ambiental, en el marco del proceso sancionatorio ambiental regulado

por la Ley 1333 de 2009”, pues esta competencia recae en las CARS, y, por tal razón, solicitó que se resuelva el conflicto a favor de la CRC (fols.102 a 104).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título II se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales»³ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

«Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]»

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...]

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

[...]

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que al menos uno de los organismos o entidades involucradas en el conflicto pertenezcan al orden nacional; (ii) que el asunto discutido sea de naturaleza administrativa y, (iii) que verse sobre un punto particular y concreto.

Sobre el cumplimiento de estos presupuestos en el caso de estudio, se observa:

i) Que al menos uno de los organismos o entidades involucradas en el conflicto pertenezcan al orden nacional.

³ Ley 1437 de 2011, artículo 34: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

En el presente conflicto existen dos autoridades en conflicto, una del orden nacional, la Corporación Autónoma Regional del Cauca⁴ y otra territorial, el Cabildo Indígena de Belalcázar.⁵

ii) Que el asunto discutido sea de naturaleza administrativa.

El presente conflicto tiene como objeto determinar la autoridad competente para conocer y adelantar un eventual proceso sancionatorio ambiental por la tala de dos árboles silvestres.

Al respecto, es importante recordar que la potestad sancionatoria reconocida a las autoridades administrativas, por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia ambiental, de tránsito, financiera, fiscal, etc., es de naturaleza administrativa.

Para diferenciarla de la función que ejercen las autoridades judiciales en materia penal, la Corte Constitucional destaca que la facultad sancionatoria de la administración es una “potestad doméstica, de autoprotección, que sólo tiene efectos frente a quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto”⁶.

En relación específica con la potestad sancionatoria en materia ambiental ha precisado lo siguiente:

“Como ya se mencionó, el artículo 80 de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de *“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*. De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.

[...]

5.5. Se trata, en esencia, de un poder de sanción, que no es discrecional sino reglado, radicado en cabeza de las autoridades administrativas y ejercido directamente por éstas, cuando se constata el incumplimiento de los distintos mandatos que la ley impone a los administrados y a las mismas autoridades públicas. Dicho poder, dentro del campo en el que se desarrolla, conlleva,

⁴ El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales son “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente

⁵ Decreto 2164 de 1995: Artículo 21. Naturaleza Jurídica. Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los [artículos 63 y 329 de la Constitución Política](#), tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Parágrafo. Los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no podrán enajenar a cualquier título, arrendar por cuenta propia o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994.

además, que la intervención de la autoridad judicial solo sea eventual y con posterioridad a la actuación de la administración, cuando los afectados hagan uso de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico”⁷.

Resalta la Sala

De conformidad con lo expuesto, es evidente que la competencia que reclama la Corporación Autónoma Regional del Cauca, para conocer de un eventual proceso sancionatorio por la tala de árboles en el municipio de Belalcázar, es de naturaleza administrativa.

Lo mismo debe afirmarse en relación con la competencia del Cabildo indígena Resguardo de Belalcázar, teniendo en cuenta el contenido material de sus actuaciones.

En efecto, la competencia de las autoridades indígenas para ejercer control y vigilancia en relación con el medio ambiente en su territorio equivale a la atribuida a las CARs y otras autoridades administrativas en estas materias. En específico, se trata de actuaciones dirigidas a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las respectivas sanciones o reparaciones a quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento.

En este sentido, es importante destacar que el propio legislador le atribuye a las autoridades indígenas funciones de vigilancia y control del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, a la par de las asignadas a los municipios como entes territoriales.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la competencia de las autoridades indígenas para ejercer vigilancia y control en materia ambiental y, en consecuencia, para adelantar los procesos y sanciones que resulten procedentes, a la luz de las garantías constitucionales de estas comunidades relativas al fenómeno del *Autogobierno* »⁸. En específico, como una manifestación de la jurisdicción especial indígena⁹. Sobre el particular regresará la Sala más adelante.

Por ahora, es importante precisar que el reconocimiento y protección de la jurisdicción especial indígena no puede ser entendida de manera limitada, como el derecho que tienen los pueblos nativos a adelantar procesos judiciales (como los penales), con fundamento en sus propias normas y con sus autoridades, sino en un sentido amplio, que incorpora otras actuaciones que, como los procesos y sanciones en materia ambiental, tienen naturaleza eminentemente administrativa.

Lo anterior, teniendo en cuenta la dificultad de diferenciar uno u otro tipo de actuaciones dentro de la estructura social y jurídica de las comunidades indígenas y la exigencia de proteger en ambos casos su derecho al autogobierno.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011.

⁸ Corte Constitucional, T-236-12.

⁹ *Ibíd.*

De conformidad con lo expuesto, es posible concluir que el presente conflicto versa sobre una actuación de naturaleza administrativa, que sería competencia de la CAR o del Cabildo indígena, en ejercicio de funciones de naturaleza administrativa.

iii) Que verse sobre un punto particular y concreto.

La actuación versa sobre un asunto particular y concreto que se refiere al inicio de un proceso sancionatorio ambiental por la tala de dos árboles que, al parecer, afectó la fuente hídrica que abastece el acueducto del municipio de Belalcázar.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

«Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán».

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 *ibídem*.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la parte primera de dicho Código.

El procedimiento previsto en el artículo 39 antes citado para la suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, obedecen a la necesidad de dirimir en forma preliminar la competencia para el ejercicio de funciones administrativas, pues de lo contrario, la situación ejercida sin competencia no es saneable y deviene en causal de anulación de la actuación.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

3. Problema jurídico

La Sala debe decidir cuál es la autoridad competente para iniciar un proceso sancionatorio ambiental por la tala de dos árboles, caucho y calabazo, ubicados al margen de un afluente que abastece el acueducto del municipio de Belalcázar.

En específico se deberá determinar si la competencia es de la CRC, de conformidad con artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, que le otorga la titularidad, como autoridad ambiental, de ejercer la potestad sancionatoria, o del cabildo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y derecho propio.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará: (i) el medio ambiente como valor colectivo de especial protección: primacía de la tutela de valores colectivos frente a los valores individuales; (ii) el marco jurídico de las competencias de las corporaciones autónomas regionales y de los cabildos Indígenas en procesos sancionatorios ambientales; (iii) la autonomía de los pueblos indígenas: el derecho al gobierno propio; Límites; (iv) Sentencia T-236 de 2012; coexistencia de un sistema normativo indígena y nacional, y (v) el caso concreto.

4. Marco jurídico de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los cabildos indígenas en procesos sancionatorios ambientales

4.1. Corporaciones Autónomas Regionales

Constitución Política

La Constitución de 1991 tiene un amplio y significativo contenido ambientalista, que refleja la preocupación de regular el medio ambiente y la conservación y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables. Por esta razón se puede afirmar que la Constitución de 1991 es un texto constitucional ecológico.

La Constitución dispone que la protección del ambiente y los recursos naturales le corresponde al Estado, con las entidades territoriales las cuales son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del mismo dentro de sus territorios.

Así, en lo relativo a la protección ambiental es claro que existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales. La concurrencia de competencias es posible mediante la aplicación del principio de armonización, tal y como lo dispone el artículo 288 de la Constitución¹⁰.

