

El Bloque Jurídico Intercultural: ¿Un puente sin manual de instrucciones?

*Diagnóstico de las Sentencias
C-254 y C-448 de 2025*

Por Juan Camilo Ortega y Carlos Arturo Duarte



El Bloque Jurídico Intercultural: ¿Un puente sin manual de instrucciones?

Diagnóstico de las Sentencias C-254 y C-448 de 2025

Resumen

En Colombia, el Estado y los pueblos indígenas han intentado durante décadas de implementación del paradigma multicultural que sus leyes convivan armónicamente. El paso más reciente fue el Decreto 1094 de 2024, que buscó dotar de formalismo legal al “Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA” para el caso del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC. Sin embargo, ese decreto fue demandado dos veces —por vulneración de la consulta previa y por otorgar jerarquía constitucional a normas indígenas— y resuelto en dos sentencias distintas de la Corte Constitucional. Este artículo examina esas dos sentencias en su texto íntegro, las lee en diálogo con el [análisis previo del Instituto de Estudios Interculturales](#) sobre el comunicado anticipado de la C-254/25, y formula un diagnóstico integrado sobre el estado actual del pluralismo jurídico colombiano, es decir: qué fue resuelto, qué fue esquivado deliberadamente y qué sigue siendo una urgencia constitucional sin respuesta.

Palabras clave: pluralismo jurídico, bloque jurídico intercultural, traducción normativa, Decreto Ley 1094 de 2024, consulta previa, trasplante normativo, tensión horizontal, campesinado, Sentencia C-254 de 2025, Sentencia C-448 de 2025.



I.

INTRODUCCIÓN: DOS SENTENCIAS, UN MISMO PROBLEMA

El título de este texto anuncia su tesis central. *Un puente sin manual de instrucciones* es, exactamente, lo que la Corte Constitucional colombiana construyó en 2025 alrededor del bloque jurídico intercultural: una figura que existe, que es constitucionalmente legítima, que tiene un propósito declarado —coordinar sistemas normativos distintos sin imponer jerarquías—, y que sin embargo carece de los criterios operativos que permitirían a un juez, a la Agencia Nacional de Tierras o a las propias comunidades saber cómo cruzarlo.

La Corte Constitucional tiene una práctica particular: publica un comunicado de prensa sobre sus decisiones antes de que el texto definitivo esté listo. Es como el avance de una película antes del estreno —da la idea general pero no los matices ni el razonamiento completo. El análisis que hicimos desde el IEI en junio de 2025 partió de ese comunicado. Ahora que tenemos los textos completos de la C-254/25 y la C-448/25, podemos ir más allá: ver no solo qué decidió la Corte sino por qué, y —más importante— qué eligió no decidir. Eso es lo que este texto hace.

Ese diagnóstico previo identificó tres problemas que las sentencias esquivaron con mayor o menor elegancia: i) cómo opera en la práctica el bloque jurídico intercultural; ii) qué ocurre cuando las competencias de la ATEA se activan en territorios que comunidades campesinas también reclaman; y iii) cómo se coordina el pluralismo en su dimensión horizontal, entre sujetos de especial protección constitucional con derechos territoriales geográficamente superpuestos. Vale la pena anticipar que ninguno de los tres interrogantes fue resuelto. Los textos íntegros permiten ahora entender por qué, y ese entendimiento es el punto de partida de la propuesta metodológica que este artículo presenta.

Sentencia	¿Qué resolvió?	¿Qué decidió?
C-254/25 (junio)	¿Puede un decreto dar jerarquía constitucional a normas indígenas?	No. Eliminó «prevalecerán» y «de constitucionalidad», pero conservó el «bloque jurídico intercultural».
C-448/25 (octubre)	¿Se debió hacer consulta previa para expedir el decreto? ¿Es claro el ámbito del art. 3?	Sí a la consulta, pero ya fue cumplida. Inhibición sobre el artículo 3 por ineptitud del cargo.



El presente ejercicio se organiza en seis secciones. La primera examina lo que el texto definitivo de la C-254/25 añade al comunicado. La segunda analiza la C-448/25 en profundidad: su doctrina del trasplante normativo, la verificación de consulta previa y la inhibición sobre el artículo 3. La tercera construye el diagnóstico integrado con atención especial a los silencios estructurales. La cuarta señala los errores metodológicos de la Corte en cada decisión. La quinta propone los criterios operativos de la Traducción Normativa. La sexta presenta las conclusiones.

II.

EL TEXTO COMPLETO DE LA C-254/25: MÁS ALLÁ DEL COMUNICADO

2.1. Tres precisiones que el comunicado no anticipó

La Sentencia C-254/25 pone orden al problema de jerarquía. Las expresiones «prevalecerán y» y «de constitucionalidad» del literal h) del artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024 son declaradas inexecutable porque un decreto con rango de ley no puede crear categorías normativas supralegales: esa es una competencia reservada a la Constitución. El bloque

jurídico intercultural sobrevive, pero sin la pretensión de prevalencia que lo hacía constitucionalmente insostenible. Hasta ahí, el comunicado lo había anticipado bien. Una imagen ayuda a entender la diferencia: el decreto original pretendía que las normas del CRIC jugaran en primera división junto con la Constitución. La Corte dijo que no — pero aclaró que sí pueden jugar en su propia categoría, con sus propias reglas, siempre que respeten las del torneo general.