De manera específica, la potestad sancionatoria administrativa ambiental se deriva de los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución que establecen:

ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

¹⁰ **ARTICULO 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, **imponer las sanciones legales** y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas

De las anteriores normas, se puede observar que el derecho al medio ambiente está clasificado como un derecho colectivo, cuya titularidad está en cabeza de la comunidad. El incumplimiento de las normas que lo regulan puede dar lugar a sanciones administrativas.

Así, en la Constitución Política de 1991 y dentro del concepto de Estado Social de Derecho que esta consagra, le corresponde a la Administración pública proteger el medio ambiente y propender por su conservación y protección.¹¹

De igual forma, la Constitución ha establecido que en aras de proteger los recursos naturales se pueda restringir el ejercicio de determinados derechos como los de contenido económico, propiedad y en general aquellos que afecten el cumplimiento de esta protección¹². Estos límites solo pueden estar referidos a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables.

Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993¹³, en su artículo 31, dispuso que las CARS, como máximas autoridades ambientales en su jurisdicción, pueden imponer medidas de policía y las sanciones previstas en la ley. Asimismo, menciona que deberán realizar sus funciones en coordinación con las entidades territoriales.

Al respecto, dispone la norma en cita:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

[...]

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de

¹¹ AMAYA NAVAS, Oscar Darío, La constitución Ecológica de Colombia, Pág, 165

¹² Ibídem

¹³ “Mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

[...]

PARÁGRAFO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia.

En cuanto a las funciones que le corresponden como máxima autoridad ambiental, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 596 de 1998, providencia en la que declaró exequible el numeral 2° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la expresión *encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables*, contenida en el artículo 23 de la misma Ley, consideró:

A través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central. Al reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, en aras de respetar la autonomía de los departamentos y municipios, debe determinar los ámbitos de responsabilidad y participación local que, conforme a las reglas de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, correspondan a las entidades territoriales. Por lo anterior, la exequibilidad que será declarada, se condiciona al ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas regionales que se crean por ley, no vaya en desmedro de la esfera legítima de autonomía de las entidades territoriales.

Por su parte, el artículo 32 de la misma Ley 99 señala de manera expresa que la facultad sancionatoria de las Corporaciones Autónomas Regionales es indelegable:

ARTÍCULO 32. DELEGACIÓN DE FUNCIONES. Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán delegar en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas, constituidas como entidades sin ánimo de lucro, el ejercicio de funciones siempre que en este último caso no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa. La facultad sancionatoria es indelegable. (Resaltado fuera del texto)

Ley 1333 de 2009

Sobre la potestad sancionatoria como manifestación de *ius puniendi* del Estado, la Corte Constitucional señaló:

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[...] a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas

contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

La potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales, tales como los de: legalidad, tipicidad, prescripción, a los que se suman los de aplicación del sistema sancionador como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-, de proporcionalidad y el de non bis in idem¹⁴.

Es así como el artículo 1º de la Ley 1333 de 2009¹⁵ asigna la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, entre otras entidades, a las Corporaciones Autónomas Regionales:

ARTÍCULO 1o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

De manera adicional, este artículo resalta que la imposición de sanciones debe estar ceñida a la ley y que dicha facultad solo podrá ser ejercida por aquellas autoridades a las que la ley les haya asignado esa función.

Ahora bien, al enlistar las autoridades encargadas de ejercer la potestad sancionatoria en materia ambiental, la norma no incluye expresamente a los pueblos indígenas como titulares de aquella y ha encomendado a otras autoridades, como las CARS, su ejercicio.

Por su parte, el párrafo del artículo 2º de la misma Ley 1333 de 2009, al referirse a la competencia a prevención, señala que las sanciones solo podrán ser impuestas por la autoridad ambiental encargada de otorgar la licencia, permiso, concesión o autorización ambiental o el instrumento de manejo o control ambiental respectivo:

ARTÍCULO 2o. FACULTAD A PREVENCIÓN.

[...]

PARÁGRAFO. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-401-10

¹⁵ Mediante la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental

De acuerdo con la exposición de motivos de este artículo, se les otorga a entidades como los municipios y los departamentos funciones policivas que les permitan imponer las medidas preventivas. Sin embargo, solo autoriza a la autoridad ambiental que otorga la licencia, el permiso o demás autorizaciones legales ambientales a llevar el proceso sancionatorio y a imponer la sanción, por eso, le establece un término para que se remitan las actuaciones a la autoridad ambiental competente¹⁶.

4.2. Cabildos indígenas¹⁷

Constitución Política

El artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Sobre el reconocimiento de la diversidad étnica, el Consejo de Estado ha indicado que en el país funcionan dos sistemas jurídicos: el nacional y el especial. Al respecto sostuvo:

De conformidad con lo establecido en el artículo 246 de la Constitución Nacional, puede afirmarse que en el país funcionan paralelamente dos sistemas jurídicos: el nacional y el de las jurisdicciones especiales. El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural implica que las autoridades indígenas pueden ejercer jurisdicción

¹⁶ Gaceta del Congreso 352 de 2008

¹⁷ Teniendo en cuenta que dentro del presente conflicto se manejan varios términos, como resguardo, cabildo, territorio, considera la sala pertinente atender lo que el Decreto 2164 de 1995, ha consagrado sobre estos términos:

Artículo 2º. Definiciones. Para los fines exclusivos del presente Decreto, establécense las siguientes definiciones:

Territorios indígenas. Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

Comunidad o parcialidad indígena. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.

Reserva indígena. Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.

Autoridad tradicional. Las autoridades tradicionales son los miembros de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social.

Para los efectos de este Decreto, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas tienen, frente al Incora, la misma representación y atribuciones que corresponde a los cabildos indígenas.

Cabildo indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

Parágrafo. En caso de duda sobre el carácter y la pertenencia a un pueblo indígena de una colectividad, el Incora deberá solicitar al Ministerio del Interior la realización de estudios etnológicos con el propósito de determinar si constituye una comunidad o parcialidad indígena, para efectos del cumplimiento de los fines del Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994.

dentro de sus territorios. El reconocimiento de esa competencia implica que el Estado debe salvaguardar al máximo la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, minimizar las restricciones a dicha autonomía. La Corte Constitucional ha considerado que sólo cuando se trate de adoptar medida necesaria para proteger un interés de superior jerarquía (v.g. la seguridad interna) y la medida sea la menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas, es posible establecer límites a la misma. Debe advertirse que en los términos del artículo 246 citado, la potestad que la Constitución les otorga a las autoridades de los pueblos indígenas para regirse según sus propias normas y procedimientos tiene como límites la Constitución y la ley y están sujetas a las disposiciones que en relación con la coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema jurídico nacional dicte el legislador. Se destaca al margen que como esta ley no ha sido proferida, los conflictos en esta materia han sido resueltos por los jueces, aplicando el criterio interpelativo de maximización de la autonomía y minimización de la intervención.¹⁸

Asimismo, el artículo 286 menciona que los territorios indígenas son entidades territoriales:

ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Por su parte, el artículo 287 establece los derechos de las entidades territoriales¹⁹ (según lo explicado atrás incluye a los territorios indígenas):

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Al respecto la Corte ha considerado:

Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia. En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 1999-00923-01(ACU) del 23 de septiembre de 1999

¹⁹ Sobre la autonomía de las entidades territoriales, la Corte señaló:

El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan (C-889/12).

intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones. No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones.

Por último, el artículo 330 señala que las comunidades indígenas estarán gobernados por sus propias autoridades²⁰ y tendrán, entre otras, las funciones de cuidar los recursos naturales:

ARTICULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

[...]

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Sobre las funciones de las entidades territoriales a las cuales se equiparan los pueblos indígenas, en relación con el medio ambiente, la Corte manifestó lo siguiente:

Los municipios, como entidades territoriales, le asiste el deber de garantizar la protección de las riquezas naturales, amparando la diversidad e integridad ambiental y conservando las áreas de especial importancia ecológica. Tales actuaciones han de desarrollarse a través de la planeación y manejo de factores que pueden generar deterioro ambiental.(c-740/15)

Para la aplicación del artículo 330 en relación con el gobierno de los territorios indígenas, se han establecido los siguientes presupuestos:

²⁰ El abundante desarrollo doctrinal que ha realizado la Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia, tanto en sede de revisión de tutelas, como en sede de constitucionalidad, ha extendido a las comunidades indígenas, en tanto sujetos de derechos colectivos, la titularidad de una amplia gama de derechos fundamentales. Dentro de estos derechos se encuentra el derecho de los pueblos indígenas a configurar sus propias instituciones jurídicas. Ver sentencia T-1127 de 2001; el derecho de los pueblos indígenas a administrar justicia en su territorio y a regirse por sus propias normas y procedimientos, sentencias T-254 de 1994; T-349 de 1996; T-523 de 1997; T-1121 de 2001; T-782 de 2002; T-811 de 2004

- a. Debe hacerse en el marco general de legalidad señalado en la Constitución Política de 1991 y en las leyes.
- b. El gobierno de esos territorios estará en cabeza de «consejos », por lo que se infiere responsabilidad y/o dirección colegiada.
- c. Los referidos «consejos » serán conformados según los usos y costumbres que les son propios.
- d. Dentro de las funciones de los «consejos » está la de velar por la preservación de los recursos naturales, lo que no significa una referencia explícita a recursos naturales ubicados exclusivamente en esos territorios indígenas.
- e. La explotación de los recursos naturales que se encuentren ubicados en los territorios indígenas deberá tener en cuenta la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas involucradas.
- f. Cuando se tomen decisiones respecto de la explotación de recursos naturales ubicados en esos territorios, le corresponde al Gobierno garantizar la participación de las comunidades a través de sus representantes debidamente seleccionados.²¹

Ley 21 de 1991

Mediante la Ley 21 de 1991, el Estado colombiano aprobó el Convenio 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En sus artículos 7 y 15, le da un reconocimiento a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, dentro de los sistemas jurídicos nacionales respecto de sus miembros. Al respecto, disponen las normas:*Artículo 7*

- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
- 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

²¹ AMAYA NAVAS, Oscar Darío, La Constitución Ecológica de Colombia

- **4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.(resaltado de la Sala)**

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. (resaltado de la Sala)

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993²² señaló, en su artículo 67, que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes de los municipios en materia ambiental. Esto determina la aplicación a los territorios indígenas del artículo 65 de la misma ley, que le asigna a las entidades territoriales funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, así:

ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

[...]

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

²² Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo;

[...]

Artículo 67º.- *De las Funciones de los Territorios Indígenas.* Los Territorios Indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental.

Sobre la asignación de competencias ambientales a los municipios y en especial a los indígenas, la Corte estableció, en la Sentencia C-535/96, que la distribución de competencias constitucionales en materia ambiental entre la Nación y las entidades territoriales obedece a la necesidad de preservar la diversidad de concepciones que las comunidades tienen en relación con el medio ambiente, lo que permite a las personas participar en las decisiones que los afectan de manera más directa e inminente. En esa medida, el Constituyente previó un ámbito de protección medioambiental acorde con la división política del territorio y con la diversidad cultural colombiana, diseño institucional en el que asambleas, concejos y autoridades indígenas cumplen un papel determinante.

La Corte planteó este criterio en las siguientes palabras:

En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente.

Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas, pues la Constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que, además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (CP art. 330).

La Corte ha dejado claro que una garantía institucional que facilita la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, no puede anular el derecho a gozar de un ambiente sano. Al respecto, la misma sentencia sostuvo:

Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o

distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con la normatividad básica nacional que el Congreso expida sobre la materia.

De lo señalado hasta este punto se infiere, entonces, que el Constituyente distribuyó las competencias del Estado en materia ambiental en torno a un criterio político. Este criterio facilita la participación de las personas en las decisiones que afectan su entorno inmediato, y a la vez garantiza que todos los habitantes gocen de un ambiente sano, mediante la concurrencia de los órganos territoriales y nacionales en su protección.

Ahora bien, de las anteriores disposiciones se desprende, igualmente, que los municipios y por ende los territorios indígenas, en virtud del artículo 67 de la citada ley, tienen funciones de inspección, vigilancia y control (art. 65 L. 99/93).

Sobre el alcance de estas facultades, la Corte en sentencia C-165 de 2019 ha señalado:

En la misma sentencia C-570 de 2012, este Tribunal concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

Conforme lo ha considerado la Corte Constitucional, estas funciones traen aparejada la facultad sancionatoria, es decir, la posibilidad de imponer sanciones con ocasión al desarrollo de esas potestades. Por tanto, no resultaría correcto afirmar, que los entes territoriales, en este caso municipios y pueblos indígenas, carezcan de esta competencia.

Asimismo, esta potestad sancionatoria se encuentra reforzada, como se verá más adelante, con la Ley 1333 de 2009 cuando consagra la facultad a prevención en los procesos ambientales.

Decreto 2164 de 1995

El Decreto 2164 de 1995²³ le encarga a los resguardos indígenas, de acuerdo con sus usos y costumbres, la protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente:

²³ por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

Artículo 25. Obligaciones constitucionales legales. Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad.

Así mismo, con arreglo a dichos usos, costumbres y cultura, quedan sometidos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Ley 1333 de 2009

El artículo 2º de esta ley les otorga a diversas autoridades, entre ellas a los municipios, una facultad sancionatoria general y a prevención en materia sancionatoria ambiental.

ARTÍCULO 26. FACULTAD A PREVENCIÓN. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

PARÁGRAFO. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

Sobre la competencia a prevención, la Corte ha considerado que es aquella que «consiste en la competencia concurrente de dos o más autoridades en relación con determinados asuntos, de tal manera que el conocimiento de éstos por una de ellas excluye la competencia de las demás. Por tanto, la actuación que con posterioridad adelante otra de tales autoridades resulta nula por incompetencia».

24

Como quiera que, conforme al artículo 67 de la Ley 99 de 1993, los territorios indígenas tienen las mismas funciones de los municipios en materia ambiental, esta competencia sancionatoria también les sería aplicable. No obstante, hay que tener en cuenta la limitación del párrafo de la norma en cita en cuanto a que «las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental».