Lo que el texto completo añade son tres precisiones doctrinales que el comunicado no permitía apreciar y que definen el alcance real del precedente.

La primera precisión es sobre la naturaleza exacta del vicio de inconstitucionalidad. No se trata —o no solo— de que el decreto no podía atribuir jerarquía constitucional a normas infraconstitucionales, argumento correcto pero genérico. El análisis más fino de la sentencia es sobre el alcance de la competencia legislativa extraordinaria del Ejecutivo bajo el artículo 56 transitorio: esa competencia habilita al Gobierno para dictar normas sobre el funcionamiento de los territorios indígenas, pero no incluye la de modificar la jerarquía del sistema de fuentes del derecho. Es un análisis de límites de competencia, no solo de supremacía constitucional en abstracto.



La segunda precisión es sobre la naturaleza del bloque jurídico intercultural que sobrevivió. La Corte distingue explícitamente entre este instrumento y el bloque de constitucionalidad del artículo 93. El bloque del artículo 93 incorpora al parámetro de control constitucional ciertos tratados de derechos humanos. El bloque jurídico intercultural, en cambio, es una figura de coordinación metodológica entre sistemas normativos que operan en planos de la misma jerarquía. Esa distinción —que los salvamentos de voto planteaban en sus términos más directos— es el núcleo conceptual que la C-448/25 asume sin necesidad de reiterarla, como si fuera ya doctrina consolidada.

La tercera precisión, y la que tiene consecuencias institucionales más profundas, está en la caracterización del artículo 56 transitorio como arquitectura de emergencia permanente. La Corte precisa que la competencia del artículo 56 es «amplia, cualificada, condicionada e ilimitada temporalmente»: el Gobierno puede seguir expidiendo decretos-leyes en esta materia mientras el Congreso no expida la Ley Orgánica del artículo 329. Esa ley lleva treinta y cuatro años sin ser expedida. El resultado es que el derecho que regula el pluralismo jurídico colombiano —quién tiene competencia sobre qué, cómo se coordinan los sistemas, qué pasa en los territorios de traslape— descansa no en una base legislativa estable sino en decretos presidenciales transitorios que nunca terminan de ser transitorios, en jurisprudencia constitucional que llena los vacíos y en directivas administrativas que operan en los intersticios. El bloque jurídico intercultural existe en ese andamiaje provisional. Conviene tenerlo presente al evaluar cualquier propuesta de operatividad.

2.2. La ruta no tomada y su costo: los salvamentos de voto:

Las tres precisiones anteriores emergen, en parte, de la tensión entre la mayoría y los magistrados que salvaron su voto. Los tres disidentes —Natalia Ángel Cabo, César Humberto Carvajal Santoyo y Juan Carlos Cortés González— propusieron que la Corte optara por la constitucionalidad condicionada en lugar de la inexecutable parcial. Su argumento era el canon de interpretación conforme: antes de declarar inexecutable una norma que admite una lectura compatible con la Constitución, el juez debe preferir esa lectura. La lectura constitucional era posible: si el bloque jurídico intercultural se entiende como herramienta de coordinación —no de supremacía— entre sistemas normativos, entonces la expresión “prevalecerán” puede leerse como referencia a la precedencia interna dentro del ámbito del derecho propio, y no como superioridad jerárquica frente al ordenamiento estatal en su conjunto.

El texto completo de la C-254/25 permite evaluar ese debate con más precisión. La mayoría consideró que las expresiones declaradas inexecutables no admitían una lectura que no fuera jerárquica: cualquier norma que establezca que ciertas disposiciones “prevalecerán” sobre el ordenamiento interno y “harán parte del bloque



de constitucionalidad” genera per se una expectativa de supremacía que no puede reconducirse, mediante un condicionamiento, a una simple declaración de coordinación.

El argumento anterior es formalmente sostenible. Pero deja sin responder la pregunta de qué pasa después: eliminadas las expresiones de prevalencia, ¿cómo funciona el bloque jurídico intercultural que sobrevivió? La mayoría no respondió esa pregunta. Los salvamentos de voto habrían tenido que responderla, porque el condicionamiento requería construir los criterios operativos. La inhibición de ese esfuerzo resulta, en retrospectiva, más costosa que el debate sobre la técnica constitucional correcta. La C-448/25 llegó tardíamente a construir, como obiter dicta sobre un problema diferente, una parte de lo que la C-254/25 pudo haber producido como ratio decidendi. El patrón —reconocer sin operativizar— atraviesa la jurisprudencia constitucional sobre pluralismo desde la C-139/1996 hasta hoy, y la quinta sección de este artículo lo documenta con detalle.

2.3. La trampa del “mientras tanto”: treinta y cuatro años de legislación provisional

El texto definitivo de la C-254/25 contiene sobre el artículo 56 transitorio de la Constitución una reflexión que el comunicado no anticipó y que es central para entender la fragilidad institucional del pluralismo jurídico colombiano. La Corte precisa —siguiendo la línea de la C-617 de 2015 y la C-362 de 2023— que la competencia del artículo 56 transitorio es amplia, cualificada, condicionada e ilimitada temporalmente. La última característica es la más significativa: el Gobierno puede seguir expidiendo decretos-leyes al amparo del artículo 56 mientras el Congreso no expida la Ley Orgánica del artículo 329 de la Constitución. Esa ley lleva cerca de treinta y cuatro años sin ser expedida.