Adicionalmente al marco normativo desarrollado en favor de los territorios indígenas, el cabildo de Belalcázar con participación de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, allegó una resolución mediante la cual reconoce sus funciones ambientales que ejercen dentro de su territorio y que la Sala considera oportuno resaltar los artículos más relevantes para el caso.

Resolución 025 del 8 de junio de 1999

²⁴ Corte constitucional, C-833 de 2006

Artículo 4. Las autoridades tradicionales de los territorios indígenas: Las autoridades tradicionales en los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, conforme a lo establecido en la ley de origen, el derecho propio, sus usos y costumbres podrán:

1. Gobernarse por sus procedimientos propios.

(...)

8. Velar por la preservación de los espacios de vida²⁵

(...)

9. Ejercer el control territorial de acuerdo a sus usos y costumbres y en ese sentido tomar las medidas respectivas que deriven de dicho control.

Artículo 35: Procesos y procedimientos: Los pueblos indígenas conforme a las dinámicas internas de cada autoridad indígena y de los pueblos reglamentarán y establecerán todos los procedimientos que sean necesarios para garantizar la prevalencia del interés de las comunidades sobre nuestros territorios ancestrales, igualmente deberán señalar las disposiciones y regulaciones que permitan la implementación y el desarrollo de este mandato.

4.3. Conclusiones sobre el marco jurídico:

1. No existe duda que en virtud del numeral 2º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las CARS son la máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción.
2. Por disposición del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, la titularidad de la potestad sancionatoria ambiental radica, entre otras entidades, en las corporaciones autónomas regionales.
3. El artículo 2º de la Ley 1333 de 2009, consagra una facultad a prevención para ejercer la potestad sancionatoria ambiental en cabeza de los municipios.
4. De acuerdo con el artículo 67 de la Ley 99 de 1993, los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental.
5. Como los territorios indígenas se asimilan a los municipios, aquellos tienen la facultad a prevención para ejercer la potestad sancionatoria ambiental dentro de sus territorios de acuerdo a sus usos y costumbres y respecto de los miembros de sus comunidades²⁶.
6. Tal y como lo consagran los literales 6, 7 y 8 el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, los municipios y los territorios indígenas tienen facultades de inspección, vigilancia y control en sus territorios.
7. Las facultades de inspección, vigilancia y control involucran la facultad de imponer sanciones preventivas, tal y como lo menciona el artículo 2º de la Ley 1333 de 2009.

²⁵ Espacios de vida: cada elemento de la madre tierra que esta para sí mismo y para los otros elementos

²⁶ Al respecto, ver sentencia: T-208 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

8. En forma adicional, los municipios y por ende, los territorios indígenas a través de sus autoridades tienen facultad policiva²⁷ que implica la posibilidad de imponer sanciones.

Sin perjuicio del marco normativo atrás reseñado la Sala comparte, que el conflicto entre las autoridades ambientales y las autoridades indígenas respecto de los recursos naturales ubicados en sus territorios, no debe plantearse desde una perspectiva puramente jurídica-formal, sino de manera sistemática con las normas constitucionales y legales que reconocen la autonomía de los pueblos indígenas. Por tanto, en casos como el presente no se trata de discutir la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para adelantar procesos sancionatorios ambientales, que no tiene duda, sino de determinar “la interpretación de dicha competencia a la luz de las garantías constitucionales de las comunidades indígenas relativas al fenómeno del *Autogobierno* »²⁸.

5. Sobre la autonomía de los pueblos indígenas. El derecho al gobierno propio²⁹. Límites

La jurisprudencia ha establecido desde la sentencia T-380 de 1993 que: « (i) las comunidades indígenas son sujetos de derechos fundamentales; (ii) esos derechos no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros, ni a la sumatoria de estos; (iii), los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos; y (iv) la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado, tanto para la defensa de los derechos de los miembros de las comunidades frente a las autoridades públicas y las autoridades tradicionales, como para la protección de los derechos de la comunidad.»³⁰

Igualmente, la Corte ha señalado que los criterios generales de interpretación sobre los que se debe determinar la aplicación de la autonomía jurisdiccional indígena, son los siguientes:

11.1. Principio de “**maximización de la autonomía de las comunidades indígenas**” (o bien, de “**minimización de las restricciones a su autonomía**”) de acuerdo con este criterio, las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas solo son admisibles cuando (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía, en las circunstancias del caso concreto; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para el ejercicio de esa autonomía (iii) La evaluación de esos elementos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.

²⁷ La Corte no pierde de vista la “naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales”, que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y condiciones establecidas en la ley, a las cuales están sujetos todos los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse presente que en materia ambiental la actividad sancionatoria tiene un claro raigambre administrativo, toda vez que por expreso mandato superior corresponde a las autoridades de ese sector, con sujeción a la Constitución y a la ley, llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia de las entidades y particulares que utilizan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales (C.P. arts. 49, 70, 80, 188-11-22 y 370).(C-219/17)

²⁸ Corte Constitucional, T-236-12

²⁹ *ley de origen*, expresión que alude a un derecho natural previo al derecho positivo, y al derecho consuetudinario de cada comunidad como el *derecho propio*, esto es, el que se desarrolla en su interior

las expresiones “*usos y costumbres*”, “*normas y procedimientos propios*” y “*derecho propio*” para referirse a los modos de regulación social de los pueblos indígenas, a los que hace referencia el artículo 246 de la Constitución Política:

³⁰ corte constitucional c-4663 de 2014

11.2. Principio de **“mayor autonomía para la decisión de conflictos internos”**: la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el respeto por la autonomía de los pueblos indígenas es más amplia cuando se trata de conflictos que involucran únicamente a miembros de una comunidad, que cuando afectan a miembros de dos culturas diferentes (o autoridades de dos culturas diferentes), pues en el segundo caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión, como lo ha explicado la Corte (Sentencia T-496 de 1996).

11.3. Principio **“a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía”**. Este principio fue formulado por primera vez en la sentencia T-254 de 1994, en los siguientes términos: *“La realidad colombiana muestra que las numerosas comunidades indígenas existentes en el territorio nacional han sufrido una mayor o menor destrucción de su cultura por efecto del sometimiento al orden colonial y posterior integración a la “vida civilizada” (Ley 89 de 1890), debilitándose la capacidad de coerción social de las autoridades de algunos pueblos indígenas sobre sus miembros. La necesidad de un marco normativo objetivo que garantice seguridad jurídica y estabilidad social dentro de estas colectividades, hace indispensable distinguir entre los grupos que conservan sus usos y costumbres - los que deben ser, en principio, respetados -, de aquellos que no los conservan, y deben, por lo tanto, regirse en mayor grado por las leyes de la República, ya que repugna al orden constitucional y legal el que una persona pueda quedar relegada a los extramuros del derecho por efecto de una imprecisa o inexistente delimitación de la normatividad llamada a regular sus derechos y obligaciones”*.

Bajo el anterior presupuesto, señaló que los límites al ejercicio de la jurisdicción indígena³¹ eran:

Los límites susceptibles de ser impuestos a la autonomía normativa y jurisdiccional de tales comunidades, sólo sean aquellos que se encuentren referidos ‘a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre’. || En primer lugar, tales bienes están constituidos por el derecho a la vida (C.P., artículo 11), por las prohibiciones de la tortura (C.P., artículo 12) y la esclavitud (C.P., artículo 17) y por la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas (C.P., artículo 29). En efecto, como lo ha manifestado la Corte, (1) sobre estos derechos existe verdadero consenso intercultural; (2) los anotados derechos pertenecen al grupo de derechos intangibles que reconocen todos los tratados internacionales de derechos humanos y que no pueden ser suspendidos ni siquiera en situaciones de conflicto armado (Pacto de Derechos Civiles y Políticos [Ley 74 de 1968], artículo 4-1 y 2; Convención Americana de Derechos Humanos [Ley 16 de 1972], artículo 27-1 y 2; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes [Ley 78 de 1986], artículo 2-2; Convenios de Ginebra [Ley 5 de 1960], artículo 3°; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15-1 y 2); y, (3) con relación al derecho a la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas, el artículo 246 de la Constitución hace expresa referencia a que el juzgamiento se hará conforme a las ‘normas y procedimientos’ de la comunidad indígena, lo cual supone la preexistencia de los mismos respecto del juzgamiento de las conductas”.

Posteriormente, la Corte recordó en la sentencia SU-510 de 1998 que los derechos fundamentales son *mínimos de convivencia social* y que deben estar protegidos de la arbitrariedad de las autoridades:

“La Corporación ha aceptado que se produzcan limitaciones a la autonomía de las autoridades indígenas siempre que estas estén dirigidas a evitar la realización o consumación de actos arbitrarios que lesionen gravemente la dignidad humana al afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad”

³¹ Sentencias T-514 de 2009, en la que se efectúa una actualización de la jurisprudencia unificada ya en la decisión SU-510 de 1998, T-617 de 2010, sobre los factores para decidir conflictos de competencia entre autoridades del sistema jurídico nacional y la jurisdicción indígena, y T-1253 de 2008, en la que se discutió la pertinencia de la intervención del juez de tutela en conflictos particularmente intensos, que amenazan con la división de las comunidades indígenas.

En la sentencia T-514 de 2009, explicó la Corte que la exposición presentada en la SU-510 de 1998, podría llevar a concluir que los límites a la autonomía están dados, en primer lugar, por un «*núcleo duro de derechos humanos*», junto con el *principio de legalidad* como garantía del debido proceso y, en segundo lugar, por los derechos fundamentales.

De lo anterior, se reconocen los siguientes límites al ejercicio de la jurisdicción indígena:

1. Los derechos fundamentales y derechos humanos.
2. La constitución y la ley
3. El derecho a la vida, las prohibiciones a la tortura y la esclavitud, legalidad: del procedimiento, de las penas y los delitos.
4. Actos arbitrarios que lesionen la dignidad humana.

5.1. Precedentes constitucionales. Sentencia T-236 de 2012; coexistencia de un sistema normativo indígena y nacional³²

En Sentencia T-236 de 2012 la Corte Constitucional analizó un caso similar al que ahora genera el presente conflicto de competencias administrativas. En esa oportunidad la Corporación Autónoma Regional de Caldas inició un proceso sancionatorio ambiental contra un ciudadano, como consecuencia del decomiso de unos árboles nativos que habían sido talados y que se estaban movilizándolo sin salvoconducto.

Frente al inicio de dicha actuación, el Gobernador y representante legal del Resguardo de Indígenas Nuestra Señora Candelaria de la Montaña instauró una acción de tutela con el fin de que se declarara que ese resguardo, y no CORPOCALDAS, era el competente para investigar los hechos e imponer la sanción correspondiente, en la medida en que los hechos habían ocurrido en su territorio y los eventuales infractores pertenecían a esa comunidad indígena. Además, argumentó que la protección de la ley ambiental era insuficiente en la medida en que la infracción se solucionaba con una multa en tanto que conforme al derecho propio había un deber de reparar el daño causado.

Para resolver esta situación la Corte Constitucional se refirió en primer lugar al derecho constitucional fundamental de los pueblos indígenas al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural, que se concreta en la posibilidad de regirse por un derecho y jurisdicción propias:

La Corte Constitucional se ha referido acerca del derecho constitucional fundamental de los pueblos indígenas al reconocimiento y debida protección de su diversidad étnica y cultural en múltiples ocasiones y, más recientemente, en la sentencia T-778 de 2005. En la mencionada sentencia, realizó la Sala Tercera de Revisión una síntesis de los principales pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional al respecto. En sus consideraciones, recordó la Sala que el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y

³² Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, mediante fallo dentro de la acción transicional de restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas víctimas del conflicto armado interno, del 19 de diciembre de 2018, en la parte resolutoria, le reconoció a las autoridades del resguardo indígena de San Lorenzo, “como autoridades ambientales dentro de su territorio” para que pudieran dentro del marco del derecho propio, ejercer su garantía de participación en coordinación con la autoridad ambiental correspondiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas).

cultural de los pueblos indígenas se fundamenta en los artículos 1º, 7º y 70 de la Constitución Nacional.

En efecto, son varios los elementos que en relación con el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas se derivan de lo establecido en el artículo 1º superior. De una parte, la caracterización de Colombia como una República democrática, participativa y pluralista.

(...)

Ahora bien, no resulta procedente que la Sala realice un recuento *in extenso* de todos los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto. Sólo se insistirá en que la primera conclusión del recuento jurisprudencial realizado sugiere que según jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas se proyecta en dos dimensiones: una colectiva y otra individual. Se ampara, de un lado, a la comunidad indígena como sujeto de derecho y se protege, de otro lado, a los individuos pertenecientes a esa comunidad, pues sin esa protección – ha dicho la Corte – sería impensable la materialización de la protección del derecho colectivo en cabeza de la comunidad indígena en cuanto tal.

Y la segunda conclusión, directamente relacionada con el punto jurídico de análisis de la presente sentencia, se refiere a que la jurisprudencia referida no ha hecho más que ampliar y profundizar el amparo de que goza el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas en Colombia. Y, aunque se puede hablar de una multiplicidad de facetas que extienden la protección y cubren una vasta gama de derechos fundamentales radicados en cabeza de la comunidad indígena como tal, **resulta claro que las posibilidades de regular tanto las comunidades como a sus miembros individualmente considerados, de acuerdo a criterios normativos propios derivados de sus costumbres, se presenta como una opción claramente protegida por las normas nacionales legales y constitucionales, así como por la jurisprudencia y las normas internacionales al respecto aprobadas por Colombia.**” (se resalta)

Establecido lo anterior, la Corte Constitucional encontró que en el caso concreto analizado se daban los presupuestos subjetivos y objetivos exigidos en la Constitución para considerar que se presentaba una situación fáctica que podría estar cobijada por la jurisdicción especial indígena:

En primer lugar están demostrados los elementos esenciales de la procedencia de la aplicación correspondiente a las normas de la jurisdicción indígena, pues se trata de miembros de la comunidad indígena que han llevado a cabo la conducta consistente en extraer, de territorio indígena también, recursos naturales. Ello indica que la valoración de dicha conducta adelantada por los ciudadanos indígenas en mención puede ser objeto de vigilancia y control por parte de las autoridades del resguardo a la luz de sus normas tradicionales y sus costumbres.