Por lo tanto, el marco jurídico que regula hoy los territorios indígenas en Colombia —quién manda sobre qué, cómo se coordinan los sistemas normativos, qué ocurre en las zonas donde se cruzan— descansa en una norma constitucional transitoria (artículo 56). “Transitorio” porque fue pensada para durar hasta que el Congreso expidiera la ley definitiva de ordenamiento territorial indígena. Esa ley lleva treinta y cuatro años sin aparecer. El “mientras tanto” se volvió permanente.

La consecuencia práctica es que todo el edificio del pluralismo jurídico colombiano se construye sobre andamios. No sobre paredes sólidas hechas por el Congreso, sino sobre decretos presidenciales que son siempre provisionales, sobre sentencias de la Corte que llenan lo que el legislador no hace, y sobre directivas del Ministerio de Agricultura que resuelven en la práctica lo que nadie definió en la teoría. El bloque jurídico intercultural vive en ese andamiaje.



La situación anterior no es un error de la sentencia C-254/25: es una limitación constitucional que la sentencia reproduce porque no tiene otra opción disponible. Pero conviene nombrarlo, porque es el marco dentro del cual el bloque jurídico intercultural tiene que funcionar, y condiciona estructuralmente cualquier propuesta de operatividad.

III.

LA SENTENCIA C-448/25: APORTES DOCTRINALES Y SILENCIOS ESTRATÉGICOS

3.1. Los dos expedientes y sus problemas

La Sentencia C-448/25, con ponencia del Magistrado Héctor Alfonso Carvajal Londoño, resolvió dos expedientes acumulados sobre el mismo Decreto Ley 1094 de 2024. El expediente D-16.291 impugnó la totalidad del decreto por omisión del deber de consulta previa: el argumento era que el proceso de incorporación del Mandato ATEA al ordenamiento jurídico

nacional —independientemente de que la comunidad hubiera elaborado el mandato— requería una consulta previa propia, que el Gobierno no realizó. El expediente D-16.306 dirigió un cargo puntual contra el artículo 3, cuya redacción —según el demandante— habilitaba a la ATEA para ejercer competencias sobre tierras que aún no son territorios indígenas reconocidos, vulnerando el derecho de propiedad privada y la autonomía de las entidades territoriales no indígenas.

La Corte declaró exequible el decreto frente al cargo de consulta previa y se inhibió de pronunciarse sobre el artículo 3. Estas dos decisiones no son equivalentes en su relevancia doctrinal: la primera produjo la contribución conceptual más significativa del ciclo; la segunda esquivó la pregunta más urgente en términos de conflictividad territorial.

3.2. La doctrina del trasplante normativo: cuando convertir derecho propio en ley cambia todo

La contribución central de la C-448/25 es la teoría que construyó para resolver lo que parecía una paradoja: si el CRIC participó en la elaboración del Mandato ATEA, ¿cómo puede haber omisión de consulta previa cuando la propia comunidad redactó el texto incorporado? La Corte respondió con una distinción que tiene proyecciones que van mucho más allá del caso concreto.

La Corte resolvió con una distinción brillante: una cosa es que el CRIC haya construido sus propias reglas internas —eso es su derecho y su autonomía—, y otra muy distinta es que el Estado colombiano convierta esas reglas en ley nacional.

Entonces, una cosa es el proceso de formación del derecho propio —que es interno a la comunidad y que el CRIC agotó con el Mandato N.º 01-0718 de 2018—, y otra cosa es el proceso de incorporación de ese derecho al ordenamiento jurídico nacional. Esa conversión —que la sentencia llama “trasplante”— cambia fundamentalmente la naturaleza de las normas. Antes del “trasplante”, las reglas del CRIC obligaban a quienes reconocen la autoridad del CRIC. Después del trasplante, tienen fuerza de ley: pueden ser invocadas ante cualquier juez, aplicadas por cualquier funcionario del Estado, e impugnadas por cualquier ciudadano. El proceso de trasplantar las normas —no solo el contenido de las normas— afecta directamente a la comunidad, y por eso requiere consulta propia. Una analogía para que el público más amplio lo entienda mejor podría ser: un médico puede ser la persona más competente para describir y actuar sobre una enfermedad, pero eso no significa que la cirugía no requiera del consentimiento del paciente.

La doctrina del “trasplante” tiene tres consecuencias que la propia sentencia no desarrolló. Primero, cierra definitivamente la posibilidad de que la iniciativa comunitaria exonere al Estado del deber de consultar el proceso de incorporación. Segundo, implica que cualquier incorporación estatal de normas de derecho propio —de cualquier comunidad étnica, y potencialmente de comunidades campesinas— debe ir acompañada de consulta sobre el proceso de incorporación, no solo sobre el contenido. Tercero —y esto es el punto que la sentencia ignoró—, si el trasplante produce afectación directa, entonces también la produce el trasplante parcial: la decisión de incorporar ciertos artículos del Mandato ATEA y dejar fuera los veintinueve restantes es una elección constitutivamente relevante que la C-448/25 no examinó. ¿Dicha selección fue concertada con el CRIC o fue una decisión unilateral del Ejecutivo?