Empero, la Corte Constitucional también constató que, conforme al ordenamiento jurídico vigente, era indiscutible el carácter de autoridad ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales y, por ende, su competencia sancionatoria frente a las infracciones ambientales cometidas en su jurisdicción:

Esto es, que el contexto normativo en el que se fundamenta la competencia de CORPOCALDAS para conocer de asuntos como el del decomiso de las especies forestales ilegalmente extraídas, resulta claro en el otorgamiento de la competencia en mención, y puede catalogarse para efectos del presente estudio, como un punto

demostrado (...) se debe concluir también –se reitera- que las normas aplicadas por la Corporación Autónoma demandada, con base en las cuales se realizó el decomiso, el cobro de la multa y el decomiso definitivo de las especies forestales incautadas, describen igualmente las conductas en las que incurrieron los ciudadanos indígenas, por lo cual la jurisdicción de las leyes y autoridades nacionales, no tiene formalmente reparo alguno.

Así las cosas, establecida la competencia de la autoridad ambiental, pero a su vez la existencia de fundamentos constitucionales suficientes para dar cabida a la jurisdicción especial indígena, la Corte Constitucional reconoció la existencia de un conflicto positivo de competencias y la necesidad de establecer si la competencia de las autoridades ambientales debe ceder frente al derecho de las comunidades indígenas de gobernarse por sus propias autoridades y conforme a su derecho propio:

23.- Aclarado lo anterior, el punto objeto de discusión se concentra en determinar si existen razones suficientes de orden constitucional para reconocer competencia al Resguardo Indígena demandante para conocer el caso aludido, a pesar de que como se vio, la legislación nacional regula el asunto.

Interrogante frente al cual la Corte Constitucional considera que sí confluyen los criterios subjetivo (conducta cometida por un miembro de la comunidad) y territorial (dentro del respectivo resguardo) existen razones suficientes, de orden constitucional, para reconocer la jurisdicción especial indígena y la posibilidad de que sea esta la que resuelva el asunto conforme a su derecho propio.

A juicio de dicho tribunal, frente al reconocimiento de jurisdicción, como capacidad de *autogobierno* de los pueblos indígenas (territorio, normas y autoridades propias), no es razón suficiente para negarla la simple existencia de normas y autoridades nacionales que regulen el caso frente al cual se pretende reconocer competencia a la jurisdicción indígena, pues de ser así, nunca se podría aplicar la autonomía constitucional de dichos pueblos; asimismo, la competencia institucional y normativa actual “aunque insuficientemente regulada respecto de la convivencia de las jurisdicciones nacional e indígena”, reconoce que “los pueblos indígenas forman parte de las autoridades a cuyo cargo está la vigilancia y control relativo a recursos naturales y aprovechamiento de los mismos”; y al reconocimiento constitucional de la capacidad de *autogobierno* de los pueblos indígenas, subyace “*la pertenencia de un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres*”.

De este modo, dice la Corte, el reconocimiento constitucional de la capacidad de autogobierno de los pueblos indígenas, sólo es posible “si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres. Como ello es así, nuestra Constitución utiliza como punto de partida, tal como se acaba de ver, justamente el otorgamiento de un territorio a las comunidades indígenas y a partir de allí hace posible en la práctica ejercer de la jurisdicción por parte de sus autoridades.”.

Con base en lo anterior, la Sentencia T-236 de 2012 que se analiza, concluyó que debía darse prevalencia a la jurisdicción indígena sobre la nacional:

De conformidad con lo expuesto, la Sala Octava de Revisión considera que la negativa de la Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS, de reconocer jurisdicción al Resguardo Indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña para ejercer control sobre la conducta de miembros de su comunidad, relacionada con la vulneración de normas ambientales, consistente en la extracción

de especies forestales sin autorización, ha vulnerado los derechos fundamentales de la comunidad indígena.

Dicha vulneración se configura en el hecho de que la entidad negó la posibilidad al Resguardo de tomar medidas en relación con sus miembros y con las especies forestales extraídas ilegalmente, por hechos originados en territorio indígena, so pretexto de que las leyes nacionales regulan específicamente estos casos y le otorgan competencia para su conocimiento. Si bien ello es cierto desde el punto de vista formal, no consideró la entidad demandada que las normas constitucionales y legales también otorgan competencia de vigilancia y control ambiental a los pueblos indígenas. Además de que se crea la obligación en dichas normas de crear mecanismos de coordinación para hacer posible en la práctica el pluralismo jurídico que se deriva de la Constitución. Mecanismos que obviamente deben ser concertados entre autoridades -precisamente- como las CAR y autoridades indígenas, al menos en lo que se refiere al tema ambiental y de manejo de recursos naturales.

De otro lado, se desconoció por parte de CORPOCALDAS el significado constitucional y literal del reconocimiento de un territorio al Resguardo demandante. Es decir, dicha entidad aceptó nominalmente la existencia de un territorio del Resguardo Indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, pero hizo caso omiso a lo que ello sugiere. Esto es, el derecho de dar cuenta de los asuntos ambientales y demás, que allí acontecen. Esta actitud de CORPOCALDAS indica que en su concepto sería trivial y usual que la Constitución y la Ley dispusieran que las CAR deben ejercer vigilancia y control de las políticas ambientales y de manejo de recursos, pero a la vez dichas normas no les permitieran sancionar o adelantar procedimientos administrativos. Lo anterior, según la lógica aplicada por la entidad demandada sería perfectamente normal.

En todo caso, como advierte la Corte Constitucional, el reconocimiento de la jurisdicción de las autoridades indígenas dentro de sus territorios, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, es viable “siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república”, lo cual es particularmente importante en casos complejos como el que se estudia, porque permite advertir que el reconocimiento de la jurisdicción indígena para conocer un determinado asunto que tiene relación con los recursos naturales renovables ubicados en su territorio, no comporta un desplazamiento en bloque de las competencias de las autoridades ambientales ni de las funciones que les han sido asignadas de manera exclusiva y excluyente y que sin perjuicio de figuras como la consulta previa, no corresponden en ningún caso a la jurisdicción indígena.

También es importante advertir sobre la insuficiencia de la regulación actual de los mecanismos de coordinación entre autoridades indígenas y autoridades nacionales que permitan armonizar las normas y valores constitucionales en juego y que desarrollen de manera adecuada “las consecuencias prácticas de las cláusulas constitucionales que sustentan el pluralismo en este ámbito”. Como se advierte en la sentencia analizada, “los mecanismos reales de coordinación y las reglas concretas de definición de las competencias para ejercer jurisdicción ambiental adecuadamente, por parte de las autoridades que la Constitución, la Ley y las normas internacionales aprobadas por Colombia disponen, están pendientes de regulación en nuestro ordenamiento jurídico.”

5.2 Otros precedentes de la Corte Constitucional

En relación con la protección y reconocimiento a los territorios indígenas, la Corte Constitucional ha señalado:

Sobre la jurisdicción especial indígena:

La tensión entre los principios constitucionales del régimen político unitario republicano y del reconocimiento de la autonomía de los pueblos y territorios indígenas, se ha armonizando constitucionalmente, así:

“6. El fortalecimiento de la unidad nacional es uno de los fines postulados en el preámbulo de la Constitución. La importancia de este valor que preside la Carta, se refleja en el establecimiento de la República unitaria como forma de gobierno, pero con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1).

La consagración simultánea en el mismo artículo constitucional de principios contrarios –no contradictorios- como el régimen unitario y las autonomías territoriales, muestra la intención del Constituyente de erigir un régimen político fundado en la *conservación de la diversidad en la unidad*.

(...) a diferencia de lo que acontece frente a otras entidades territoriales, a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, sino que también el ejercicio, en el grado que la ley establece, de autonomía política y jurídica, lo que se traduce en la elección de sus propias autoridades (CP art. 330), las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (CP art. 246). Lo anterior no significa otra cosa que el reconocimiento y la realización parcial del principio de democracia participativa y pluralista y el respeto de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (CP art. 7).

La autonomía política y jurídica reconocida a las comunidades indígenas por el constituyente, por su parte, debe ejercerse dentro de los estrictos parámetros señalados por el mismo texto constitucional: *de conformidad con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley* (CP arts. 246, 330), de forma que se asegure la unidad nacional”.

Sobre los elementos de la jurisdicción indígena:	La Corte ha explicado que los principios de reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural dentro de la unidad de la Nación colombiana, contenidos en los artículos 1 y 7 Superiores, se materializan entre otras en la creación de una jurisdicción especial indígena, regulada por el artículo 246 de la Carta. Al respecto, ha indicado la Corte en términos generales que este artículo “muestra los cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la ley, y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional. Los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas –que se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de ‘normas y procedimientos’-, mientras que los dos segundos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional. En la misma estructura del artículo 246, entonces, está presente el conflicto valorativo entre diversidad y unidad (...)”.
Sobre la aplicación de la	La Corte precisó posteriormente que la jurisdicción indígena, a la luz de la Constitución Política, comporta los siguientes elementos constitutivos esenciales: “- Un elemento humano, que consiste en la existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural.

competencia de la jurisdicción indígena.	- Un elemento orgánico, esto es la existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades. - Un elemento normativo, conforme al cual la respectiva comunidad se rija por un sistema jurídico propio conformado a partir de las prácticas y usos tradicionales, tanto en materia sustantiva como procedimental. - Un ámbito geográfico, en cuanto la norma que establece la jurisdicción indígena remite al territorio, el cual según la propia Constitución, en su artículo 329, deberá conformarse con sujeción a la ley y delimitarse por el gobierno con participación de las comunidades. - un factor de congruencia, en la medida en que el orden jurídico tradicional de estas comunidades no puede resultar contrario a la Constitución ni a la ley” En todos los casos relativos al ejercicio de la jurisdicción por las autoridades indígenas, el primer paso que ha seguido la jurisprudencia constitucional es el de establecer si están dados los factores de competencia que activan dicha jurisdicción. Según ha explicado en resumen esta Corte, “para que opere la jurisdicción indígena es imprescindible que la conducta sometida a su conocimiento pueda ser reconducida a un ámbito cultural, en razón de la calidad de los sujetos activos y pasivos, del territorio en donde tuvo ocurrencia, y de la existencia en el mismo de una autoridad tradicional con vocación para ejercer la jurisdicción de acuerdo con las normas y procedimientos de la comunidad”. En un reciente pronunciamiento, la Corte sintetizó su jurisprudencia previa sobre el contenido y alcance de estos factores que habilitan la competencia de las autoridades indígenas en casos
---	--

	concretos. En efecto, en la sentencia T-617 de 2010, la Corte reiteró su jurisprudencia “para garantizar que, en presencia de una comunidad indígena con autoridades, usos, costumbres y procedimientos definidos [elementos i y ii], el ejercicio de la autonomía indígena tenga plena eficacia [elemento iv], aún en ausencia de una ley de coordinación [elemento v], y teniendo presente que la subordinación de la jurisdicción especial indígena a la Constitución Política y la ley debe entenderse de forma concordante con los límites y alcances del derecho fundamental a la autonomía de los pueblos originarios”, y explicó que la jurisdicción de las autoridades ancestrales indígenas se activa con base en cuatro criterios: el factor personal o subjetivo, el factor territorial, el factor orgánico o institucional, y el factor objetivo. La Corte precisó que estos factores de competencia deben ser aplicados en forma concurrente en cada caso: “resulta oportuno señalar que estos criterios se encuentran íntimamente relacionados y que, en cada caso, el juez debe efectuar una evaluación que los involucre a todos, pues dejar de lado el análisis de uno de los elementos descritos puede llevar a decisiones que vulneren la autonomía de las comunidades indígenas, o le den un alcance susceptible de afectar los derechos de los miembros de la comunidad y de las víctimas de una conducta punible (o socialmente nociva en el marco de una cultura indígena)
Sobre la potestad punitiva de las	Uno de los ámbitos en los que se manifiesta con mayor claridad el principio de autonomía indígena en materia jurisdiccional, es el del ejercicio de la potestad punitiva por las autoridades tradicionales. Desde los inicios de su jurisprudencia sobre la materia, la Corte ha sostenido que una parte del núcleo esencial de la autonomía indígena y de la jurisdicción propia es la facultad de definición de las conductas sancionables o punibles, de la sanción, y de la autoridad competente para imponerla. Las

pueblos indígenas	interferencias externas con estas decisiones violan el núcleo de la autonomía del grupo étnico correspondiente. Ello implica, entre otras, que los pueblos indígenas y tribales pueden tipificar conductas no penalizadas por la sociedad no indígena, y aplicar sanciones más o menos gravosas para las mismas conductas que el derecho no indígena penaliza. El parámetro de constitucionalidad para estos ejercicios de la autonomía no es, así, la comparación con lo no indígena en cuanto a tipificación de conductas y graduación de sanciones; tampoco es la ley nacional la que está llamada a determinar ni las competencias para el procesamiento, ni los delitos tipificados, ni las sanciones aplicables.
--------------------------	--

En ese contexto normativo, la Sala analizará el problema jurídico planteado.

6. Caso concreto

En el presente conflicto se resaltan los siguientes hechos:

1. El 14 de septiembre de 2018 la Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante CRC) recibió una denuncia por la tala de dos árboles que se encontraban en una reserva forestal (fol.6).
2. El 22 de octubre de 2018, la CRC realizó la visita de inspección ocular a la vereda el Carmen del Salado, parte alta de la Microcuenca denominada quebrada de Guapota, fuente que abastece al municipio de Belalcázar.
3. Según el informe de visita, fechado el 26 de octubre de 2019, se constató: «la tala de dos árboles de nombre común caucho de 20 metros y calabazo de 16 metros que se encuentran en la margen protectora de afluentes de la quebrada Guapota. (fol. 7 a 9).
4. Con base en el informe de visita, el 21 de noviembre de 2018 la CRC requirió a los señores Álvaro Vargas y James Valencia, presuntos implicados en la tala de los árboles, con el fin de que suspendieran la actividad de tala y aprovechamiento de árboles sin la debida autorización de la CRC, so pena de las investigaciones y sanciones ambientales. (fol.10).
5. El 20 de diciembre de 2018, mediante oficio 0103 dirigido a la CRC, el gobernador del Cabildo Indígena del Resguardo de Belalcázar reclama el derecho del resguardo para ejercer la autoridad dentro de su territorio e indica que el comunero Luis Jaime Valencia fue autorizado por ese reguardo para el aprovechamiento de dos árboles con destino al mejoramiento de su vivienda. (fol.12)
6. El 27 de marzo de 2019, la CRC dio respuesta al gobernador del cabildo, indicando que la CRC no desconoce su autonomía y el derecho al gobierno

propio, no obstante lo cual lo invita a realizar de manera coordinada y a la luz del principio de armonía regional, un control ambiental de las actividades que podrían poner en riesgo la integridad y permanencia de los recursos naturales para las generaciones futuras (fols. 13 y 14).