3.3. La verificación de la consulta previa: resultado correcto, razonamiento insuficiente

La Corte encontró que el proceso de consulta fue satisfecho con referencia al CRIC. Siete mesas técnicas entre junio y julio de 2024, en el marco de la Comisión Mixta del Decreto 1811 de 2017, con participación de la Consejería Mayor del CRIC en representación de 139 autoridades de 11 pueblos. Los principios de autonomía, buena fe, participación y consentimiento informado fueron respetados. El decreto resultante fue discutido, negociado y concertado. Hasta ahí, la decisión es correcta y bien argumentada.

El problema está en la segunda parte: la Corte descartó la necesidad de consulta con



comunidades indígenas ajenas al CRIC y **con el campesinado**, sobre la base de que el decreto no genera afectación directa sobre esos sujetos en abstracto. Añadió, con prudencia formal, que esta conclusión no impide analizar eventuales afectaciones concretas en casos individuales.

Esa aclaración es formalmente correcta y sustantivamente insatisfactoria por una razón de peso. Diferir el análisis de las afectaciones concretas al litigio individual significa que la Agencia Nacional de Tierras, los jueces agrarios y las comunidades en conflicto deberán resolver esas afectaciones sin un parámetro constitucional previo: caso a caso, tutela por tutela, en territorios donde el conflicto ya existe y donde la ausencia de reglas claras beneficia al actor con más poder de hecho. Vale la pena remarcar que en el Cauca, la población indígena no es el único sujeto colectivo vulnerable, en idéntica situación se encuentran comunidades afrodescendientes y campesinas.

3.4. La inhibición sobre el artículo 3: la respuesta correcta sin fuerza normativa

La inhibición frente al artículo 3 es la decisión más controversial del fallo. El artículo define el ámbito de aplicación del decreto: los resguardos constituidos, las reservas indígenas, y las tierras «ocupadas o poseídas ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación» u otras formas de formalización territorial indígena.

El demandante argumentó que la inclusión de territorios sobre los cuales existe una mera «solicitud» de constitución —sin que la posesión ancestral haya sido verificada— habilita a la ATEA para ejercer competencias sobre tierras que aún no son territorios indígenas reconocidos, vulnerando derechos de terceros. La Corte encontró que el cargo carecía de certeza por una interpretación subjetiva del artículo, y explicó por qué: las competencias de la ATEA solo pueden recaer sobre tierras de posesión ancestral efectiva, el parágrafo del artículo 4 exige coordinación con autoridades públicas respecto de terceros, y el artículo 6 ordena coordinación con las entidades competentes.

La tensión que ese argumento revela es la misma tensión que justificaba un pronunciamiento de fondo: si la razón por la que el cargo carece de certeza es que las competencias de la ATEA nacen sobre posesión ancestral efectiva —no sobre la sola presentación de solicitudes—, entonces la Corte tiene en sus manos el criterio de constitucionalidad condicionada y elige no aplicarlo con fuerza normativa.

Las consecuencias prácticas de esa elección son concretas. La redacción del artículo 3



es genuinamente ambigua. La expresión “donde se haya solicitado la constitución [...] de la entidad territorial indígena” puede leerse de dos formas: como una descripción de territorios de posesión ancestral que están en proceso de formalización —que es la lectura constitucional que la Corte adoptó implícitamente— o como una categoría autónoma que activa las competencias de la ATEA desde la sola presentación de la solicitud, con independencia de si la posesión ancestral ha sido verificada. La primera lectura es la que la Corte implícitamente validó; la segunda es la que, en la práctica, puede ser adoptada por las autoridades indígenas, aceptada por la ANT y aplicada en territorios donde comunidades campesinas llevan décadas con derechos constituidos.

Imaginemos una familia campesina del norte del Cauca que lleva veinte años en una finca, tiene escritura, paga predial y está tramitando la constitución de una Zona de Reserva Campesina con sus vecinos. Un día llega una notificación de la ATEA diciéndoles que ese territorio está dentro de su ámbito de competencia porque el CRIC presentó una solicitud de ampliación de resguardo que incluye esa zona. ¿Cuál de las dos interpretaciones del artículo 3 aplica? La lectura constitucional que la Corte adoptó implícitamente dice que las competencias de la ATEA solo operan sobre territorios de posesión ancestral efectiva y comprobada, no sobre cualquier área que alguien solicite. Pero como la Corte no lo dijo con fuerza vinculante, la ANT, la ATEA y los jueces pueden aplicar la otra lectura. Sin una decisión constitucional con fuerza vinculante, ese conflicto de interpretación — que ya existe en muchos municipios del Cauca— se resolverá sin mapa jurídico, en el territorio, por la vía de los hechos.

IV.

DIAGNÓSTICO INTEGRADO: LO RESUELTO, LO PENDIENTE Y LO NO ABORDADO

4.1. El balance positivo

El diagnóstico debe comenzar con lo que las dos sentencias efectivamente construyeron. El Decreto Ley 1094 de 2024 sobrevivió dos impugnaciones sustantivas; el CRIC tiene un reconocimiento legal de las competencias de la ATEA con fuerza de ley, consultado y examinado en sus dimensiones más importantes. La doctrina del trasplante normativo es el aporte conceptual más sólido del ciclo y tiene proyección sobre cualquier comunidad cuyo derecho propio

el Estado pretenda incorporar al ordenamiento positivo. Y la reserva explícita de que el rechazo de afectación directa en abstracto no cierra la puerta a tutelas por afectaciones concretas preserva un camino procesal real para los perjudicados.

4.2. El mapa de lo resuelto y lo pendiente

El siguiente cuadro sintetiza el estado de los problemas constitucionales que plantea el Decreto Ley 1094 de 2024 después del ciclo C-254/25 y C-448/25:

Problema constitucional	Estado después de C-254/25 y C-448/25
Jerarquía del derecho propio del CRIC frente al ordenamiento estatal	RESUELTO por C-254/25. Opera en coordinación, no en prevalencia.
Consulta previa con las comunidades del CRIC	RESUELTO por C-448/25. El proceso fue suficiente.
Consulta con comunidades indígenas ajenas al CRIC y con el campesinado	DESCARTADO en abstracto por C-448/25. Abierto para casos concretos.
Criterios operativos del bloque jurídico intercultural	SIN RESOLVER. Habilitado en C-254/25, sin desarrollo en ninguna de las dos.
Momento en que nacen las competencias de la ATEA en territorios en disputa	SIN RESOLVER. C-448/25 se inhibió; la respuesta correcta quedó implícita, sin fuerza normativa.
Relación entre derechos territoriales indígenas y campesinos en traslapes	NO ABORDADO. Ausente del razonamiento jurídico en ambas sentencias.
Constitucionalidad de la Directiva 001/2025 como mecanismo de jerarquía funcional	NO ABORDADO. Fuera del control abstracto de las sentencias.
Omisión legislativa del Congreso respecto a la Ley Orgánica del art. 329 C.P.	RECONOCIDA en ambas sentencias. Sin medidas concretas para superarla.

4.3. El silencio más urgente, la tensión horizontal: ¿qué pasa cuando indígenas, afrodescendientes y campesinos reclaman el mismo suelo?

De los problemas no resueltos, el más urgente y el más ausente es la tensión horizontal entre sujetos de especial protección constitucional. Ninguna de las dos sentencias examinó qué ocurre cuando los derechos territoriales del CRIC y los derechos territoriales de comunidades campesinas o afrodescendientes convergen sobre el mismo suelo.

La C-254/25, al eliminar la prevalencia jerárquica del derecho propio indígena, sentó un principio con un corolario necesario que la sentencia no explicitó: si el derecho indígena no puede prevalecer sobre el derecho estatal por rango normativo, tampoco puede



prevalecer sobre el derecho campesino o afrodescendiente por defecto administrativo, sin coordinación y sin decisión judicial. La C-448/25 tuvo la oportunidad de incorporar el Acto Legislativo 01 de 2023 y preguntarse si el reconocimiento constitucional del campesinado modifica la ecuación de la afectación directa. No lo hizo.

Los datos del Sistema de Información Geográfica y Estadística Poblacional (SIGPE) del IEI de la Javeriana Cali permiten medir la dimensión real de este silencio. Las territorialidades reconocidas en Colombia suman más de 54 millones de hectáreas; los traslapes entre pretensiones de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas superan las 829.000 hectáreas, concentradas en el Cauca, el Pacífico y el piedemonte amazónico. En esas 829.000 hectáreas, la pregunta de cómo se coordinan los sistemas normativos y quién tiene autoridad sobre qué carece hoy de respuesta constitucional.

4.4. La Directiva 001/2025: la administración reconstruyendo la jerarquía prohibida

La Directiva N.º 001 de 2025 del Ministerio de Agricultura instruye a la Agencia Nacional de Tierras a aplicar la salvaguarda de los territorios étnicos frente a cualquier solicitud campesina de Zonas de Reserva Campesina - ZRC o Territorios Campesinos Agroalimentarios - TECAM en áreas que sean o puedan ser ámbito territorial de comunidades indígenas —incluso cuando esa ancestralidad no ha sido verificada formalmente. Una solicitud campesina en zona de posible traslape resulta bloqueada administrativamente, sin coordinación, sin decisión judicial, sin que la comunidad campesina pueda demostrar sus derechos.

Esta directiva reinstala, por vía administrativa, la jerarquía funcional que la C-254/25 eliminó por vía constitucional. La contradicción es directa: la sentencia dice que el derecho propio indígena no prevalece sobre el ordenamiento estatal; la directiva produce como efecto que los derechos territoriales campesinos se resignen ante las pretensiones indígenas sin proceso de coordinación. Esas dos proposiciones son incompatibles. La Corte no examinó la Directiva porque no estaba en los cargos de las demandas. Pero la contradicción subsiste en el nivel más operativo: el de la ANT tomando decisiones concretas sobre quién puede tener territorio y a quien se le aplaza de manera indefinida.

Esta contradicción tiene fundamentos constitucionales para ser impugnada. Si el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección y el principio de coordinación de la C-254/25 se extiende a la relación entre todos los sujetos colectivos, entonces un instrumento administrativo que subordina sistemáticamente los derechos territoriales campesinos a las pretensiones indígenas, sin exigir coordinación ni decisión judicial, viola simultáneamente el principio de igualdad entre sujetos de especial



protección y el principio de coordinación que la C-254/25 preservó. Las organizaciones campesinas del país tienen hoy argumentos sólidos para impugnar la Directiva en sede de nulidad y restablecimiento del derecho o tutela.

V.

LOS ERRORES METODOLÓGICOS: LO QUE SE PUDO HACER Y NO SE HIZO

5.1. La inexecutable sin sustituto en la C-254/25

El error metodológico central de la C-254/25 no está en la decisión de declarar inexecutable las expresiones de prevalencia —esa decisión es correcta—, sino en no haber construido su sustituto. Cuando la Corte Constitucional elimina una norma con propósito legítimo sin establecer qué la reemplaza, transfiere el problema al operador jurídico sin herramientas para resolverlo. El bloque jurídico intercultural

quedó habilitado sin protocolo: existe como categoría, pero aún no existe como método.

La constitucionalidad condicionada propuesta por los salvamentos habría obligado a construir ese método. El condicionamiento podría haber declarado las expresiones executable en el entendido de que el bloque jurídico intercultural opera como mecanismo de coordinación entre sistemas normativos de igual jerarquía, y que la precedencia que establece es interna al ámbito del derecho propio. Ese condicionamiento habría producido criterios con fuerza de ratio decidendi. La C-448/25, al construir la doctrina del trasplante normativo como obiter dicta sobre un problema diferente, llegó tardíamente y parcialmente adonde la C-254/25 pudo haber llegado en la parte resolutive.

El patrón es reconocible a lo largo de la jurisprudencia sobre pluralismo. La C-139/1996 estableció que la Jurisdicción Especial Indígena opera «dentro de los límites de la Constitución y la ley», sin definir operativamente cuáles son esos límites. La C-463/2014 construyó el factor objetivo y subjetivo del fuero indígena, pero dejó sin criterio sus casos límite. La C-254/25 habilitó el bloque jurídico intercultural sin operativizarlo; la C-448/25 avanzó en un aspecto puntual sin resolver el conjunto. Es un constitucionalismo de reconocimiento que sabe dar el primer paso pero sistemáticamente evita el segundo.



5.2. La Corte tenía la respuesta y eligió no darla con fuerza de ley en la C-448/25

La inhibición sobre el artículo 3 se presentó como inevitable: la demanda estaba mal formulada y la Corte no tenía cómo pronunciarse. Esa presentación merece ser cuestionada. La Corte, al explicar por qué la demanda no tenía razón, tuvo que decir cuál era la interpretación correcta del artículo 3: las competencias de la ATEA solo aplican sobre territorios de posesión ancestral comprobada, no sobre cualquier tierra que alguien solicite. Si la Corte sabía cuál era la lectura correcta, tenía en sus manos exactamente lo que se necesita para dictar una constitucionalidad condicionada. Lo que no hizo fue decirlo con fuerza de obligación jurídica —que es precisamente lo que falta.

La diferencia es concreta. La inhibición dice a los funcionarios de la ANT: “usted averigüe”. La constitucionalidad condicionada dice: “las competencias de la ATEA solo comienzan cuando hay verificación comprobada de posesión ancestral, con audiencia a los afectados”. La primera opción requiere menos trabajo de la Corte. La segunda evita que ese trabajo lo hagan, sin herramientas ni autoridad, los funcionarios de una entidad administrativa, los jueces y finalmente las comunidades mismas en sus conflictos cotidianos. Esta segunda opción fija el parámetro para el accionar eliminando una fuente real de inseguridad jurídica. Cuesta más en términos de trabajo judicial, pero produce un beneficio mucho mayor en términos de gobernabilidad del pluralismo.

VI.

CÓMO HACER FUNCIONAR EL PUENTE: PROPUESTA DE CRITERIOS PARA LA TRADUCCIÓN NORMATIVA

6.1. Alcance y límites de la propuesta

La *Traducción Normativa* fue propuesta en el análisis previo del IEI como el mecanismo hermenéutico que busca la equivalencia funcional y el sentido compatible entre racionalidades jurídicas distintas. El diagnóstico integrado de este artículo permite refinar esa propuesta: primero, precisando los criterios para la tensión vertical —entre el derecho propio y el derecho estatal— a partir de lo que el texto completo de la C-254/25 reveló; y, segundo, desarrollando con mayor profundidad los

criterios para la tensión horizontal entre sujetos colectivos, que ninguna de las dos sentencias abordó.

Antes de exponer los criterios, es necesario ser precisos sobre lo que la Traducción Normativa no puede hacer. No puede eliminar los conflictos territoriales que tienen raíces históricas, económicas y políticas que ninguna metodología hermenéutica resuelve. No puede sustituir la Ley Orgánica del artículo 329 C.P., que es la respuesta institucional de largo plazo que el pluralismo colombiano necesita. Y no produce los efectos de un fallo de la Corte Constitucional: sus criterios son metodológicos y orientan al operador, pero carecen de la fuerza vinculante. Lo que ofrece es un proceso legítimo para gestionar los conflictos que las sentencias dejaron abiertos, con reglas transparentes y revisables, mientras persiste el silencio legislativo.

6.2. Criterios para la tensión vertical: el derecho propio frente al Estado

Presunción de validez constitucional con carga de justificación revertida

Una vez que la C-254/25 confirma que el derecho propio del CRIC opera en el marco del bloque jurídico intercultural, la consecuencia procesal necesaria es que ese derecho goza de una presunción de compatibilidad constitucional. El operador estatal que pretenda desconocer o restringir una norma propia no puede invocar una simple colisión normativa formal: debe acreditar que la aplicación de la norma propia amenaza un bien constitucional que no puede ser armonizado mediante coordinación, y que la restricción es la mínima necesaria. Esta presunción no es de jerarquía; es de buena fe institucional, revertible solo con justificación específica.

Verificación de posesión ancestral como condición previa al ejercicio de competencias en disputa

Este criterio responde al problema que la C-448/25 no resolvió al inhibirse sobre el artículo 3. Las competencias de la ATEA sobre un territorio en disputa nacen con la verificación administrativa de la posesión ancestral efectiva, no con la presentación de una solicitud de constitución o ampliación. La verificación debe ser un procedimiento reglado, con audiencia de los posibles afectados, y no puede ser un acto unilateral de la autoridad indígena. Sin esa verificación, las competencias de la ATEA son potenciales; su ejercicio prematuro es impugnabile por cualquier afectado.

Coordinación como regla, sustitución unilateral como excepción justificada

Cuando la aplicación del derecho propio entre en colisión con una competencia estatal, la primera respuesta institucional es la coordinación. Los artículos 4 y 6 del Decreto 1094 de 2024 prevén protocolos de coordinación, pero no los desarrollan con suficiente detalle. Hasta que existan protocolos específicos, ninguna decisión estatal que afecte el ámbito territorial y competencial de la ATEA puede tomarse sin que las autoridades del CRIC hayan sido convocadas formalmente. La sustitución unilateral requiere demostrar que la coordinación fue intentada, que produjo un impasse y que ese impasse afecta un bien constitucional de superior valor.

6.3. Criterios para la tensión horizontal: coexistencia entre sujetos de especial protección

Ningún derecho desaparece por la sola llegada de otro.

El reconocimiento del *campesinado como sujeto de especial protección constitucional* genera la obligación estatal de tratar los derechos territoriales campesinos como fuente de derecho que debe ser considerada en condiciones de equivalencia con los derechos territoriales indígenas y afrodescendientes. Equivalencia no significa identidad de contenido: los derechos de los distintos sujetos tienen fundamentos y alcances diferentes. Significa que ninguno puede ser descartado automáticamente por la sola invocación de otro —que es exactamente lo que la Directiva 001/2025 hace respecto del campesinado.

Los derechos ya reconocidos no pueden ser borrados sin proceso judicial. En territorios donde ya existen derechos territoriales campesinos reconocidos —ZRC constituidas, TECAM en funcionamiento, familias con títulos formalizados— el proceso de reconstitución o ampliación de resguardos no puede extinguir ni desconocer esos derechos adquiridos sin coordinación previa y sin decisión judicial que establezca la incompatibilidad. Este criterio no niega el derecho a la restitución territorial indígena; establece que ese proceso no puede realizarse a expensas de derechos de otros sujetos igualmente protegidos. La distinción es entre tierras de posesión ancestral sin presencia de otros derechos constituidos —donde este criterio no opera— y territorios con derechos superpuestos, donde sí opera.

Diálogo intercultural mediado como primera respuesta institucional

La Directiva 001/2025 instituyó el rechazo automático de solicitudes campesinas



como primera respuesta ante traslapes territoriales. La lógica correcta es la inversa: el diálogo intercultural mediado es la norma; el rechazo, la excepción que requiere justificación específica. Cuando la ANT recibe una solicitud de ZRC o TECAM en zona de posible traslape, su primera obligación es convocar un espacio de coordinación entre las autoridades del CRIC y la organización campesina, con acompañamiento estatal, plazo definido y carácter vinculante en sus resultados. Solo si ese proceso concluye en incompatibilidad genuina cabe resolver por exclusión, y esa resolución debe ser judicial si afecta derechos reconocidos.

La solicitud abre un proceso; no abre una competencia

En territorios donde existen solicitudes de formalización campesina o afrodescendiente en trámite, el ejercicio de competencias de la ATEA exige que las autoridades indígenas acrediten ante la ANT la posesión ancestral efectiva y actual sobre ese territorio específico. La posesión ancestral no se presume por la sola invocación de la ancestralidad ni por la existencia de una solicitud en trámite: requiere elementos probatorios concretos. Sin esa acreditación, las competencias de la ATEA en ese territorio son potenciales y su ejercicio prematuro es impugnabile.

VII. CONCLUSIONES: RECONOCIMIENTO SIN PROTOCOLO

En términos generales podemos concluir que el puente intercultural existe. Después del ciclo C-254/25 y C-448/25, el *bloque jurídico intercultural* es una figura constitucionalmente válida, doctrinalmente diferenciada del bloque de constitucionalidad del artículo 93, y metodológicamente orientada a la coordinación entre sistemas normativos de igual jerarquía. Ese es un resultado real y no menor.

Lo que no existe es el manual de instrucciones. Los criterios operativos para hacer funcionar el bloque jurídico intercultural en los conflictos territoriales reales —¿quién tiene la carga de justificar cada restricción?, ¿cómo se verifica la posesión ancestral?, ¿qué exige el Estado antes de rechazar una solicitud de territorialidad campesina?— no fueron aclarados por ninguna de las dos sentencias. La C-254/25 habilitó la figura sin operativizarla; la C-448/25 construyó una pieza —*la doctrina del trasplante normativo*— sin ensamblarla en el conjunto. El costo de esos vacíos no es abstracto: se mide en los conflictos territoriales a lo largo y ancho de la ruralidad colombiana, en las solicitudes

de ZRC y TECAM que la ANT archiva sin proceso de coordinación, en las comunidades campesinas que el texto de la Directiva 001/2025 coloca sistemáticamente en posición de inferioridad jurídica, a pesar del Acto Legislativo 01/2023.

Los errores metodológicos de ambos fallos —la inexecutable sin sustituto (C-254/25) y la inhibición evitable (C-448/25)— tienen en común que son errores de economía judicial. En ambos casos, la Corte resolvió lo menos costoso: la depuración textual en el primer caso, la inhibición sobre un cargo formalmente defectuoso en el segundo. La opción más costosa —la constitucionalidad condicionada con criterios precisos— habría producido más derecho pero habría exigido más trabajo. Lo más preocupante es que la jurisprudencia constitucional sobre pluralismo lleva tres décadas repitiendo ese patrón.

La Traducción Normativa, con los cuatro criterios para la tensión vertical y los cuatro criterios para la tensión horizontal que el presente texto propone, es la respuesta metodológica disponible hoy para los operadores que deben resolver los problemas que las sentencias dejaron abiertos. No es una solución definitiva, ni pretende serlo. Es un proceso legítimo para gestionar los conflictos con reglas claras sobre quién tiene la carga de justificar qué, cómo se verifica la posesión ancestral y qué se exige antes de excluir a una comunidad campesina o afrodescendiente de un proceso de formalización territorial.

La tarea definitiva es legislativa. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que el artículo 329 de la Constitución ordena desde 1991 —y que el Congreso lleva treinta y cuatro años sin expedir— es la única respuesta institucional de largo plazo para el pluralismo jurídico colombiano. Mientras esa ley no exista, el sistema opera sobre decretos presidenciales transitorios que nunca terminan de serlo, sobre jurisprudencia constitucional que llena vacíos legislativos y sobre directivas administrativas que reconstruyen las jerarquías que la Constitución no autoriza. El bloque jurídico intercultural existe en ese andamiaje provisional. Existe, pero sin piso firme. Construirlo es la tarea que las sentencias C-254 y C-448 de 2025 dejaron al Congreso, que hasta ahora ha preferido no tomarla.

Problema constitucional	Estado después de C-254/25 y C-448/25	Urgencia
Jerarquía del derecho propio del CRIC	RESUELTO por C-254/25. Opera en coordinación, no en prevalencia.	Resuelta
Consulta previa con comunidades del CRIC	RESUELTO por C-448/25. El proceso fue suficiente.	Resuelta
Consulta con comunidades ajenas al CRIC y campesinos	DESCARTADO en abstracto. Abierto para casos concretos.	Alta



Problema constitucional	Estado después de C-254/25 y C-448/25	Urgencia
Criterios operativos del bloque jurídico intercultural	SIN RESOLVER. Habilitado pero sin desarrollo operativo.	Muy alta
Competencias de la ATEA en territorios en disputa (art. 3)	SIN RESOLVER. Inhibición; respuesta correcta sin fuerza vinculante.	Muy alta
Relación entre derechos indígenas y campesinos en traslapes	NO ABORDADO en ninguna de las dos sentencias.	Crítica
Constitucionalidad de la Directiva 001/2025	NO ABORDADO. Fuera del control abstracto.	Alta
Omisión legislativa respecto a la Ley Orgánica del art. 329	RECONOCIDA en ambas sentencias. Sin medidas concretas.	Estructural

Referencias

Fuentes jurisprudenciales

- Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-139 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia SU-510 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-463 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-617 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-362 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia C-254 de 2025. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Expediente D-16.220.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia C-448 de 2025. M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño. Expedientes D-16.291 y D-16.306.
- Corte IDH. (2001). Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Serie C No. 79.
- Corte IDH. (2008). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Serie C No. 185.
- Corte IDH. (2012). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Serie C No. 245.

Fuentes normativas

- Acto Legislativo 01 de 2023. Reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Decreto Ley 1094 de 2024. Reconocimiento del Mandato ATEA del CRIC.

Decreto 0780 de 2024. Reglamentación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM).

Decreto 1147 de 2024. Reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Directiva N.º 001 de 2025.

OIT. (1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Fuentes académicas

Griffiths, J. (1986). What is legal pluralism? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 18(24), 1-55.

Instituto de Estudios Interculturales – PUJ Cali. (2025). SIGPE: Territorialidades étnicas y campesinas en Colombia, corte 2025.

Santos, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Trotta / ILSA.

Santos, B. de S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Siglo XXI / CLACSO.

Walsh, C. (2012). *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*. Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.

Yrigoyen Fajardo, R. (2014). Pluralismo jurídico e interculturalidad en América Latina. En C. Rodríguez Garavito (Ed.), *El derecho en América Latina*. Siglo XXI.