7. El 7 de junio de 2019, mediante oficio 045 dirigido a la CRC, el gobernador del cabildo indígena rechaza la injerencia de la CRC, ratifica el marco constitucional que fundamenta el derecho de autogobierno de los resguardos indígenas y advierte sobre la necesidad de autorización del resguardo para desarrollar actividades dentro de su territorio. Concluye indicando que “el cabildo y la guardia indígena del Resguardo procederá a efectuar los decomisos de aparatos o equipos no autorizados y en asamblea general de comuneros se procederá a la respectiva destrucción (fols.14 y 15).

8. El 21 de junio de 2019, el jefe de la oficina jurídica de la CRC planteó el conflicto positivo de competencias con el fin de que se defina la autoridad competente para iniciar una investigación administrativa sancionatoria contra Álvaro Vargas y James Valencia por la tala de dos árboles en la vereda el Carmen del Salado, parte alta de la microcuenca denominada Guapota, Municipio de Paéz (fols. 1 al 4).

9. En audiencia del 17 de septiembre de 2019 para conocer el alcance de la solicitud hecha a la Sala, se ratificó que tanto la CRC como el Cabildo Indígena del Resguardo de Belalcázar reclamaban su competencia para decidir sobre cuál autoridad debía conocer de la posible infracción ambiental por la tala de dos árboles dentro del referido resguardo.

Al respecto la Sala observa lo siguiente:

Como se indicó, la Constitución Política reconoce la facultad de los pueblos indígenas a gobernarse por autoridades propias, conforme a sus usos y costumbres, correspondiéndoles, entre otras funciones, las de diseñar sus políticas, planes y programas de desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir los recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio y velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios (artículos 246 y 330 CP)³³.

El núcleo esencial de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, según la jurisprudencia constitucional, recae en la potestad de gestionar y satisfacer sus intereses propios en el marco territorial que habitan (artículo 287 CP)³⁴. En este contexto, la interferencia del Estado debe (i) estar fundamentada en la Constitución y la ley; (ii) referirse a medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales; y, (iii) ser las medidas menos gravosas para la autonomía política de dichas comunidades étnicas³⁵. Así, el Estado tiene que reconocer, respetar y proteger estos derechos y, por consiguiente, asume obligaciones positivas y negativas, pues le corresponde “tanto facilitar esa gestión (de autogobierno) como abstenerse de interferir indebidamente en la toma de las decisiones”.

En este contexto, en la sentencia T-236 de 2012, la Corte Constitucional fijó los parámetros para resolver estos conflictos que se presentan entre las

³³ Sentencia T-063 de 2019.

³⁴ Sentencia T-650 de 2017.

³⁵ Sentencia T-063 de 2019. Ver igualmente Sentencia T-021 de 2019 y SU-123 de 2018.

corporaciones autónomas regionales y los resguardos indígenas sobre las posibles infracciones ambientales cometidas en sus territorios, concluyendo que se está en presencia de competencias concurrentes que el legislador está llamado a armonizar. Como quiera que ese deber de armonización no se ha dado, ante la ausencia de mecanismos legales claros de coordinación o de reglas concretas de definición de las competencias para ejercer la jurisdicción ambiental en los territorios indígenas, debe preferirse la competencia de las autoridades indígenas como expresión de su «capacidad de Autogobierno», la cual «sólo es posible si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres».

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que en el caso analizado deberá declararse competente al Cabildo Indígena de Belalcázar para adelantar las eventuales conductas de los señores Álvaro Vargas y James Valencia, en relación con la tala de dos árboles ubicados en el afluente de Guapota.

En todo caso la Sala considera importante aclarar que la solución adoptada en este caso, siguiendo a su vez el mismo criterio empleado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2012, no significa que la jurisdicción indígena desplace de manera general las competencias de las autoridades ambientales, especialmente en aquellos casos en que la ley exige autorizaciones o licencias previas, evento en el cual el derecho de los pueblos indígenas se concreta en la exigencia de consulta previa, pero no en la facultad de adoptar tales decisiones.

Por lo mismo, la Sala observa que la aceptación de la jurisdicción indígena en temas ambientales solo es viable frente a situaciones que, como en el caso concreto, se dan en el ámbito del aprovechamiento cotidiano y de bajo impacto de los recursos naturales no renovables (en este caso dos árboles para construir una casa de uno de los comuneros con el deber de compensar ese uso), pero no cuando se trata de actividades de explotación comercial o de alto impacto cuyos efectos trascienden el específico espacio de los territorios indígenas y se proyectan a toda la sociedad. Como se dijo inicialmente, el derecho a un ambiente sano es un derecho de toda la colectividad y, por tanto, cuando este puede sufrir graves afectaciones, la actuación de las autoridades ambientales resulta imperiosa y no compatible con el derecho propio de los pueblos indígenas, el cual, como también se advirtió, solo es viable dentro del marco de la Constitución y la ley.

Cabe resaltar que los territorios indígenas también son responsables de la protección y cuidado del medio ambiente, en tanto y cuanto se trata de un derecho de toda la colectividad, que trasciende el ámbito puramente espacial de los resguardos y territorios indígenas.

Finalmente, para la Sala es importante destacar que, teniendo en cuenta que el medio ambiente es un valor constitucionalmente protegido por su vinculación al ser humano y demás seres vivientes, resulta de vital importancia la labor coordinada entre las corporaciones autónomas regionales y las comunidades indígenas para su protección, de tal manera que ninguna de estas autoridades desconozca o vulnere las normas constitucionales y legales sobre protección del medio ambiente en los términos que se han expuesto en este conflicto. Desde este punto de vista, tanto las comunidades indígenas como las CARS están sometidas en este tema al imperio de la ley y la Constitución.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE al Cabildo Indígena de Belálcazar para determinar, dentro de su derecho propio y la ley de origen, las medidas a adoptar frente a los hechos que originaron el conflicto positivo de competencias.

SEGUNDO: EXHORTAR a la CRC y al Cabildo Indígena de Belalcázar que dispongan de los medios necesarios tendientes a obtener una labor coordinada en materia ambiental.

TERCERO: DEVOLVER las diligencias al Cabildo Indígena de Belálcazar para lo de su competencia.

CUARTO: COMUNICAR el contenido de este proveído a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), al Cabildo Indígena de Belalcázar, a la Capitanía Comunidad Afrocolombiana de Páez – Cauca (Coafroparez), al municipio de Páez (alcalde), al departamento del Cauca (gobernador) y a los señores Álvaro Vargas Vargas y James Valencia, miembros del Resguardo de Belalcázar.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal y como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala