

**Las Entidades Territoriales Indígenas: Perspectivas para la  
implementación de la Administración Pública Étnica Ancestral.**

**JULIETA NARANJO LUJÁN**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SEDE CENTRAL**

**DIRECTOR:  
EDWIN MURILLO AMARIS  
DOCTOR EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**BOGOTÁ D.C. MAYO DE 2024**

**Las Entidades Territoriales Indígenas: Perspectivas para la implementación de  
la Administración Pública Étnica Ancestral.**

**JULIETA NARANJO LUJÁN**

**DIRECTOR:**

**EDWIN MURILLO AMARIS**

**DOCTOR EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Trabajo Final de Grado para optar al título de Magister en Administración  
Pública**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SEDE CENTRAL**

**BOGOTÁ D.C. MAYO DE 2024**



BANKSY

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Índice de siglas</b> .....	6
<b>Índice de tablas y gráficos</b> .....	6
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1. Los Pueblos Indígenas en Colombia y la orden constitucional incumplida 30 años después de reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas (ETI)</b> .....	14
<b>1.1 Planteamiento del problema</b> .....	14
<b>1.2 Justificación</b> .....	17
<b>1.4 Estado del arte</b> .....	18
<b>1.5 Marco teórico</b> .....	21
<b>1.5.1 Territorio, territorialidad y territorialización</b> .....	21
<b>1.5.2 La organización territorial en Colombia</b> .....	23
<b>1.6 Marco Conceptual</b> .....	26
<b>1.7 Metodología</b> .....	32
<b>1.7.1 Paradigma de la Investigación</b> .....	32
<b>1.7.2 Enfoque de la investigación</b> .....	36
<b>1.7.3 Nivel de investigación</b> .....	38
<b>1.7.4 Población</b> .....	39
<b>1.7.5 Estrategia de investigación</b> .....	39
<b>1.7.6 Técnicas de recolección de la información</b> .....	40
<b>1.7.7 Enunciación de instrumentos</b> .....	41
<b>Capítulo 2. Los Territorios Indígenas y su autonomía.</b> .....	42
<b>2.1 Colombia país multiétnico</b> .....	42
<b>2.2 La Autonomía de los Pueblos Indígenas en Colombia</b> .....	44
<b>2.3 La inconveniencia de la LOOT</b> .....	49
<b>2.4 Exhorto de la Sentencia C-054 de 2023</b> .....	51
<b>Capítulo 3. La Implementación del Estado Plurinacional</b> .....	54
<b>3.1 La transición del Estado Colonial al Estado Plurinacional</b> .....	54

<b>3.2 La implementación del Estado Plurinacional en bolivia .....</b>	<b>61</b>
<b>3.3 Los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC) .....</b>	<b>63</b>
<b>3.4 La implementación del Estado Plurinacional en Colombia .....</b>	<b>66</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>83</b>
<b>Anexo 1. Entrevista Semiestructurada .....</b>	<b>87</b>

## ÍNDICE DE SIGLAS

AESGPRI: Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas

AIOC: Autonomía Indígena Originaria Campesina

ANT: Agencia Nacional de Tierras

CONAIOC: Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas

CP: Constitución Política de Colombia

CPE: Constitución Política del Estado de Bolivia

DAIRM: Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías

DANE: Departamento Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ETA: Entidades Territoriales Autónomas

ETI: Entidades Territoriales Indígenas

ETIOC: Entidad Territorial Indígena Originario Campesino

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

GAIOC: Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesinos

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

LOOT: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

MAS: Movimiento al Socialismo

NPIOC: Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización no Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

RAP: Regiones Administrativas y de Planeación

RPG: Regiones de Planeación y Gestión

SGP: Sistema General de Participaciones

TCP: Tribunal Constitucional Purinacional

TSE: Tribunal Supremo Electoral

URT: Unidad de Restitución de Tierras

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Pueblos Indígenas de Colombia

Gráfica 1. Grupos Étnicos

Gráfica 2. Sistema General de Participaciones

Gráfica 3. Distribución y giro de la AESGPRI – Rol de las entidades

Gráfica 4. Acuerdos y reglas de convivencia

Gráfica 5. Distribución de la tierra rural en Colombia.

## INTRODUCCIÓN

En Sentencia de Unificación 092 de 2021<sup>1</sup> la Corte Constitucional amparó los derechos de la comunidad Jiw, reconociendo como territorio indígena el nuevo lugar donde fueron reasentados en Naexal Lajt - Meta, al igual que ordenó el diseño y adopción de programas macro de atención a las necesidades que diez años antes había ordenado la misma Corte cuando pidieron protección por el conflicto armado interno, que amenazaba con su extinción. La parálisis institucional justificada en cientos de excusas burocráticas y formales, no muestra el acompañamiento expedito e integral que requieren estas comunidades indígenas.

El panorama no ha cambiado en años. Son ignorados como una tradición estatal que insiste en desconocerle sus derechos a pesar del reconocimiento que de manera expresa hizo la Constitución Política de Colombia (CP) en 1991 a las comunidades indígenas, reforzando su protección a través de figuras que posibiliten la preservación de su cultura, usos, costumbres, cosmovisión así como de su pervivencia, como con el reforzamiento de su autonomía a través del bloque de constitucionalidad que exige el acatamiento de los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Según Semper (2003) Colombia se consideraba el país latinoamericano que en los años 90's había emprendido decididamente el camino para crear para los Pueblos Indígenas las condiciones jurídicas y prácticas para la construcción de un futuro viable para ellos. Con el paso de los años la compenetración entre las comunidades indígenas, las instituciones del Estado y la sociedad en general no ha sido el ideal que se creía pues han surgido fisuras y contradicciones entre el Estado constitucional moderno y el alcance de identidad y autonomía indígenas.

Dentro de las deudas que tiene la Nación con los Pueblos Indígenas se encuentra la reglamentación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), de conformidad con lo establecido en el artículo 329 de la CP<sup>2</sup> para determinar la conformación de las Entidades Territoriales

---

<sup>1</sup> Premio de la Corporación Excelencia en la Justicia a mejor sentencia de Altas Cortes que ampara derechos fundamentales de la comunidad indígena JIW (Meta) para evitar su extinción. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>2</sup> ARTICULO 329º—La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los

Indígenas (ETI). Más de treinta años después y a pesar de haber sido ordenado al Gobierno y al legislador 2 veces por la Corte Constitucional expedir su reglamentación; es necesario cuestionar no solo los posibles motivos por los cuales a la fecha no ha sido expedida la LOOT que reglamente las ETI y, por otra parte, si es posible su reglamentación a través del figuras jurídicas que permitan el efectivo ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas a través del reconocimiento y libre ejercicio según lo establece la Ley de Origen de estas comunidades.

Baena (2015) en *La Autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas* analiza que las relaciones entre la civilización occidental y los pueblos indígenas no están exentas de desequilibrios históricos y culturales que ameritan un tratamiento jurídico especial. El punto de partida para lograr una equiparación es, en términos generales, el ordenamiento territorial, y, en términos específicos, el principio de autonomía. Sin embargo, a partir de las construcciones teóricas de la antropología y de una interpretación sistemática de la Constitución de 1991, es viable y necesario lograr la reglamentación definitiva de las ETI.

De la Constitución Política se puede inferir, que los territorios indígenas emergen del carácter y empoderamiento que el Constituyente de 1991, otorgó a los pueblos y comunidades indígenas, reforzado por los principios internacionales, de los cuales son de destacar la Convención de Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Declaración y Programa de Acción de Durban; la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos; la Declaración de Derechos Indígenas de la Organización de Estados Americanos; la Declaración de Derechos Indígenas de las Naciones Unidas; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el seno de las Naciones Unidas (UNICEF, 2010).

El panorama de racismo, discriminación y olvido por los Pueblos Originarios tiene un denominador común en los diferentes países. Por este motivo el Papa Francisco en la audiencia del 10 de febrero de 2023, donde recibió a los participantes de la 6ª. Reunión Mundial del Foro de los Pueblos

---

representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. PAR.—En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

Indígenas, promovido por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), hizo un llamado a los Estados a reconocer a los Pueblos Indígenas, la interculturalidad de las naciones, respetar la diversidad, su espiritualidad, su cosmovisión, consciente del resabio por el racismo hacia estas culturas por sus diferencias y creencias hacia la Madre Tierra, ante la creencia que se tienen que integrar a la sociedad dominante.

Pidió en dicha audiencia no solo a los Estados a que se les escuche el mensaje de sabiduría que tienen, sino también a aprovechar el rol protector de estas naciones; al mismo tiempo que instó a las comunidades indígenas a seguir luchando por vivir en armonía con la naturaleza.<sup>3</sup>

El presente trabajo es el resultado de diálogos sostenidos con un grupo de profesionales interdisciplinario, antropólogos, abogados, administradores públicos, así como entrevistas realizadas a ex funcionarios públicos y líderes indígenas; así como del análisis documental de los escritos académicos en su mayoría, de los últimos 10 años, en la búsqueda de una propuesta viable que permita que en la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas se respete la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, con base en su cosmovisión, Ley de Origen, usos y costumbres.

En el primer capítulo se hace un recuento de los antecedentes del contexto de los Pueblos Indígenas y su relacionamiento con los gobiernos colombianos; realizando el planteamiento del problema así como la referenciación normativa y algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia.

En este capítulo también se establecen los objetivos del trabajo; así como la justificación y la importancia de abordar este tema desde la óptica de la administración pública. Para ello se desarrolla el estado del arte en la materia, estableciendo los principales antecedentes investigativos asociados nacional e internacionalmente; así como el marco teórico, conceptual, histórico y normativo. Por último, se describe la metodología empleada para la realización de la investigación.

---

<sup>3</sup> *“Necesitamos con urgencia acciones mancomunadas, fruto de una leal y constante colaboración, porque el desafío ambiental que estamos viviendo y sus raíces humanas tienen un impacto en cada uno de nosotros. Un impacto no sólo físico, sino psicológico y cultural. Por ello – invocó el Papa – pido a los Gobiernos que reconozcan a los pueblos indígenas de todo el mundo, con sus culturas, lenguas, tradiciones y espiritualidades, y que se respete su dignidad y derechos con la conciencia de que la riqueza de nuestra gran familia humana consiste precisamente en su diversidad”.*

En el segundo capítulo se hace un recuento de la composición y ubicación de los pueblos indígenas en Colombia, sus retos y el contexto histórico del relacionamiento con los gobiernos colombianos. Posteriormente se abarca el desarrollo de la asignación de territorios a las comunidades indígenas y el derecho que tienen a ejercer su autonomía y autodeterminación y los alcances de estas facultades; seguido de la explicación de cómo funciona la transferencia de recursos a estas comunidades, quién las administra, cuál es la composición del Sistema General de Participaciones (SGP), las normas que han sido expedidas para fortalecer la coordinación entre las diferentes entidades del Estado; así como la vigilancia y supervisión para que estos recursos sean ejecutados correctamente.

Se resalta el reconocimiento que la Constitución de 1991 introduce al concepto que como Nación se tiene ante el mundo pero a su vez, se le da el protagonismo de la diversidad de un pueblo regido por el centralismo y patrones importados del modelo Republicano. Se observa claramente la concepción que se tenía de este grupo étnico y la forma como a través de las normas se trata de enmarcar permanentemente su cotidianidad a las costumbres y formas del mundo occidental.

Adicionalmente, se relacionan las normas emitidas por el Gobierno Nacional con base en el artículo 56 transitorio<sup>4</sup>, a través de las cuales han ido facultando a las instituciones indígenas de las capacidades para administrar los recursos que transfiera la Nación, celebrar contratos, entre otros. Por último, se desarrollan los supuestos por los cuales los proyectos de ley que han sido presentados al Congreso de la República no han sido aprobados; así como la última decisión de la Corte Constitucional para exhortar tanto al Gobierno Nacional como al Congreso Nacional de la República para que presente en el menor tiempo posible el proyecto de ley que reglamente después de más de treinta años de omitir esta obligación, las ETI.

Por último en el Capítulo 3 se aborda cómo ha sido la implementación de la autonomía y autogobierno en Colombia, con la vigencia del Decreto 632 de 2018, para con base en ello estudiar el caso Boliviano, mostrando cómo luego de siglos de lucha y la búsqueda del reconocimiento de los derechos colectivos de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC), la defensa de sus territorios, el reconocimiento de la ciudadanía, el autogobierno y la gestión territorial, a través del Pacto

---

<sup>4</sup> ARTICULO TRANSITORIO 56. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

de Unidad, logran participar en la Asamblea Constituyente en los años 2006 y 2007, que definió la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en el año 2009, estableciendo el nuevo modelo de construcción estatal denominado Estado Plurinacional con autonomías.

En este capítulo se muestra el camino que ha recorrido Bolivia para integrar a los Pueblos Indígenas del país a la Autonomía Indígena, como parte de la estructura territorial de organización del Estado, donde se garantiza la autonomía, autogobierno y la participación de la construcción de las instituciones y el Vivir Bien de los indígenas de Bolivia. Este proceso no ha estado libre de obstáculos pero deja abierta la posibilidad de concebir Estados que no le teman al reconocimiento y garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas, donde puedan convivir tantas naciones como grupos sean reconocidos y cumplan con los requisitos establecidos para ello, con el fin de conformar un único Estado, que les permita participar en igualdad de condiciones a los municipios territoriales del país, contribuyendo así al debate público de la promoción e interrelación de los Pueblos Indígenas en el mundo.

A continuación se muestra cómo al pasar a hacer parte de la estructura del Estado Plurinacional, los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC) se han convertido en puentes institucionales que recomponen las rupturas existentes en el pasado, al constituirse como estructuras flexibles según las características de la comunidad indígena que representan.

Finalmente, por analogía se analiza la posible importación del Estado Plurinacional a Colombia, como una figura que si bien requeriría una reforma constitucional, permitiría reenfocar las discusiones que no han dejado avanzar en el reconocimiento y reglamentación de las ETI; así como se actualizaría el concepto de Estado a la diversidad de culturas indígenas que conviven en nuestro país, respetando su ancestralidad en sus formas, creencias, leyes y costumbres, brindándoles la jerarquía que por siglos les ha sido negada como naciones origen, cada una autónoma y autodeterminada; facultada para administrar su territorio y recursos propios y los que le sean transferidos.

De igual forma, y ante la practicidad y simplificación con que debería funcionar la administración pública, así como la administración de justicia, pues se trata de materializar y garantizar los principios constitucionales y no de compilar letra muerta en la Constitución, se realiza una fórmula que no requeriría reforma constitucional, pero que dependerá tanto de la voluntad que la clase política y las autoridades nacionales quieran brindar, como de la templanza que los Pueblos Indígenas decidan

ejercer con el fin de alcanzar acuerdos que puedan ser decisivos para lograr una verdadera autonomía y autodeterminación de estos pueblos ancestrales.

La interdependencia de las relaciones de los diversos estamentos estatales tales como la sociedad, políticos, gubernamentales, económicos y sociales, implica que la toma de decisiones en la administración pública se realice mediante la interlocución, negociación y concertación de los diferentes actores sociales.

Por ello, a través de la línea de investigación de “Toma de decisiones en Administración Pública” del Plan Nacional Quinquenal en Educación para el periodo 2020-2025, encuadrado en la sublínea “Modalidades de decisión pública I”, se busca plantear en el presente informe final de investigación las decisiones estratégicas y decisiones operativas-administrativas, así como decisión pública intergubernamental multiactor y multinivel, requeridas con el fin de reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas – ETI de forma consecuente con los derechos y el reconocimiento de los pueblos indígenas, sus costumbres, autonomía y autoridades propias que garanticen la salvaguarda de su ancestralidad.

El tema resulta ser de la mayor importancia en un momento histórico en el que las deudas históricas están llamadas a recomponerse para, de alguna forma, no solo saldar las grandes injusticias que estos grupos étnicos han padecido y siguen padeciendo en nombre de la colonización occidental sino también para demostrar que es posible la convivencia pacífica, armoniosa y el reconocimiento en el respeto de la diversidad de la cual se nutre el país, y que debe incluir la posibilidad de ampliar los modelos de gestión pública en nuestro país.

## CAPÍTULO 1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA Y LA ORDEN CONSTITUCIONAL INCUMPLIDA 30 AÑOS DESPUÉS DE REGLAMENTAR LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS (ETI)

“Váyanse de aquí, indios”, se escucha a una mujer mientras hombres armados atacaban a la minga indígena que estaba en Cali. Luego, otro con pistola en mano le pega a uno de los mingueros para que se fuera de aquel lugar. Todo esto ocurrió el pasado domingo en las calles de la capital del Valle del Cauca, mientras las redes sociales se llenaban de mensajes en contra de los indígenas, incluso de líderes políticos. Algunos desconocían su condición de ciudadanos, otros los llamaban indios y algunos más llegaban a tildarlos de salvajes. En fin, en una sola jornada se evidenció el racismo y el desconocimiento de los derechos que las poblaciones originarias de Colombia por más de 200 años (sic). (El Espectador, 15 de mayo de 2021)

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución de 1991 fue pionera en el continente al reconocer a Colombia en toda su diversidad de pueblos étnicos y culturales. Por primera vez en la historia del país, los pueblos indígenas tuvieron representación en la Asamblea Nacional Constituyente a través de dos de sus líderes<sup>5</sup>.

La articulación del país bajo la creencia de una uniformidad religiosa, de idioma y etnia preservó durante más de 180 años no solo las costumbres, cultura y sistemas españoles, sino también la colonización de los pueblos originarios, subyugados en diversas formas que no es del caso entrar a detallar en el presente trabajo, pero que fomentó un trato desigual y peyorativo hacia estas culturas, obligándolos a través de normas a acoger la moral cristiana y a recibir condenas por violarlas, así como a darles un trato de “menores de edad” para los temas de manejo de propiedad en los resguardos exigiéndoles permisos judiciales y subastas para poder enajenar sus bienes inmuebles.

Una de las grandes luchas indígenas ha sido el reconocimiento de sus tierras y la recuperación de territorios que les han sido arrebatados. A través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, se tituló a muchos resguardos las tierras donde habitan y en el periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990) se dio inicio al reconocimiento de los pueblos indígenas. Sin embargo, temas como

---

<sup>5</sup> Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry, líderes indígenas, tuvieron por primera vez representación y participación en la Asamblea Nacional Constituyente, elegidos con aproximadamente 40.000 votos.

la autonomía para asumir sus asuntos propios así como el ordenamiento territorial seguían colocando en desigualdad a los indígenas frente a los demás colombianos.

El líder indígena Lorenzo Muelas, citado en El Espectador en artículo del 15 de mayo de 2021, y quien trabajó en la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente correspondiente al ordenamiento territorial, manifestó que eligió esta Comisión *“para lograr una vez por todas que nos reconocieran como territorios indígenas y tuviéramos autonomía”. El enfoque era llevar su concepción del derecho mayor y de la necesidad de que reconociera en su diferencia. “Sentimos distinto: frente al aire, frente a la naturaleza, frente al agua, frente al dinero, frente a la autoridad, frente al mundo y frente a los demás, dando a nuestras vidas una ubicación y una dimensión diferentes”.*

Con la Constitución de 1991 y en parte gracias al reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y religiosa, se esperaba que la realidad de estos pueblos cambiara diametralmente.

Si bien la Constituyente generó todo un despliegue que se materializó en el reconocimiento histórico de los pueblos indígenas, así como de los diversos ámbitos de su cultura, resulta ser una victoria formal e insulsa, en donde a pesar de establecer en el artículo 329 de la Constitución la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y reiterarse la obligación en cabeza del Congreso de la República en el párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”* (LOOT), no se incluyó el compendio correspondiente a la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas y como contrapartida se estableció un plazo perentorio de diez (10) meses para proceder conforme y a la fecha no ha sido expedido<sup>6</sup>.

Adicional a ello, el desarrollo normativo que reconoce derechos a los pueblos indígenas o que reglamenta su interrelación con el Estado se observa poco despliegue normativo por parte del órgano legislativo y, por tanto, las herramientas jurídicas de que gozan las comunidades indígenas se encuentran limitadas y, en su mayoría administradas por las autoridades tradicionales, siguiendo la lógica de administración de incapaces o “menores de edad”.

---

<sup>6</sup> Es de aclarar que posterior a la expedición de la Constitución Política de 1991 se expidió la Ley 388 de 1997, la cual fue adicionada mediante la Ley 614 de 2000. Estas normas de ordenamiento territorial derogaron, modificaron y adicionaron artículos de la Ley 9 de 1989

Al contrario de lo que debería suponerse, la poca legislación en temas indígenas no corresponden al acatamiento a su autonomía, libre determinación y reconocimiento de sus derechos. Si bien a través de la Constitución de 1991 se establece el pilar para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, lo cierto es que ha sido poco lo que en los más de treinta años se ha logrado avanzar en el efectivo goce de sus derechos como pueblos ancestrales. En Sentencia T-778 de 2005, la Corte Constitucional señaló:

El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas es un derecho que se proyecta más allá del lugar donde está ubicada la respectiva comunidad. **Esto obedece a que el principio de diversidad étnica y cultural es fundamento de la convivencia pacífica y armónica dentro del respeto al pluralismo en cualquier lugar del territorio nacional**, ya que es un principio definitorio del estado social y democrático de derecho. **Es este un principio orientado a la inclusión dentro del reconocimiento de la diferencia, no a la exclusión so pretexto de respetar las diferencias.** Concluir que la identidad cultural solo se puede expresar en un determinado y único lugar del territorio equivaldría a establecer políticas de segregación y de separación. Las diversas identidades culturales pueden proyectarse en cualquier lugar del territorio nacional, puesto que todas son igualmente dignas y fundamento de la nacionalidad (artículos 7 y 70 Constitución Política). La opción de decidir si es conveniente o no dicha proyección y sobre el momento, la forma y los alcances es de cada pueblo indígena en virtud del principio de autodeterminación. Un ejemplo de esta proyección es la sentencia C-350 de 1994. Si bien la sentencia no hace referencia a las comunidades indígenas directamente si **comprende la aplicación del principio de diversidad étnica y cultural por fuera del ámbito de los territorios indígenas, limitando las decisiones del Congreso de la República en todo el territorio nacional.** (Negrilla fuera de texto)

Es por ello que desde el presente trabajo se pretende abordar no solo la necesidad de definir de una vez por todas a través de, como lo ordena la Constitución, la LOOT la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, su reglamentación, conformación, reconocimiento sino también la formas jurídicas propias que reconozcan desde su cosmovisión, Ley de Origen y costumbres, la forma en que podrán hacer uso de las transferencias presupuestales, así como de los recursos propios a los que tienen acceso, sin la necesidad de acudir a la intermediación o manejo a través de terceros como alcaldías o gobernaciones y mucho menos con la injerencia de la veeduría, control o fiscalización de entidades foráneas que no entienden los saberes ancestrales y sus formas de gobierno.

Con el fin de analizar los problemas y barreras que han tenido que enfrentar los pueblos originarios, los objetivos planteados en el presente estudio son tres:

- ◆ Identificar los principales cambios normativos que han sido implementados en Colombia que permitan proyectar la línea reglamentaria de las Entidades Territoriales Indígenas. Para ello se analizarán las principales normas que han sido expedidas con el fin de reglamentar la organización de los pueblos indígenas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.
- ◆ Revisar la normatividad, jurisprudencia y doctrina de la organización de los pueblos indígenas en Bolivia, en aras de ilustrar formas de reconocimiento a la autonomía y la forma en que es ejercida en este país para determinar su posible aplicación por analogía en Colombia.
- ◆ Proponer una forma de implementación de administración de los recursos de los pueblos indígenas en Colombia, que verdaderamente atienda los principios de autonomía, diversidad, usos y costumbres propias y no perpetúen la colonización a través de figuras jurídicas del mundo occidental.

## 1.2 JUSTIFICACIÓN

Desde la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en Ginebra, Suiza, se han suscrito diversos pactos que propenden por la dignidad, libertad, justicia del ser humano en general, promoviendo el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades propias y las de las comunidades a las cuales se pertenece.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966), la Convención 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, convención más amplia para garantizar sus derechos y que fue ratificado por Colombia y promulgada mediante la Ley 21 de 1991, promulga la diversidad de civilizaciones y culturas que constituyen el patrimonio de la humanidad y se proscribiera cualquier tipo de discriminación.

Con la Constitución de 1991 se incorporaron amplias disposiciones y reconocimientos a los Pueblos indígenas: en el artículo 7º de la Carta el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación; 70, inciso 2º dispuso el principio de igualdad de las culturas; y en ese mismo artículo, en el numeral 10, estableció el principio de oficialidad de las lenguas indígenas en sus territorios; conjuntamente con el derecho a la educación bilingüe e intercultural; el artículo 68 que confiere el derecho a la educación respetuosa de las tradiciones. El artículo 171, dispone el derecho a elección en Circunscripción especial; en el artículo 176, incisos 3 y 4, faculta al legislador para crear circunscripción especial adicional; en el artículo 329, se reafirma el derecho colectivo a la propiedad de

la tierra inherente a los resguardos, en armonía con lo dispuesto en el artículo 63; en el 246, el derecho a una jurisdicción especial; en el artículo 330 su derecho a la autonomía política y el autogobierno, determinándoles funciones sustantivas, asociadas todas ellas, a sus territorios; el 330, en su parágrafo, relativo a las condiciones para explotar recursos naturales en los territorios indígenas; en el 357, en donde se les adjudica el derecho de participar en los ingresos corrientes de la nación.

Las disposiciones constitucionales y la Convención 169 de 1989 de la OIT conforman lo que la jurisprudencia ha denominado bloque de constitucionalidad.<sup>7</sup>

Muy a pesar del avance en el reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y económicos, de lo cual constituyó un gran avance la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, todavía es lejana la materialización del ejercicio de su autogobierno, autonomía y libre determinación bajo sus usos, costumbres, cosmovisión y su interrelación con las autoridades nacionales y locales del Estado colombiano.

Es por ello, que se pretende a través de este trabajo, brindar luces de cómo destrabar la articulación necesaria entre las diferentes instancias de gobierno con el fin de avanzar en unas acciones que han sido postergadas con el transcurrir de los años y que permitirá ampliar la concepción del pluralismo jurídico y de la gestión pública en Colombia.

#### 1.4 ESTADO DEL ARTE

En el marco referencial de los principales antecedentes investigativos asociados al presente trabajo incluyo filósofos contemporáneos internacionales y nacionales con el fin de ahondar las diferentes perspectivas de los principales conceptos planteados en concordancia con los objetivos, metodología implementada y los hallazgos de la investigación.

Así las cosas, en el ámbito internacional es necesario acudir a Foucault (1979) para entender que el poder más allá de detentarlo, consiste en la relación que sucede entre dos partes y es ejercido como una fuerza incontrolable que no puede ser resistida y que se presenta o bien de manera vertical u horizontal y donde es necesario desmitologizar al Estado y los mecanismos de poder que ha ejercido

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional SU-510/98.

tradicionalmente realizando microrevoluciones ante la imposibilidad de lograr un cambio general y separarla de la hegemonía cultural, social y económica que ha reinado en este ámbito. El poder es la ley como efecto del juego de fuerzas. A su vez, el ilegalismo de manera anversa es efecto del poder de la ley.

Sousa Santos (2010) en el Discurso del Poder realiza una comparación no sistemática entre la práctica del derecho estatal de los países capitalistas y la práctica jurídica en el interior de un gran barrio de la miseria de Río de Janeiro. En él concluye que el estado de ilegalidad constituye uno de los problemas centrales de las comunidades residenciales marginadas y no sorprende que sus luchas se estén orientando, ya sea para la conquista colectiva de la legalización, siempre que las condiciones socio-políticas lo permitan, o bien para la defensa contra las amenazas a la sobrevivencia colectiva que transcurre en la ilegalidad de la ocupación. Por analogía los pueblos indígenas se podrían equiparar a estos barrios despreciados no solo del Brasil, sino de tantos países latinoamericanos que, a pesar de gozar de protecciones jurídicas, la falta de reglamentación de las ETI por tantos años se encuentran amenazadas en su pervivencia y sobreviviendo en un limbo jurídico.

Por su parte, García y Rodríguez (2001) exponen cómo en América Latina el derecho es objeto de una percepción ambivalente por parte de los ciudadanos. De una parte suscita desconfianza, recelo, rebeldía o simplemente falta de autoridad cuando se trata de acatar las normas que regulan la vida cotidiana. Las cargas impuestas por el derecho a los individuos prevalecen, en la percepción de los individuos sobre la dimensión protectora o emancipadora de los derechos. El sistema jurídico estatal opaca el catálogo de los derechos de los ciudadanos. La ciudadanía es más un deber que un derecho. Así se origina un comportamiento ciudadano complejo y dispar: la obediencia a la ley es a menudo excluida, negociada, o en el mejor de los casos, adaptada a cada nueva situación. De aquí la existencia en América Latina de numerosos ambientes legalmente autónomos (pluralismo jurídico), a menudo caracterizados por rebelión individual e incluso colectiva contra el derecho y el Estado. De otra parte, sin embargo, el derecho despierta esperanza y confianza cuando se trata de crear o de reformar el contrato social constitucional con miras a una sociedad más justa. Esta ambivalencia está vinculada con la incapacidad del derecho para permear los comportamientos sociales de tal manera que se crea una brecha casi insalvable entre los el derecho escrito y la realidad social.

Por ello, y dada la globalización capitalista y el impacto del neoliberalismo se busca un distanciamiento de estos conceptos para proponer espacios insurgentes, comunitarios y autonómicos, según lo propone Wolkmer (2018).

Definitivamente, el tema indígena no resulta ser de interés nacional y no se encuentran muchos autores que discutan el tema de la autonomía y las ETI. Sin embargo, para Semper (2006) periodista y doctor en jurisprudencia alemán y autor de varios libros sobre Latinoamérica, resulta si bien importante el papel que ha desempeñado la Corte Constitucional en la concreción y robustecimiento de los derechos de los indígenas consagrados constitucionalmente, difícil la materialización de su autonomía hasta tanto se defina un reordenamiento del territorio colombiano donde no quede restringida la autonomía indígena a los resguardos que no tienen el reconocimiento de entes de derecho público y, por tanto no tienen el mismo nivel de interlocución frente al gobierno central y otros entes territoriales.

Si bien la Constitución de 1991 dio el reconocimiento negado por tantos años a las comunidades indígenas los gobiernos nacionales y sus administraciones han limitado el poder de las entidades territoriales desconociendo una realidad de replanteamiento de soberanía, el cual se ha flexibilizado permitiendo que ciertas competencias sean ejercidas por los entes territoriales sin que el Estado pierda su titularidad y que se deje de lado la improductivas rivalidades territoriales, pero aún mas los sistemas jurídicos y políticos anacrónicos. (Blanco, 2015)

Por ello resulta ilustrativo acudir al trayecto, nuevas formas y realidades que se han vivido en países como Ecuador, Bolivia y Canadá en el reconocimiento de la diversidad étnica y su autonomía. A través de diferentes ensayos recopilados en Bolivia por el Órgano Electoral Plurinacional - Tribunal Supremo Electoral, el Ministerio de la Presidencia - Viceministerio de Autonomías, la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia, varios autores contribuyen al desarrollo de conocimiento y al debate público sobre la diversidad institucional y la autonomía de los Pueblos Indígenas.

El llamado de los diferentes autores en definitiva y de manera general, es el de resaltar el imperio que desde el Estado se ha ejercido frente a los Pueblos Originarios, donde si bien se ha revestido el reconocimiento de sus derechos y de la diversidad étnica y cultural en Colombia a los diferentes grupos que existen y preponderantemente a las comunidades indígenas de un halo constitucional, lo cierto es que está lejos de materializarse un ejercicio pleno de su autonomía, con base en sus usos y creencias y la libre autodeterminación según los planes de vida que ellos se proyectan.

Los autores plantean la necesidad de acudir a nuevas concepciones del ejercicio de la soberanía del Estado, donde es necesaria la integración de los diferentes entes territoriales y el reconocimiento

de los Pueblos Indígenas como ETI's donde tengan un relacionamiento horizontal y del mismo nivel que los municipios y departamentos, que logren la autonomía proclamada por la Constitución donde las dinámicas de interrelación entre éstas permita la consolidación de las regiones y su representación directa con los diferentes actores nacionales e internacionales que no representen una amenaza a la unidad nacional.

De esta forma, la posibilidad de garantizar la protección de la pervivencia de estos grupos con base en su cosmovisión, cultura, creencias, usos, costumbres, Ley de Origen así como siguiendo el plan de vida que ha sido concebido por ellos mismos, permitirá que los recursos que les sean asignados sean destinados efectivamente a los programas que sean por ellos priorizados y que desarrollen su vida comunitaria y no dándole continuidad a una imposición de normas y asignaciones que no responden a las necesidades por ellos establecidas y, que por el contrario, al seguir haciendo colonizaciones legales introduce a estos Pueblos a mecánicas burocráticas y de presión que atentan aún más contra su cultura, sus formas de organización, creencias y estructuras.

## 1.5 MARCO TEÓRICO

### 1.5.1 TERRITORIO, TERRITORIALIDAD Y TERRITORIALIZACIÓN

Tal y como lo concluye Rodríguez (2010) hablar de territorio implica una articulación significativa en la sociedad, ya que su relación directa se manifiesta a través del concepto de territorialidad. La territorialidad se entiende como una conexión que está sujeta a procesos de identificación y representación, tanto a nivel colectivo como individual. Este enfoque generalmente va más allá de las fronteras políticas o administrativas, y no se limita exclusivamente a la apropiación espacial estatal o vinculada a un grupo de poder.

Al respecto, Murillo (2023) manifiesta que la intención subyacente en este enfoque es abordar los elementos del territorio no solo desde su perspectiva convencional como un espacio geográfico con límites de dominio y control, sino también considerando cómo permea las dinámicas y procesos sociales, económicos, culturales, políticos e institucionales que se entrelazan en la formación de lo público. Estas interacciones están coordinadas y respaldadas por grupos de gobierno, enfocándose especialmente en la práctica pública de la toma de decisiones. Esta gestión implica, en última instancia,

el manejo de la compleja y entrelazada red de intereses de élites y grupos sociales, enmarcada dentro de esquemas de dependencia y centralidad.

Lo anterior, con el propósito fundamental de lograr la apropiación de las realidades específicas de cada comunidad en su contexto territorial, con el fin de catalizar la transformación de sus situaciones y territorios. En otras palabras, se trata de una interacción dinámica entre la comunidad y el territorio, en un proceso identitario de realidad conocido como territorialización.

Es así como, a través de las políticas públicas, señala Tamayo citado por Murillo (2023) como se construye la territorialidad y se transforma el territorio “como un valor o sistemas de valores”, donde se pueden hacer análisis de estos procesos, para identificar los sistemas de valores identitarios arraigados en su sentido de apropiación territorial desde la perspectiva de las comunidades, que permita permear las transformaciones de las realidades. Para ello indica el ejemplo, donde para políticas públicas territoriales (objeto material) se debe tener en cuenta la cosmovisión y cosmogonía de las comunidades (subjetividad humana) que habitan el territorio para determinar la viabilidad de las gestiones de las políticas públicas.

En este contexto, puntualiza Murillo, cobra relevancia la territorialización de las políticas públicas, en cuanto al diseño e implementación local, para evitar un continuismo de cumplimiento formal de gestión de las administraciones públicas locales sin una apropiación que responda verdaderamente al sentido de identidad del territorio, evidenciando y clarificando el compromiso político y social en la construcción social.

De esta forma, Murillo define las políticas públicas, como las actividades humanas coordinadas, reguladas y gestionadas por el Gobierno, que buscan transformar las comunidades y los territorios. Al respecto, Boneti (2017) presenta dos suposiciones para la elaboración e implementación de las políticas públicas: Por una parte se requiere la relación entre el Estado, las clases sociales y la sociedad civil y, por otra, tener en cuenta las particularidades históricas, para lo cual es necesario analizar la interacción entre la producción económica, cultural y los intereses de los grupos dominantes.

Obsérvese cómo, la élite de una sociedad antepone sus intereses determinando las formas de gestión en lo público, estableciendo una barrera en el planteamiento del contexto, así como en la búsqueda de soluciones posibles. Su posición se vuelve absoluta, condicionada por su poder

económico, político y social, eliminando cualquier distanciamiento diferente a la que por ellos se proponga, afectando a grupos poblacionales diferentes y otras realidades sociales.

Una vez establecida la voluntad transformacional a través de la política pública propuesto por la élite, Murillo aclara que se debe acceder a trayectorias políticas, normativas, a la construcción de consensos y por último a la gestión, para lograr su materialización. Por ello, López (2021) precisa que las políticas públicas responden a la necesidad de recomponer con sentido político, común y de democracia plena, a través de dispositivos emancipatorios. Es decir, que se revisa la política que se venía ejecutando frente a un cuestionamiento de la forma en que se ha venido interpretando la praxis pública y las decisiones, para ajustar a las realidades del territorio y a su sentido de pertenencia, la territorialización de las decisiones y gestiones de la administración.

Más allá del suministro de bienes y servicios, las políticas públicas buscan garantizar los mínimos básicos para una existencia digna, para lo cual es necesario interpretar el sentir de las comunidades que habitan el territorio y cómo se proyecta el deber ser en la territorialidad para lograr una territorialización de las acciones, políticas y normas del Estado, respetando su autonomía.

#### 1.5.2 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991 de Colombia establece la condición de república unitaria para el país. No obstante, en su estructura territorial, definida en los artículos 285 al 321 de la Constitución, se contempla el principio de descentralización administrativa. Este principio implica la distribución de gran parte de la administración del Estado entre las entidades administrativo-territoriales de menor nivel. El artículo 286 de la Constitución precisa que las entidades territoriales comprenden departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, constituyendo así los diversos niveles de organización territorial de la república.

#### **Régimen Departamental**

El "Régimen Departamental" se establece a partir del Artículo 297 de la Constitución, definiendo a los departamentos como las unidades territoriales primarias en Colombia. El país se divide administrativa y políticamente en 32 departamentos, cada uno gobernado desde su respectiva ciudad capital. Según el Artículo 298 de la Constitución Política de 1991, un departamento es una "entidad territorial con autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los términos establecidos

por la Constitución". Este artículo también establece que estos departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios, y de prestación de los servicios determinados por la Constitución y las leyes.

La administración de los departamentos recae en un gobernador y una asamblea de diputados elegidos en elecciones populares. El Artículo 299 de la Constitución establece que en cada departamento habrá una asamblea departamental, con un mínimo de 11 y un máximo de 31 miembros, con autonomía administrativa, presupuesto propio y capacidad para ejercer control político sobre la administración departamental.

El gobernador, por su parte, se encarga de la administración autónoma de los recursos otorgados por el Estado y tiene autonomía en los asuntos relacionados con su jurisdicción. Funciona como ente de coordinación entre la nación y los municipios. El Artículo 303 de la Constitución establece que cada departamento tendrá un gobernador, quien será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. Los gobernadores son elegidos popularmente para períodos de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.

## **Régimen Municipal**

Los municipios constituyen el segundo nivel de división administrativa en Colombia, conformando, mediante agrupación, los departamentos. Colombia cuenta con 1.123 municipios registrados ante el DANE. Según el Artículo 311 de la Constitución, un municipio es la entidad territorial fundamental con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. El municipio tiene la responsabilidad de prestar servicios públicos, construir obras para el progreso local, ordenar el desarrollo territorial, promover la participación comunitaria y cumplir otras funciones definidas por la Constitución y las leyes.

La zona rural de un municipio se divide en corregimientos, complementando la jurisdicción que conforman la cabecera municipal o área urbana y el área rural.

Un municipio está dirigido por un alcalde y un concejo municipal, ambos elegidos por voto popular. El Artículo 312 establece que en cada municipio habrá un concejo municipal compuesto por no menos de 7 ni más de 21 miembros, con la capacidad de ejercer control político sobre la administración municipal. Además, la Constitución dispone que cada municipio tendrá un alcalde, jefe

de la administración local y representante legal del municipio, elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años y sin posibilidad de reelección para el siguiente período.

### **Régimen Especial**

Los distritos son entidades territoriales con una administración especial en Colombia. Debido a su importancia nacional, Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura son designadas como ciudades distritales. Cada una tiene un régimen específico: Distrito Capital de Bogotá (Art. 322 C.P.), Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Distrito Especial, Turístico y Cultural de Cartagena, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, y Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura (Art. 328 C.P.). Asimismo, el artículo 287 de la Constitución establece que estas entidades territoriales poseen autonomía para gestionar sus intereses dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley. En virtud de esta autonomía, tienen el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar recursos, y establecer tributos necesarios para cumplir con sus funciones. Además, se les otorga el derecho de participar en las rentas nacionales.

### **Entidades Territoriales Indígenas**

Las entidades territoriales indígenas se constituyen como gobiernos locales indígenas que ocupan áreas dentro de uno o más departamentos o municipios. De acuerdo con el Artículo 329, la creación de estas entidades se realizará conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La delimitación de estos territorios será llevada a cabo por el Gobierno Nacional, con la participación de representantes de las comunidades indígenas y con el previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

La Constitución aborda la estructura territorial y administrativa del Estado, estableciendo que las entidades territoriales tienen autonomía para gestionar sus intereses, administrar asuntos locales, planificar y promover el desarrollo económico y social en sus territorios. Esta autonomía está sujeta a los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

Por otro lado, el Artículo 339 de la Constitución Política establece la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo, compuesto por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas a nivel nacional. La parte general del plan delinea los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, así como las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo. Además, se especifican

las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

De las anteriores figuras de ordenamiento territorial, aunque las ETI se encuentran consagradas como entidad territorial hasta tanto no se reglamente a través de la LOOT, la autonomía y autodeterminación de los Pueblos Indígenas ha quedado prevista únicamente en los ideales del constituyente.

## 1.6 MARCO CONCEPTUAL

### **El Ordenamiento Territorial**

El ordenamiento territorial en Colombia se refiere al conjunto de acciones, normas y procesos que buscan regular el uso y ocupación del territorio nacional, con el objetivo de promover un desarrollo sostenible, equitativo y armónico.

La Constitución de Colombia establece los principios y normas fundamentales para el ordenamiento territorial. Reconoce la diversidad cultural, étnica y geográfica del país, y promueve la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio.

Con la Ley 388 de 1997 se establecieron las normas reglas y procedimientos para la planificación y gestión del territorio a nivel nacional, departamental y municipal.

### **Resguardos**

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 este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio<sup>8</sup>.

La Ley 89 de 1890 y la Ley 21 de 1991 establecen el régimen especial para la creación, reconocimiento, delimitación y administración de los resguardos indígenas.

---

<sup>8</sup> Artículo 21 Decreto 2164 de 1995.

De igual forma, mediante el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia, se estableció la consulta previa como medida preventiva para que cualquier decisión que pueda afectar los resguardos indígenas, como proyectos de desarrollo o explotación de recursos naturales, sea sometida a un proceso de consulta previa con las comunidades indígenas afectadas, de acuerdo con los estándares internacionales y la jurisprudencia colombiana.

## **Sistema General de Participaciones**

El Sistema general de Participaciones es el conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– para la financiación de los servicios a su cargo y de las competencias asignadas por las leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007, en especial en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. También, se transfiere una parte de estos recursos a los resguardos indígenas, siempre y cuando no se hayan constituido en entidad territorial indígena.<sup>9</sup>

El artículo 83 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 13 de la ley 1450 de 2011, establece las reglas que rigen la distribución y administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas – AESGPRI:

Artículo 83. Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas. Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

---

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación. Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas. Bogotá. 2012.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

*Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.*

*Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008.*

*Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.*

*Parágrafo. La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el Capítulo III del Título III en el caso de salud”.*

## **Autodeterminación de los Pueblos Indígenas**

Si bien no existe una norma que contemple la autodeterminación de manera concreta, la libre determinación de poblaciones indígenas debe incluir necesariamente elementos culturales y, en vista de su estrecha relación con éstos, también elementos territoriales, para lograr un verdadero ejercicio. Dichos elementos fueron a su vez contemplados por la Declaración de los Pueblos Indígenas, en el artículo 5, como derechos que tienen los pueblos indígenas.

## **Pueblos Indígenas – Comunidades Indígenas**

Conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen y mantienen rasgos y valores propios de su cultura tradicional como formas de gobierno y control social internos que las distinguen de otras comunidades rurales<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 2 Decreto 2001 de 1988.

Para la Corte Constitucional los pueblos y comunidades indígenas no son únicamente un dato de la realidad sino también sujetos de derechos fundamentales. La Constitución reconoce diferentes formas de vida y concede a las comunidades indígenas personería jurídica para que puedan ejercer sus derechos fundamentales y reclamar protección.<sup>11</sup>

### **Marco Histórico**

De acuerdo con el censo realizado en el año 2005, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estimó en 1.392.623, de los cuales 770.633 viven en resguardos identificados, 297.342 en áreas que no son resguardos y 26.283 en resguardos sin información.

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, en Colombia habitan 102 pueblos indígenas, 87 de los cuales han sido reconocidos por el gobierno colombiano.

Los pueblos indígenas trascienden a la sociedad moderna en lo que a sus territorios, identidad e historia se refiere, por derecho propio, frente a la migración histórica en el territorio americano de misiones colonizadoras. Sin embargo, la pretendida supremacía de los conquistadores implantó un desconocimiento al derecho ancestral, la “ley de origen” o “ley natural” que rige a las comunidades indígenas, según lo registrado por el Consejo Regional Indígena del Huila.<sup>12</sup>

Los grupos indígenas en Colombia enfrentan grandes retos para la pervivencia de sus comunidades como lo son la imposición de la cultura, normas, conceptos, usos y costumbres del mundo occidental y la injerencia en los territorios a su autogobierno, autodeterminación y a su cosmovisión.

---

<sup>11</sup> T-606 de 2001.

<sup>12</sup> “La Ley de Origen es la ciencia tradicional de la sabiduría y del conocimiento ancestral indígena para el manejo de todo lo material y lo espiritual. Su cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía de la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida, del universo y de nosotros mismos como Pueblos Indígenas guardianes de la naturaleza. Asimismo, regula las relaciones entre los seres vivientes, desde las piedras hasta el ser humano, en la perspectiva de la unidad y la convivencia en el territorio ancestral legado desde la materialización del mundo.”



para lo cual deben recibir capacitaciones y asesorías para la programación y uso adecuado de los recursos.

El siguiente es el desarrollo legislativo colombiano sobre la materia:

- **Ley 11 de 1821.** Equipara a los indígenas a los demás ciudadanos, rigiéndose por las mismas leyes.
- **Ley 89 de 1890.** Organización de los Cabildos indígenas, resguardos, división de terrenos de resguardos.
- **Decreto 2001 de 1988.** Derogado por el Decreto 2164 de 1995. Reglamentaba la constitución de los resguardos indígenas en el territorio nacional.
- **Ley 21 de 1991.** Colombia ratifica el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.
- **Ley 60 de 1993.** Derogado por la Ley 715 de 2001. Normas orgánicas sobre la distribución de competencias y distribución de los recursos de la Nación.
- **Decreto 1809 de 1993.** Modificado por el Decreto 1386 de 1994 y 840 de 1995. Normas fiscales relativas a los territorios indígenas, confiriéndoles el estatus de municipios para la transferencia de recursos.
- **Decreto 1088 de 1993.** Creación de las Asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas.
- **Decreto 1386 de 1994.** Autonomía de los resguardos para la destinación de los recursos de las transferencias.
- **Documento CONPES 2773 de 1995.** Programa de apoyo y fortalecimiento étnico.
- **Decreto 840 de 1995.** Competencia al DANE para certificar los resguardos indígenas.
- **Decreto 2164 de 1995.** Resguardos Indígenas.
- **Ley 225 de 1995 – Decreto 111 de 1996.** Los recursos de los resguardos indígenas no hacen parte del presupuesto de la entidad territorial que lo administra y están sometidos a la vigilancia de la Contraloría territorial.
- **Decreto 1397 de 1996.** Creación de la Comisión Nacional de territorios indígenas y de la Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.
- **Decreto 1791 de 1996.** Régimen de Aprovechamiento forestal.
- **Decreto 182 de 1998.** Destinación y asignación de bienes rurales a favor del INCORA.

- **Decreto 159 de 2002.** Certificación estadística del DANE y el IGAC de la extensión y población de los resguardos indígenas.
- **Ley 715 de 2001.** Normas orgánicas de distribución de los recursos y disposiciones para organizar la prestación de los servicios de salud y educación.

Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (2007 )

- **Ley 1381 de 2010.** Protección de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia.
- **Decreto Ley 1953 de 2014.** Régimen Especial Territorios indígenas transitorio.
- **Decreto 632 de 2018.** Normas fiscales y demás para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.
- **Decreto 252 de 2020.** Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993. Faculta la contratación de instituciones indígenas con entidades estatales.

Es de resaltar que dentro de las estrategias previstas en el CONPES 2773 de 1995 se encontraba la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, así como los desarrollos legales referidos a sus derechos; el reconocimiento a sus propios sistemas de control y regulación social, incluyendo la articulación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional; la adopción de programas territoriales y sectoriales de apoyo, concertados con las comunidades indígenas; la continuación de la legalización y saneamiento de los territorios indígenas; el conocimiento y comprensión por parte de los entes estatales sobre sus valores, usos y costumbres; y la vinculación de las comunidades a los programas gubernamentales de desarrollo social y económico.

## 1.7 METODOLOGÍA

### 1.7.1 PARADIGMA DE LA INVESTIGACIÓN

Revisados los paradigmas de investigación, el planteamiento del problema encuadra en el paradigma fenomenológico – hermenéutico. En el pensamiento de Husserl, fundador de la fenomenología, manifiesta Waldenfels, se destruye el mito de la invención pura a través del eslogan ¡Volver a las cosas!, para lo cual se requiere dar un paso hacia atrás para ver las cosas desde otra perspectiva, tomar distancia de una situación y deconstruir la realidad para, acto seguido, realizar un proceso constructivo.

Justamente, esa deconstrucción requiere que se desmonten los preconceptos y las preconcepciones del tema objeto de investigación, donde el historicismo juega un papel preponderante en la presente investigación en la medida en que las cosas mismas son sustituidas por formas históricas. En *Consideraciones Intempestivas*, Nietzsche citado por Waldenfels, alerta sobre el peligro de que la cultura viva sea rebasada por la erudición histórica y, por tanto, concluye en palabras de Husserl que el motor de la filosofía debe partir de las cosas y los mismos problemas .

Posteriormente, se debe dar paso al “montaje” o “constitución” de la experiencia. En palabras de Husserl es lo que constituye una nueva objetividad, en contraposición de los símbolos literarios, las citas históricas y cualquier otro ornamento que desvíe hacia ideas preconcebidas como sustancia o causa. Lo anterior, se realiza a través de la descripción como despliegue del sentido, que permita dilucidar lo que sin ellas no sería posible determinar; no como nuevos contenidos de la experiencia o el tema objeto de estudio sino de una actitud diferente hacia ellas.

La investigación social en Latinoamérica, de acuerdo con Hémbuz & Peralta (2021), ofrece aperturas epistémicas que proporcionan una variedad de metodologías para comprender la realidad, caracterizadas por su rigurosidad, complejidad, exigencia, perspectiva prospectiva y reconfiguraciones de la relación entre sujetos y objetos de la investigación. De esta manera, las interacciones sociales, emergentes desde la experiencia inmediata, revelan unas Ciencias Sociales cuyo conocimiento se manifiesta diariamente.

Por otra parte, Alvarado & Ospina citado por Hémbuz & Peralta, manifiestan que cada territorio, región o país en Latinoamérica puede ser visto como un círculo social particular para la investigación en Ciencias Sociales. Este proceso comienza con la problematización o formulación de preguntas, lo que implica, por un lado, la producción de nuevos conocimientos y, por otro, la generación de acciones que contribuyan de manera efectiva al desarrollo social de nuestros países, aunque este segundo aspecto no esté expresamente incluido en un proyecto específico.

Para estos autores, la investigación social en Latinoamérica ofrece aperturas epistémicas que proporcionan una diversidad de metodologías para comprender la realidad, caracterizadas por su rigurosidad, complejidad, exigencia, perspectiva prospectiva y reconfiguraciones de la relación entre sujetos y objetos de la investigación. Así, las interacciones sociales derivadas de la experiencia inmediata revelan unas Ciencias Sociales cuyo conocimiento se actualiza diariamente. Por lo tanto, el discurso de los actores involucrados como sujetos de la investigación social parte del “sentido que

otorgan a los objetos, construyendo su mundo social. En esta corriente de pensamiento, la interacción social se define como un orden negociado, temporal y frágil, que debe ser reconstruido permanentemente para interpretar el mundo.”

Por su parte, en cuanto a la hermenéutica se refiere, Torres (2016) plantea dentro de los dilemas metodológicos que se presentan en la búsqueda del método científico aplicados a las ciencias sociales, precisamente que la interpretación es lo que las hace científicas; pues lo social se debe primero comprender y enseguida interpretar.

Dilthey citado por Torres, convierte a la hermenéutica en un método general de comprensión, donde si bien no es medible cuantitativa ni objetivamente; si resulta ser trascendental para la comprensión del dato, los hechos y el caso; con el fin de interpretar la dimensión de las decisiones. Resulta ser la hermenéutica la caracterización de lo vivido. Así pues, cada vez que se particulariza un círculo social de actividad, estableciendo un ordenamiento de hechos relacionado con la actividad de los individuos, se generan las condiciones para que pueda surgir una teoría.

Desde una perspectiva similar, Vasilachis de Gialdino (2006) sostiene que el paradigma interpretativo radica en la necesidad de comprender el sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes. El mundo social es producido y reproducido por las capacidades que el lenguaje proporciona como recurso y creación, a partir de cuatro imaginarios:

a) La resistencia a la "naturalización" del mundo social: A diferencia de la naturaleza, la sociedad es una creación humana en la cual el análisis de los motivos de la acción, de las normas, de los valores y de los significados sociales prevalece sobre la búsqueda de la causalidad, las generalizaciones y las predicciones asociadas al mundo físico y a los estados de cosas.

b) La relevancia del concepto de mundo de la vida: Este mundo constituye el contexto en el que se desarrollan los procesos de entendimiento, proporcionando los recursos necesarios para la acción y sirviendo como horizonte que ofrece a los actores patrones y modelos de interpretación.

c) El paso de la observación a la comprensión y del punto de vista externo al punto de vista interno: La comprensión de la realidad simbólicamente preestructurada de cada contexto requiere la función participativa del intérprete, quien no "da" significado a lo observado, sino que hace explícita la significación "dada" por los participantes.

d) La doble hermenéutica: Los conceptos de segundo grado creados por los investigadores para reinterpretar una situación que ya es significativa para los participantes son, a su vez, utilizados por los individuos para interpretar su situación, convirtiéndose, en virtud de esa apropiación, en nociones de primer orden.

El análisis de las políticas públicas, así como su formulación, se enmarca en la investigación social, contribuyendo a una mayor racionalidad, efectividad y democratización en los procesos de creación, toma de decisiones e implementación de dichas políticas. De esta manera, Roth (2014) señala que, desde mediados del siglo XX, han surgido tres perspectivas que fundamentan la investigación en este campo: a) La aproximación tradicional, basada en la recolección y análisis de datos y evidencias, proporciona información objetiva sobre los problemas y desarrollos de las políticas públicas desde las decisiones de los gobernantes, justificando su legitimidad como representantes electos. Esta perspectiva sostiene la pertinencia de las políticas, requiriendo únicamente la medición de su efectividad para contribuir a la construcción de un gobierno por indicadores. b) La perspectiva cognitivista se centra en el papel de las ideas y argumentos que explican y definen el desarrollo de las políticas públicas. Constituyen factores explicativos de los diferentes actores de las políticas públicas, por tanto hipótesis con posibles soluciones al problema establecido. c) La perspectiva postempiricista busca democratizar el análisis de las políticas, reconociendo que el enfoque tradicional ya presenta desviaciones en cuanto a la utilidad de las evidencias para tomar decisiones acertadas. Desde una perspectiva crítica e interpretativa, se propone incorporar al análisis el conocimiento local y los argumentos de la ciudadanía, utilizando una estrategia que fomente la construcción de escenarios de democracia deliberativa y participativa.

Así pues, el enfoque hermenéutico político de la reconstrucción articulada de la realidad, defendido por Zemelman (2009), se alinea con las posibilidades del estudio de las políticas públicas basadas en procesos de construcción que solo se logran a partir de una concepción del sujeto histórico, situado en las características propias del espacio social que habita. Zemelman critica la construcción de políticas públicas a partir de modelos basados en variables e indicadores, argumentando que estos no permiten una reconstrucción adecuada de realidades socio-históricas sobre problemas concretos. Las variables analizadas en un sistema globalizado, como eficacia, rendimiento y productividad, difícilmente pueden ser comprendidas fuera de sus preconcepciones, puesto que no tienen en cuenta las particularidades de cada dinámica. No se trata de ignorar las dimensiones, variables e indicadores contenidos en un esquema teórico, sino de la necesidad de resignificarlos en situaciones concretas; resultado de la

historización que permite profundizar sobre las articulaciones posibles delimitadas por coordenadas de tiempo y espacio.

Al respecto Hémbuz & Peralta consideran que no existen políticas objetivamente posibles; lo que permite un enfoque historicista es construir fundamentos teóricos para que las políticas sean congruentes con las capacidades de funcionamiento de sus supuestos. Los avances epistemológicos, ontológicos y metodológicos del enfoque hermenéutico permiten una construcción adecuada de la realidad al reconocer que esta es parte integral de un proceso que implica comunicación, interpretación y comprensión de lo social. Esto es crucial incluso cuando ha recibido poca atención debido a la hegemonía racionalista, lo que demanda explorar alternativas metodológicas que abarquen todos los posibles ámbitos.

Así las cosas, a través de estos paradigmas, se analiza objetivamente la relación existente entre las comunidades indígenas, el Estado, las instituciones, su historia, la forma como se han reglamentado estos escenarios y, a su vez, se realizó la proyección de la realidad prevista para el futuro de los Pueblos Indígenas con base en los proyectos de ley presentados, las concertaciones realizadas para implementar las normas transitorias que los facultan a determinadas competencias en tanto es expedida la LOOT.

Con base en ello, se acude a su vez a experiencias vividas en otros países para analizar las lógicas que les asisten, la forma como fueron abordadas en su momento, para permitir la proyección de realidades diferentes, las cuales, a través de la hermenéutica, permitirán trazar nuevas líneas de relacionamiento que permita ajustar objetivamente los principios que rigen los nuevos conceptos no solo de la administración pública; sino también, del Estado y las instituciones públicas.

#### 1.7.2 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Como lo indica Sampieri (2018), el planteamiento de un problema con enfoque cualitativo se asemeja a ingresar a un laberinto, donde se sabe de dónde se parte pero no dónde se terminará, pero que en el transcurso del camino debe manejarse una mente abierta y estar preparados para lo que el recorrido traiga.

Así pues, con el enfoque cualitativo se pretende entender los temas objeto de estudio desde la perspectiva de cada uno de los intervinientes, en su estado natural y en el contexto en que se desarrolla;

para lo cual se establece el propósito u objetivo del estudio; las preguntas de investigación, la justificación y viabilidad, así como la definición inicial del ambiente o contexto desde dónde se realiza la investigación.

En este enfoque los planteamientos iniciales resultan ser mas abiertos que los previstos en un enfoque cuantitativo, en la medida en que se pretende abarcar la mayor cantidad de variables que determinan el problema planteado, para poco a poco irlo acotando en los conceptos relevantes de acuerdo con la evolución de la investigación, a los cuales se llega a través de la revisión de la literatura, la experiencia en el contexto y la intuición.

A través de la revisión de autores nacionales e internacionales, se establece el fenómeno del problema planteado en las dimensiones posibles, con sus antecedentes, su realidad actual y su perspectiva futura; a partir de los cuales se fundamenta las experiencias, las posiciones y se construye la teoría que dé respuesta a los objetivos planteados.

La temática elegida proviene de sesiones de disertación con un equipo multidisciplinario (abogados, antropólogos, líderes indígenas, administradores públicos, entre otros) en los cuales se trabajó la formulación de reglamentación de forma temporal y consensuada entre el gobierno de turno y las comunidades indígenas del Amazonas, hasta tanto sea expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Para abordar el objeto de investigación se realizó una revisión temática de la producción académica existente, enfocado en los títulos de los últimos 10 años, tanto de autores nacionales como internacionales. Sin embargo, al ser un tema que necesariamente se encuentra ligado a la concepción del Estado, su evolución, principios y demás elementos que constituyen la esencia del poder, fue indispensable recurrir a filósofos que cuestionan el papel del estado y las formas en que se ha ejercido históricamente, así como las luces que generan para lograr una transformación hacia sistemas democráticos e integradores sin desconocer el rol que juegan los diferentes países con culturas y etnias múltiples.

Las búsquedas realizadas obedecieron a conceptos tales como Entidades Territoriales Indígenas, Estados plurinacionales, derechos de los pueblos indígenas, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.

Con dicha información se realizó una matriz de antecedentes, relacionando el título de la investigación o estudio y año, autor o autores de la investigación o estudio; tema o problemática de estudios; objetivos generales y específicos, señalando la delimitación espacio-temporal e identificando la unidad de análisis; principales conceptos o definiciones referenciadas; principales ejes analíticos y conceptos utilizados; metodologías, técnicas y estrategias utilizadas para la selección y análisis del estudio; utilidad del artículo para el estudio y palabras clave de fundamentación para la estudio.

Con base en esta matriz se determinaron los conceptos principales que se desarrollarán en la presente tesis, estableciendo su pertinencia para la investigación; así como tomando como referencia los casos en que países vecinos han desarrollado figuras jurídicas contemporáneas que permiten no solo la convivencia sino el desarrollo de las diferentes culturas y etnias que coexisten en un mismo país, como es el caso de Bolivia.

Por último, realicé entrevistas semiestructuradas clave, a ex funcionarios públicos, académicos y expertos en el tema.

Con base en las anteriores herramientas, analicé la información recolectada para elaborar las conclusiones basadas en los hallazgos de la investigación, intentado proponer una alternativa jurídica que facilite la expedición e implementación de la LOOT que dé cumplimiento a conformación de las ETI.

### 1.7.3 NIVEL DE INVESTIGACIÓN

El nivel de la investigación descriptiva, del presente trabajo, puntualiza las características de los Pueblos Indígenas, registrando su naturaleza, analizando las dinámicas de éstos e interpretando el proceso de interrelación histórica entre estas comunidades y el Estado.

Para ello indica Cazau, citado por Guevara et al. (2020) que en la investigación descriptiva se elige ser un observador completo que monitorea desde lejos a un participante, donde la primera posición ofrece una visión más profunda en esta inmersión, que conduce a una hipótesis y amplía el alcance de la investigación del tema de estudio.

Para la recolección de la información en este nivel de investigación se recurre a entrevistas que permiten la recolección de datos, de información, para lograr un entendimiento del tema de estudio,

contextualizándolo en conceptos que resultan ser novedosos o en los que no ha habido una aproximación contigua, así como a la organización de la información reunida, la literatura existente sobre el tema tanto de producción nacional como autores foráneos, analizando las diferentes variables que se presentan en cada uno de los textos, sus semejanzas, sus diferencias, las experiencias de comunidades indígenas particulares, así como la manera en que han sido abordados por diversos países, para a partir de todo esto, realizar las conclusiones del estudio objeto del trabajo de grado.

#### 1.7.4 POBLACIÓN

La población objeto de análisis del presente trabajo corresponde a las comunidades indígenas que habitan el territorio colombiano, haciendo especial énfasis en aquellos Pueblos Indígenas que se encuentran en el sur de la Amazonía, donde residen 36 pueblos indígenas distribuidos en los departamentos de Amazonas (25), Putumayo (12) y Caquetá (16); caracterizados por conservar sus tradiciones de autoridad, enseñanza, medicina tradicional, manejo ambiental; así como sus creencias, usos, costumbres, esto en gran parte al alto grado de aislamiento que predomina en esta región amazónica y que por tanto, requiere de una mayor protección para que la injerencia o asimilación no destruya su cultura y etnia.

#### 1.7.5 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Para la realización de la investigación en la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas, de modo que se respete la autonomía y autodeterminación de los Pueblos Indígenas, es necesario considerar la sensibilidad cultural, ética y social.

Sea el momento de aclarar, que si bien se intentó hacer un trabajo de campo donde la comunidad participara con encuestas y entrevistas directas, lastimosamente la situación actual de orden público en el país no permitió el desplazamiento hacia estas zonas. Adicionalmente, las comunidades indígenas presentan un alto grado de frustración al ser considerados “conejiillos de indias”, pero al momento de materializar la respuesta a sus intereses y necesidades, estos se sienten burlados por las expectativas que se generan tanto de investigadores, organizaciones, políticos y gobernantes que los utilizan como fortín o como canal para satisfacer sus intereses pero que no trabajan por el bienestar real de estas comunidades.

Por este motivo, tanto líderes como en general la población indígena muestra un alto grado de rechazo y prevención de seguir siendo motivo de estudios, análisis y falsas expectativas, de tantos profesionales, organizaciones, instituciones estatales que pretenden hacer presencia para solventar necesidades que casi nunca atienden el llamado sentido de lo que se espera resuelvan. Muchos de sus líderes y académicos en temas étnicos, muestran escepticismo frente al tema cultural y su futuro y en vez de pretender divulgar su realidad para que sean más personas quienes entendamos el proceso que se ha adelantado y se procure un feliz término que respete las diferencias y necesidades particulares; pareciera que callando se conforman con el destino al que parecieran dirigirse, ya no de profundo orgullo étnico y protección a sus saberes y costumbres; por el contrario, ese silencio pareciera la aceptación al sino trágico ante una inevitable extinción de su cultura.

Por este motivo, la estrategia general de investigación y algunas técnicas de recolección de información fueron las siguientes:

**Revisión de Literatura:** Realice una revisión exhaustiva de la literatura relacionada con las entidades territoriales indígenas, sus derechos, retos y experiencias en investigaciones anteriores.

**Entrevistas:** Realicé entrevistas semiestructuradas con líderes indígenas, administradores públicos, antropólogos, abogados y miembros clave, conocedores del tema de la investigación, con el fin de obtener perspectivas individuales sobre los antecedentes, la historia, retos y aspiraciones en la reglamentación de las ETI.

**Análisis de Documentos:** Examiné documentos históricos, normas, tratados internacionales y jurisprudencia tanto nacional como de otros países.

**Análisis Reflexivo:** Realice análisis reflexivos y críticos durante todo el proceso para abordar de manera ética las complejidades culturales y sociales de la investigación.

#### 1.7.6 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para el desarrollo de la investigación utilicé técnicas tales como las entrevistas tanto individuales como grupales, donde se fomentó el hecho de compartir las experiencias colectivas, así como las perspectiva detalladas y personales.

Adicionalmente realicé la revisión documental y de archivos históricos, a través de la investigación de documentos históricos, archivos y registros para conocer la evolución e historia de los Pueblos Originarios.

#### 1.7.7 ENUNCIACIÓN DE INSTRUMENTOS

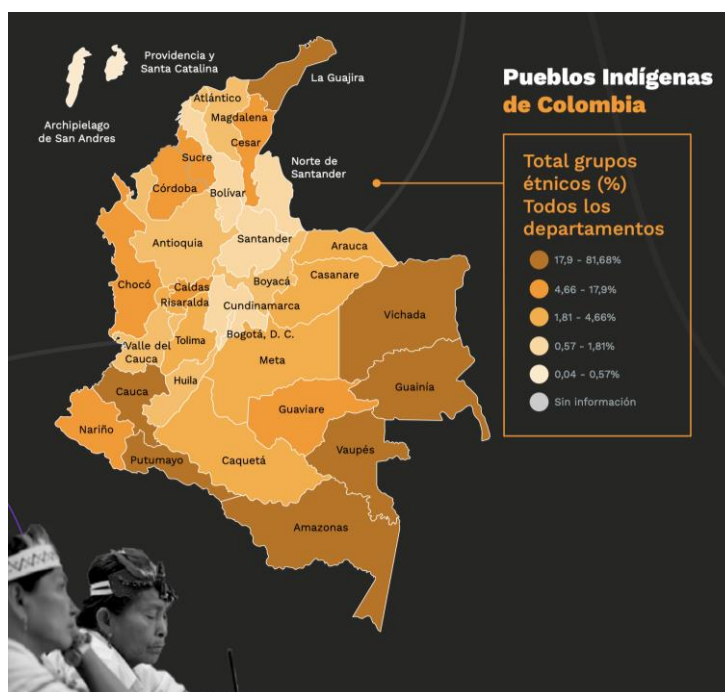
Para la recolección de información de la presente investigación se utilizó la técnica de la entrevista a administradores públicos, abogados, antropólogos, ex funcionarios de instituciones del Estado. El instrumento que se utilizó en la investigación consiste en un cuestionario que contiene preguntas abiertas donde cada uno de los encuestados presenta su opinión personal sobre cada una de las inquietudes planteadas.

Para la estructuración del instrumento se tomaron en cuenta aspectos como la importancia de las ETI en la organización territorial de Colombia, la participación de los Pueblos Indígenas en su definición y concertación, principales desafíos que enfrenta la reglamentación de las ETI, la forma de garantizar la autonomía y autodeterminación de estos Pueblos, así como el enfoque que ha tenido la ley en las facultades y competencias que les ha otorgado en tanto se expide la LOOT; así como el papel tanto de las autoridades ancestrales como de los representantes del Gobierno y de la rama Legislativa.

## CAPÍTULO 2. LOS TERRITORIOS INDÍGENAS Y SU AUTONOMÍA.

### 2.1 COLOMBIA PAÍS MULTIÉTNICO

Colombia es uno de los países con mayor número de comunidades indígenas en Latinoamérica con 87 comunidades reconocidas por el gobierno colombiano, aunque la Organización Nacional Indígena de Colombia sostiene la existencia de 106 grupos distintos. Sin embargo, el número de indígenas en el país para el año 2005, 1,2 millones de personas, se aleja de lo registrado por países como México (4,4 millones) y Perú (3,2 millones), según lo registrado por la ONG Ayuda en Acción.



Gráfica 1. Grupos Étnicos

Fuente: DANE

Los pueblos indígenas trascienden a la sociedad moderna en lo que a sus territorios, identidad e historia se refiere, por derecho propio, frente a la migración histórica en el territorio americano.

Los grupos indígenas en Colombia enfrentan grandes retos para la pervivencia de sus comunidades como lo son la imposición de la cultura, normas, conceptos, usos y costumbres del mundo occidental y la injerencia en los territorios a su autogobierno, autodeterminación y a su cosmovisión.

Adicionalmente, los Pueblos Indígenas representan como guardianes de la madre natura, dado el arraigo a su territorio, su protección a la biodiversidad, su riqueza cultural y biológica, los guías naturales para restablecer el equilibrio en la tierra.

El énfasis, sobre los derechos de los Pueblos Indígenas a sus territorios y a los derechos internacionalmente reconocidos, deriva una naturaleza sinérgica de la naturaleza con su identidad holística.<sup>13</sup>

Si bien, se han expedido leyes que pretenden llenar los vacíos que les permite a los gobiernos indígenas organizarse, asociarse entre resguardos indígenas y otorgarle capacidad para contratar con el Estado, entre otros, la desidia de las autoridades, congresistas y en general una voluntad política que reglamente de manera definitiva la forma en que se constituirán las ETI, atenta directamente contra su cultura, costumbres, usos, cosmovisión que tienen una protección reforzada, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En el artículo 63 de la Constitución, se listan los bienes considerados bienes de uso público, dentro de los cuales se encuentran los resguardos. Dicha acepción corresponde a una figura colonial que perdura hasta nuestros días y que cada día se le otorgan más facultades, sin que pueda llegar a equipararse con la reglamentación de las ETI y a lograr los fines que con ello buscaba el constituyente.

Mediante los resguardos los españoles realizaron la repartición y asignación de tierras a los indígenas en los siglos XVII y XVIII sin límites precisos en los cuales debían asentarse los indígenas,

---

<sup>13</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, artículo XXIII); Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH artículo 21). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 1o); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 1º); Convención de Naciones Unidas para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos. (OEA, 2013). Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012).

como propiedad comunal otorgada mediante títulos, a quienes se les otorgó el dominio y propiedad de dichas tierras pero las cuales no son enajenables y, según el artículo 63 de la Constitución tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2164 de 1995, 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 este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.”*

Sin ahondar en el tema, es preciso manifestar que la Corte Constitucional ha manifestado que la restricción de la tierra a barreras y la restricción a la propiedad privada de estas tierras, está ligada directamente al derecho fundamental a la vida, como forma de garantizar una existencia segura y a los derechos fundamentales a la integridad étnica, cultural, social y económica, señala Semper (2003).

## 2.2 LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

Con los territorios que han sido asignados en su momento por la ley de reforma agraria social mediante la Ley 135 de 1961, posteriormente en el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y, posteriormente a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT)<sup>14</sup>, se ha logrado el reconocimiento de 827 resguardos y 87 Pueblos Indígenas según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>15</sup>.

Así las cosas, si bien el Estado ha dado reconocimiento a estas comunidades indígenas a un territorio determinado, en cuanto a la autonomía y autodeterminación su ejercicio ha estado controlado

---

<sup>14</sup> Decreto 2363 de 2015, Artículo 4°. Son funciones de la ANT: “25. Concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención. 26. Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras. 27. Adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de las comunidades étnicas.”

<sup>15</sup> Ver Anexo 1. Resguardos Reconocidos en Colombia.

permanentemente por las instituciones estatales y, en todo caso, siempre ceñido a la delimitación del resguardo físicamente hablando.

En general existe cautela de los Estados al reconocer y permitir el ejercicio de las comunidades indígenas por las implicaciones sociojurídicas y de los elementos esenciales de la teoría del Estado que ello implica. Sin embargo, a diferencia de otras entidades territoriales que gozan de autonomía fiscal, administrativa y financiera, a las comunidades indígenas se les concede una jurisdicción especial, así como se respeta su idioma, educación, cultura, servicios de salud propios y la posibilidad de elegir a sus dirigentes según sus usos y costumbres.

La autonomía de las entidades territoriales se estableció en el artículo 287 de la Constitución en los siguientes términos:

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.** (Resaltado fuera de texto)

Sin embargo, a los territorios indígenas se le debe dar aplicación del artículo 329 de la Constitución que dispone:

ARTICULO 329°—La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. PAR.—En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

De lo anterior se resalta el hecho que si bien las entidades territoriales tienen el derecho de administrar sus recursos, los Pueblos Indígenas al no haber sido expedida la LOOT que reglamenta las ETI no están facultadas para administrar las transferencias que reciben y jurídicamente se ha abusado del artículo transitorio 56 de la Constitución, que establece que hasta tanto sea expedida la LOOT, el

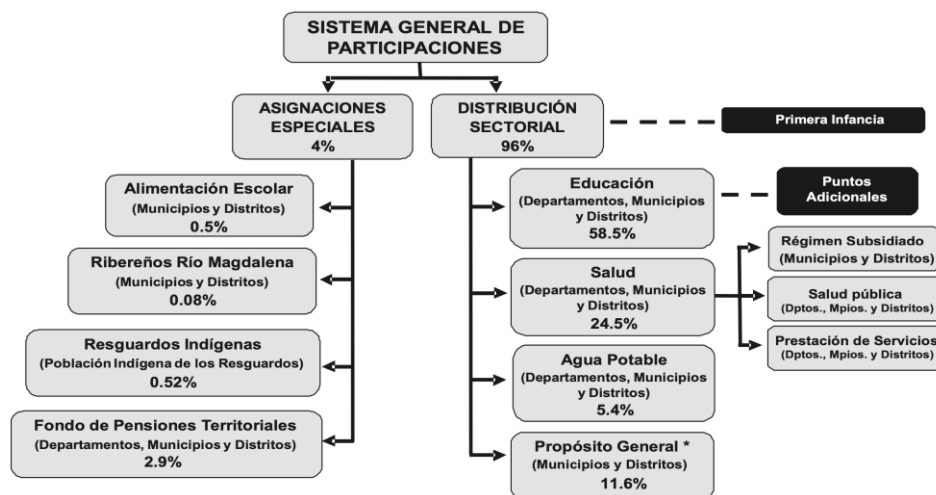
Gobierno puede dictar las normas fiscales y demás que sean necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas, así como para la coordinación con las demás entidades territoriales.

El Decreto 1718 de 2001 que modificó el artículo 359 de la Constitución incluyó a los resguardos indígenas como beneficiarios de las transferencias de la nación, así:

4. El 25% de los recursos del impuesto del valor agregado IVA que se recaude a nivel nacional, se destinarán única y exclusivamente al fortalecimiento de los planes y programas de inversión social en un 13% para los municipios con menos de 25.000 habitantes, un 4% para todos los corregimientos, *un 4% para los resguardos indígenas* y un 4% para los estratos uno (1), dos (2) y tres (3) de los Distritos y Municipios del país.

Por su parte, el Sistema General de Participaciones (SGP) establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución, modificado por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, lo conforman el conjunto de recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, esto es, departamentos, distritos y municipios para la financiación de los programas de salud, educación y agua potable y saneamiento básico. La Ley 715 de 2001 dispuso que siempre y cuando los territorios indígenas no estén constituidos como ETI, se podrá realizar transferencias a los resguardos indígenas (art. 82).

## Composición del Sistema General de Participaciones



Gráfica 2. Sistema General de Participaciones  
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP

Así las cosas, los recursos transferidos a los Resguardos Indígenas se denominan recursos de Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGPRI)<sup>16</sup>. Es de aclarar, que según lo dispuesto por el artículo 83 de la misma ley, los recursos asignados a los resguardos deben ser administrados por el municipio o departamento en el que se encuentre el resguardo o proporcionalmente a la población que comprenda si el resguardo comprende varios municipios o departamentos, para lo cual se debe celebrar un contrato de administración de los recursos entre la autoridad o autoridades municipales y las autoridades del resguardo donde se establezca el uso que deberá dársele a los recursos que son de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

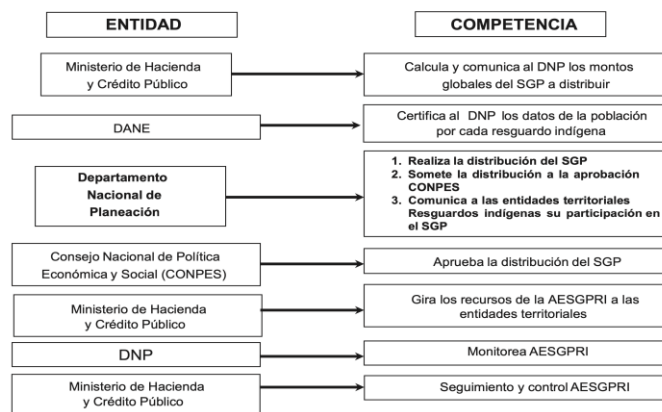
Llama la atención que el mismo artículo de la ley (art. 83) establezca el fortalecimiento del monitoreo, seguimiento y control del adecuado uso de los recursos que son administrados o por el municipio o por la gobernación; y, que adicionalmente se prevea la capacitación a los resguardos y autoridades para la programación y uso de los recursos, que nuevamente se aclara no son ni contratados ni ejecutados por las comunidades indígenas.

---

<sup>16</sup> Inciso 4 y 5 del artículo 83 Ley 715 de 2001: “Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.”

### DISTRIBUCIÓN Y GIRO DE LA AESGPRI ROL DE LAS ENTIDADES



Gráfica 3. Distribución y giro de la AESGPRI – Rol de las entidades

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP

Por su parte, el Decreto 252 de 2020 adiciona al Decreto 1088 de 1993 un párrafo al artículo 10 que faculta a los cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociaciones de autoridades y cualquier forma de autoridad indígena propia, a celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales, haciendo una mixtura entre entes estatales y organizaciones sin ánimo de lucro, para justificar la contratación directa, prevista en la Ley 80 de 1993 y cuya modificación únicamente radica en cabeza del Congreso de la República.

En los considerandos del Decreto 252 de 2020 se menciona el reconocimiento y protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación, las comunidades indígenas como sujetos de especial protección constitucional, la posibilidad del Gobierno de emplear herramientas diferenciales para favorecer a un grupo de personas que se encuentren en situación de debilidad, conocidas como acciones afirmativas. Así mismo, se referencia el saber ancestral como el aporte que realizan las comunidades indígenas en los contratos que se celebren de manera directa, para lo cual la autoridad indígena certificará dicha aptitud.

Ante este panorama donde el Gobierno ha optado por emitir decretos transitorios y acomodados para paladear la ausencia de la LOOT y dotar de ciertas facultades jurídicas, administrativas y financieras a los Pueblos Indígenas para que puedan contratar directamente con entidades públicas, así como consensuadamente establecer mecanismos para desarrollar su autonomía a través de decretos sastre, resulta determinante resaltar la diferencia entre entidades administrativas y entidades autónomas: la autonomía implica fundamentalmente una descentralización política o el traspaso de poder político, para que los pueblos cuenten con la capacidad política y de autogobierno no sólo

en los asuntos de la vida colectiva de sus pueblos, sino también en los asuntos y decisiones del Estado señala Sánchez (2015).

La Corte Constitucional en sentencia C-054 de 2023 definió en los siguientes términos la finalidad de las ETI:

Las ETIs tienen por finalidad “garantizar que las autoridades tradicionales administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas; salvaguardar la supervivencia de estos últimos y preservar sus cosmovisiones. A diferencia de otras entidades territoriales, gozan de una autonomía especial, ya que, además de las garantías previstas en el artículo 287 de la Constitución a favor de los territorios indígenas, gozan de la protección de los derechos constitucionales propios de estas comunidades a la autonomía y a la libre determinación, entre otros. (Resaltado fuera de texto)

Con la reglamentación que han expedido los gobiernos a través de los años, se ha tratado de reglamentar el manejo de los recursos que la Nación le transfiere a las comunidades indígenas, lo cual ha retrotraído la autonomía y autodeterminación de estos Pueblos haciéndolos seguir dependientes de las decisiones políticas e intereses de los gobernantes de turno y, en todo caso, yendo en contravía de la voluntad y finalidad del Constituyente, que justamente radicaba en dotar de autonomía a estos territorios indígenas, para lo cual la reglamentación a través de la LOOT debía establecer lo referente a su conformación y delimitación (Sarmiento, J. P., 2013)

### 2.3 LA INCONVENIENCIA DE LA LOOT

En el Pacto de Unidad 2010<sup>17</sup> de Bolivia se definió la autonomía como “la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación.”

---

<sup>17</sup> El Pacto de Unidad lo define Wikipedia como la alianza nacional de las organizaciones de base de Bolivia que apoyan los derechos indígenas y agrarios, la reforma agraria, la reescritura de la Constitución de Bolivia de 1967 a través de una Asamblea Constituyente, y una transformación izquierda-indígena del Estado boliviano. En el “Pacto de Unidad” participaron, entre otras organizaciones, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Comunidades In-terculturales de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-BS) y el Bloque de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB).

Semper (2006) referencia que para cada uno de los 82 pueblos indígenas en Colombia los derechos autóctonos son múltiples y desarrollan diferentes efectos de cohesión sobre sus miembros, estableciendo para la mayoría de ellos las reglas de conducta, su orden social e identidad étnica. Se constituye en su derecho originario de donde surge su fuerza interior, que supera cualquier noción que del Estado se pueda concebir.

De esta manera, la Constitución al reconocer la diversidad de culturas, etnias, religiones, idiomas, entre otros, define la sociedad que se proyecta como nación. Con el reconocimiento de las ETI como entidades territoriales lo que pretendía el Constituyente era modificar la estructura del Estado en la medida en que cambiaría la división político administrativa, el gobierno de los territorios y la distribución del presupuesto nacional, entre otros. (Sarmiento, 2013)

Estos intereses políticos y económicos han impedido su reglamentación y así su implementación. Al respecto Sarmiento (2013) reseña: *“Hasta la fecha, se han presentado 15 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Todos los proyectos han sido archivados, casi todos, excepto uno, en su primer debate, y varios sin siquiera haber alcanzado el privilegio, de ser considerados en un primer debate. De estos últimos, la mayoría no tuvieron una ponencia para primer debate.”*

Los proyectos de ley adicionalmente se caracterizan por incluir mínimamente las propuestas indígenas, no cumplir con la normatividad de consulta previa a los indígenas cuando las decisiones los afecten directamente, salvaguardas a la propiedad privada, retroceder en el debate de si se constituirían en entidades territoriales, intentando desviarlo y limitarlo a la acepción de territorios indígenas, iniciar el primer debate en el Senado para evitar la oposición que se da en la Cámara de Representantes frente a los intereses del ordenamiento territorial en las regiones (Sarmiento, 2013); y, ser de iniciativa del Gobierno con la participación de gobernadores y diputados, mas no de los pueblos indígenas (Sentencia C-054 de 2023), entre otros.

Justamente dentro de las entrevistas realizadas a un ex Defensor Delegado para Indígenas y las Minorías Étnicas manifestaba que es evidente el desinterés de los políticos de modificar las condiciones en que son manejados los asuntos étnicos en la medida en que en regiones como la Guajira, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo y Cauca al tener una composición aproximada de su población indígena del 17,9% al 81,68%, en dichos porcentajes se disminuiría

ostensiblemente la participación en el presupuesto de la Nación que entraría a ser manejada directamente por las autoridades indígenas, perdiendo así gran injerencia y poder en los asuntos del territorio.

#### 2.4 EXHORTO DE LA SENTENCIA C-054 DE 2023

En la sentencia C-054 de 2023 la Corte Constitucional realiza un recuento de las normas expedidas partiendo del reconocimiento en la Constitución de 1991 de Colombia como un Estado pluralista y participativo, donde radica en cabeza de las autoridades el deber de protección y respeto a la diversidad étnica y cultural de la Nación. Acto seguido resalta el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad, así como la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2016).

Si bien en dicha sentencia se decretó la inexecutable de dos artículos de la Ley 2200 de 2022 en la cual se omitió el deber de consulta previa de las comunidades indígenas frente a decisiones que pretendían modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos, ignorando el predominio de la presencia de los pueblos indígenas en el Amazonas, Vaupés y Guainía, imponiendo la voluntad de los políticos por encima de los derechos ancestrales; la Corte analiza las implicaciones de la legislación que ha sido expedida desde 1991 a raíz del mandato constitucional de reglamentar las ETI, concluyendo que dichos artículos constituían un retroceso frente a lo avanzado constitucionalmente y lo establecido en los tratados internacionales y legislación nacional.

En el mismo sentido la Corte en Sentencia C-489 de 2012 realizó un exhorto al Gobierno nacional y al Congreso de la República para presentar el proyecto de ley que reglamente las ETI, la cual como se ha visto no produjo ningún resultado; sin embargo, la Sentencia C-054 de 2023, incluye conceptos de la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas que es importante tener en cuenta y desarrollar en el exhorto que hace nuevamente tanto al Gobierno como al Congreso, para que ajuste el proyecto de Nación a las exigencias de los retos de la modernidad, que exige cambios en los paradigmas tradicionales.

*“No se trata de liberar la verdad de todo sistema de poder, sería una quimera, ya que la verdad misma es poder, sino de separar la verdad de las hegemonías sociales, económicas y culturales”,* escribió Foucault (1979, p 189). En momentos en que las exigencias del mundo han cambiado y es

necesaria una presencia activa de las comunidades indígenas no solo en el plano nacional sino en la integración a nivel internacional, en los mensajes y actividades propias de protección a la Pachamama que muestra diariamente su resentimiento y deterioro frente a la explotación y abusos del hombre; es inminente no solo lograr una efectiva descentralización territorial en Colombia ya no guiada por intereses económicos y de poder político; sino que atienda a la necesidad de que las entidades subnacionales desarrollen la gestión de las relaciones internacionales desde sus saberes, desde su cosmovisión, desde sus normas, usos y costumbres.

El papel del Estado y de los gobiernos está siendo redefinido en los distintos ámbitos de actuación ante el proceso de globalización, donde las entidades territoriales buscan dar solución a sus problemas de desarrollo, para lo cual considera Blanco (2015, p. 166) es necesario *“reorientar el accionar de las unidades políticas menores a las del Estado-Nación y generar el desarrollo de nuevas capacidades a nivel local.”*

Por ello, la Corte Constitucional en la Sentencia C-054 de 2023 reitera que una de la garantías de los pueblos indígenas es la autonomía o libre determinación y por ende incluye el derecho a **“darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”**. Refuerza dicho criterio reiterando que las comunidades indígenas *“tienen derecho a tomar las decisiones de sus propios asuntos en material cultural, política **e incluso jurídica**, sin interferencia del Estado más allá de las que imponga la Constitución y la ley”*. (Resaltados fuera de texto)

En la Sentencia C-047 de 2022 la Corte subrayó que *“la estructura de mando que rige a las comunidades indígenas se basa en normas propias acordes a sus tradiciones y jerarquías, ajustadas a sus usos, costumbres y cultura. Por tanto, es claro que la autodeterminación es un principio elemental para la preservación de los grupos étnicos y, en consecuencia, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas que se consideren necesarias y efectivas para que las comunidades indígenas asuman y mantengan sus instituciones y fortalezcan su identidad”*. Para ello es indispensable que puedan adoptar sus decisiones y cotidianidad sin la influencia ni presencia de terceros ajenos a su cultura.

De hecho, así lo manifestó el Constituyente en las discusiones sobre el reconocimiento de las comunidades indígenas como ETIs donde se estableció la importancia de garantizar un Estado unitario que reconociera la diversidad y le diera paso a la autonomía, el *desarrollo autogestionario* de estas

comunidades y la posibilidad de participar en el desarrollo del país, diferenciando la concepción de desarrollo que tienen las comunidades indígenas de la sociedad capitalista.<sup>18</sup>

En marzo de 2024 se cumplió un año de haber sido emitida la decisión de la Sentencia C-054 de 2023 sin que exista mención del Gobierno nacional ni del Congreso de la República sobre el proyecto de ley que deberá presentar en el menor tiempo posible. Mas que un cumplimiento formal, se tiene la oportunidad de transformar la estructura administrativa, política, jurídica y de autogestión de las entidades territoriales, en especial las Indígenas, que más que prolongar el colonialismo legal del que han sido y siguen siendo víctimas, se trata de brindar las herramientas institucionales que les permita desarrollar sus proyectos de vida de acuerdo con sus creencias, cosmovisión, usos, costumbres, autoridades, normas, sin que terceros ajenos a dichas realidades deban entrometerse en las dinámicas cotidianas, sin tener siquiera una aproximación a los saberes, lógica indígena y entendimiento de su cultura, como mal podrían ser sujetos de inmiscuirse entidades como las Contralorías, Procuradurías, Personerías, entre otros, imponiéndoseles mecanismos occidentales que implican prácticas poco ortodoxas, que definitivamente iría en desmedro de la conservación y supervivencia de las comunidades indígenas.

Es por ello que en el siguiente capítulo se explorará la experiencia que desde Bolivia se ha avanzado para la construcción del Estado Plurinacional, a través del reconocimiento de la existencia de múltiples comunidades o naciones indígenas, cada una con sus particularidades, formas de vida, creencias, usos, costumbres, cosmovisión y autoridades propias, por lo que en realidad debería denominarse no solo una autonomía indígena, en singular, sino que debería corresponder a “autonomías indígenas” que conforman una sola nación en su carácter plural, diverso y complejo; y de luces de posibles caminos que permitan destrabar y mejor aún, enderezar las imposiciones legales del Estado.

---

<sup>18</sup> Gaceta Constitucional 106 de 24 de junio de 1991. Así mismo, en acta de sesión plenaria se registra: “La nueva Constitución tiene un sabor predominantemente municipalista. El municipio recibe un trato preferencial, constitucionalmente se convierte en la pieza maestra del elenco territorial. (...) Otra novedad en la Constitución es la concerniente a los llamados territorios indígenas. Serán delimitados por la Comisión de Ordenamiento Territorial, con la participación de representantes de los pueblos indígenas, y tendrán el carácter de entidades territoriales, lo cual les confiere autonomía para la gestión de sus propios intereses (ponencia para segundo debate del constituyente Jaime Castro sobre ordenamiento territorial, Gaceta Constitucional 120 de 21 de agosto de 1991).

## CAPÍTULO 3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL

### 3.1 LA TRANSICIÓN DEL ESTADO COLONIAL AL ESTADO PLURINACIONAL

En Sentencia T-072 de 2021 la Corte Constitucional frente al Decreto 632 de 2018<sup>19</sup> afirmó que *“ha sido reconocido como el avance más significativo en la reglamentación del funcionamiento de las ETIs como **figuras político-administrativas en igualdad de condiciones con los municipios y los departamentos**. Lo anterior, en la medida que permite a las comunidades indígenas diseñar y ejecutar sus propias políticas económicas y sociales. (...). De ahí que la adopción del Decreto 632 marcará un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios ancestrales”*.

Nada más alejado de la realidad. Las ETIs no pueden compararse con los municipios y departamentos con criterios de igualdad porque sencillamente no son equiparables. No puede implantarse una figura político-administrativa donde no existe un aparato burocrático, unos procedimientos y lógicas públicas que no tienen asidero en un territorio indígena.

Los fundamentos del decreto que pretenden implantar dichos sistemas occidentales, a pesar de haber sido consensuados con las autoridades indígenas en escenarios donde se tiende a encarrilar nuevamente por la imposición de los caminos formalistas de los Estados, que predicán la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, sistemas de organización social y política; así como las particularidades de los pueblos indígenas; no puede exigir a estas comunidades entre otras, *“un **plan de fortalecimiento institucional**<sup>20</sup>, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena”, lo cual atiende a principios de administración pública y que no corresponden a los del proyecto de vida indígena; “La propuesta de las **funciones que asumirá el territorio indígena con eficiencia administrativa y pertinencia cultural** al momento de presentar la solicitud, y la indicación de los mecanismos de coordinación entre el territorio indígena y los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, según corresponda.”*, ante lo cual nuevamente

---

<sup>19</sup> Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

<sup>20</sup> Definición del Departamento Administrativo de la Función Pública: “Rediseño de procesos de la estructura de la planta con el fin de atender de manera oportuna y con calidad de servicios a nuestros usuarios. Toda medida para poder fortalecer o consolidar normas, reglas, comportamiento y cultura organizacional.”

se observa la imposición de principios administrativos públicos, que si bien son entendibles en nuestra cultura, resultan relativos en un contexto indígena, así como la evaluación de la pertinencia cultural de las funciones a ejercer por el territorio indígena, cuando *per se* cumple este objetivo. Sin mencionar los posibles mecanismos de coordinación entre el territorio indígena y los departamentos que con seguridad correspondería a la “*conversa*” como herramienta más idónea según los usos y costumbres indígenas.

Aunado a lo anterior, se les exige para radicar la solicitud para poner en funcionamiento los territorios indígenas:

1. Acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena expedido por la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías (DAIRM).
2. Actas suscritas por cada una de las comunidades que integrarán el territorio indígena que se pondrá en funcionamiento, en las cuales conste que la Asamblea Comunitaria expresa su voluntad de poner en funcionamiento el territorio indígena y autoriza al representante legal del Consejo Indígena a suscribir los documentos y adelantar los trámites requeridos para ese propósito.
3. Propuesta de delimitación del territorio indígena, para lo cual será necesario e indispensable que se trate de áreas que no se encuentren en jurisdicción municipal alguna, y que, al mismo tiempo, se encuentren dentro del ámbito territorial indígena en el área de resguardo, pudiendo coincidir de manera parcial o total con uno o varios resguardos. En esta propuesta se deberá indicar:
  - 3.1. La ubicación del territorio indígena que se va a poner en funcionamiento, indicando su área aproximada, linderos y colindancias, e identificando las áreas que van a hacer parte del respectivo territorio.
  - 3.2. La ubicación de las comunidades y centros poblados dentro de dicho territorio, incluyendo un estimativo de la población de cada uno de ellos, así como la identificación de los pueblos indígenas a los que pertenecen.
  - 3.3. Las áreas donde haya presencia de comunidades, familias o individuos no indígenas, cuando aplique.
4. La propuesta del régimen administrativo que se aplicará para el funcionamiento del territorio indígena.
6. El Plan Integral de Vida del territorio indígena o su equivalente.

Estos requisitos demuestran una vez más la imposición formalista del Estado sobre los derechos y reconocimientos fundamentales de lo que los Pueblos Indígenas merecen. Muchos de estos documentos reposan directamente en la DAIRM. ¿Por qué insistir en tratos indignos, desconocedores, dilatorios?

Esta ha sido el tipo de maniobras utilizada por países como Canadá en su momento, para realizar el genocidio cultural<sup>21</sup> de Pueblos Indígenas porque deseaba deshacerse de sus obligaciones legales y financieras y obtener el control sobre sus tierras y recursos, negándoles el derecho a participar en la vida económica, política y social del país, eliminando sus gobiernos, rescindiendo los tratados, según quedó consignado en el Informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá llevado a cabo entre los años 2008 a 2015, con el fin de avanzar en la reconciliación entre los Pueblos Indígenas y la sociedad occidental.

Según este informe, el elemento central de la política de exterminio de los indígenas en Canadá consistió en la construcción y puesta en funcionamiento de colegios residenciales, donde fueron internados los hijos de los indígenas para separarlos de sus padres, con el fin de aplicar procesos de asimilación como política principal del exterminio que se pretendía. A través de la homogenización de la cultura y educación, se lograría congelar sus luchas y disminuir las exigencias por el respeto de sus derechos.

Por su parte, Sousa Santos (2007) considera que la teoría política es monocultural, que proviene de la cultura eurocéntrica y mal adaptada a contextos de culturas y religiones de otro tipo no occidentales, como las culturas indígenas. Mientras Zegada y Komadina (2017) establecen la tesis de que los gobiernos actuales están reproduciendo la misma lógica de relacionamiento que se presentó en la Colonia, donde bajo el disfraz del intercambio político de reciprocidad se esconden las formas clientelistas y de prebendas auspiciadas por intermediarios de lado y lado (indígenas y gobierno), para reforzar impresiones de gobernabilidad del Estado que ha significado malversación y corrupción por parte de los indígenas en el Fondo Indígena, fondo público, en el esquema de poder y reproducción *ad infinitum* de las mismas estructuras. (Portugal, 2018)

Al respecto, Rivera (2015) señala que el colonialismo interno es un modo de dominación, una especie de activo que se incrusta en la subjetividad. Sousa Santos (2015) en la misma publicación afirma que el colonialismo interno tiene dimensiones filosóficas y culturales perpetuadas y que por tanto, los procesos de independencia no realizaron realmente la independencia, porque la colonización siguió por otras formas.

---

<sup>21</sup> El genocidio cultural es la destrucción de aquellas estructuras y prácticas que permiten que el grupo continúe como grupo.

Todo lo anterior, para indicar que los esfuerzos realizados para, transitoriamente reglamentar los territorios indígenas, antes que fortalecer y proteger la cultura y diversidad étnica, ha llenado de los mismos requisitos, formalismos y normas que desconocen los derechos fundamentales de estos Pueblos Indígenas. La diversidad étnica y cultural debe asumirse desde la realidad endógena donde se desarrolla para que la respuesta sea la diversidad institucional que se requiere y atiende la solvencia histórica que se le debe dar a estas comunidades.

Ante esta deuda histórica, Bolivia cuya población es mayoritariamente indígena, y luego de la elección en el 2005 de Evo Morales, como primer presidente indígena electo, realizó en los años 2006 y 2007 el Pacto de Unidad<sup>22</sup>, logrando consensuar la Constitución Política del Estado (CPE) que entró en vigencia en febrero de 2009 y que establece el Estado Plurinacional con autonomías, como el nuevo modelo de construcción estatal, logrando avances de afirmación y realización de sus derechos e identidades, como lo recuenta Camargo (2018).

Con esta nueva Constitución, Bolivia inició un ciclo marcado por el cierre de la hegemonía de las fuerzas políticas tradicionales de derecha, que excluían y discriminaban a las comunidades indígenas, abriendo el ciclo de los nuevos protagonistas de la política denominados “indígena originario campesino”.

La transición del Estado republicano y colonizador permitía el reconocimiento y consolidación del Estado Plurinacional, en un *proceso de cambio* impulsado por el Movimiento al Socialismo (MAS), partido del presidente Evo Morales, que logró la aprobación las leyes orgánicas que establecieron el marco legal para consolidar la autonomía y autodeterminación según los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas sin necesidad de acatar el orden cultural e institucional criollo-mestizo.

Así las cosas, en el 2010 se aprobaron la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley de Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, como el inicio de un camino nuevo e inexplorado que ha sido clave para entender nuevas formas de democracia,

---

<sup>22</sup> El Pacto de Unidad lo conformaron organizaciones indígenas y campesinas: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIO-BS), Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y Confederación de Ayllus y Markas de Bolivia (CONAMAC).

de interacción institucional, de gestión de lo público y que amplió las perspectivas de legalidad por encima de la universalidad y validez del derecho romano<sup>23</sup>; así como el horizonte de lo que hoy debe entenderse por Estado.

Los ejes temáticos de la autonomía de los Pueblos Indígenas corresponden a los siguientes ámbitos: i) autogobierno y democracia comunitaria, ii) representación, participación y democracia intercultural, iii) gestión territorial, políticas públicas y economía comunitaria, iv) autonomías indígenas e institucionalidad estatal, v) sujeto y proyecto del proceso autonomista, y vi) pautas normativas sobre autonomías y pluralismo jurídico. Es importante resaltar que esta descentralización política mediante la autonomía de los entes territoriales, propició la ampliación de la democracia, en la medida en que la polarización ideológica que se vivió en su momento por un lado entre las organizaciones campesinas e indígenas y el partido de gobierno y por el otro, prefectos y comités cívicos, fue resuelto con cuatro niveles de autonomía: departamental, indígena, regional y municipal. (Camargo, 2018)

Para Rojas (2018) el pluralismo implica la existencia de comunidades con diferentes matices culturales y condiciones, razón por la cual supone la existencia de más de una fuente de derechos; es decir, de más de una comunidad de las cuales emanan diferentes fuentes de derecho. La única fuente del derecho y de los derechos a partir del reconocimiento del pluralismo jurídico, se desvirtúa para dar paso a estrategias de diálogo intercultural, para permitir las posibilidades performativa de su materialización.

Precisamente uno de los grandes avances de la CPE consiste en el reconocimiento expreso del pluralismo jurídico, no solo como jurisdicción especial indígena, si no que equipara la jerarquía de los sistemas jurídicos en la heterogeneidad de los Estados que hacen parte del Estado Plurinacional. Bolivia transforma el Derecho único aplicado a un pluralismo jurídico, donde todas las jurisdicciones, ordinaria, agroambiental y especiales, tienen igualdad jerárquica

---

<sup>23</sup> En Sentencia SCP 0037/2013 señaló: “Los pueblos indígena originarios campesinos en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a resolver sus conflictos internos de acuerdo con sus normas, procedimientos e instituciones, los que en el marco del Estado Plurinacional, son reconocidos con igual valor jurídico, de tal forma cuentan también con la facultad de hacer cumplir sus resoluciones y hacer valer sus decisiones frente a los demás órganos e instituciones estatales, entre ellos las autoridades de otras jurisdicciones.”

Al igual que Bolivia, Colombia logró que a través del reconocimiento y protección que quedó plasmado en la Constitución de las diferentes culturas, etnias, cultos, lenguas y dialectos, los ciudadanos tuvieran un sentido de pertenencia a una sociedad regida desde siempre desde las formas, los estratos y el rechazo a lo autóctono. Sin embargo, transcurridos los años y la efervescencia de ese gran logro, es necesaria la inclusión política a esa diversidad identitaria, a través del reconocimiento de las ETI por lo que, al igual que los Pueblos Indígenas bolivianos, los colombianos han venido trabajando en cuanto normativa transitoria han querido imponerles dilatando así la reglamentación que se requiere de la LOOT.

Justamente, a través del Estado Plurinacional y el pluralismo jurídico, afirma Rojas (2018) es como se descentraliza la política y el sistema jurídico dominante como lo hemos conocido en la historia de los países latinoamericanos a partir del cual se organizó el Estado moderno y el Constitucionalismo continental; para, retomar la organización vívida de la estructura diversa nacional para generar un *“diálogo político entre las comunidades de derechos, dando paso a un posible Estado Plurinacional y pluralismo político en devenir.”* Lo anterior, entendiendo el diálogo político no desde lo partidario sino desde la pluralidad política que conforma la nación y que busca la igualdad desde las desigualdades, la concertación entre diferencias reconciliables; en momentos en donde el mundo se encuentra en la expansión del concepto de diversidad plena y donde lo universal debe amplificarse a un *pluriverso*.

Portugal (2018) refuerza esta posición, manifestando que la noción de Estado equivalente en la administración política al verticalismo, la imposición arbitraria de poder y la desaparición de las diferencias se encuentra reevaluada por el pensamiento culturalista posmoderno, que enaltece la espontaneidad y el relativismo.

Para ello, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, que dicho sea de paso está integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, estos es, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino, según lo establecido en el artículo 197 de la CPE, en sentencia SCP 764/2014 señaló sobre la interpretación de las normas a partir de plurinacionalidad de las diversas naciones y pueblos indígenas:

(...) de acuerdo a los principios de progresividad y de favorabilidad para el ejercicio pleno y eficaz del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, postulado que encuentra sustento en una interpretación armónica de los arts. 13.I, 256 y 2 de la CPE, se tiene que todos los actos, hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron las naciones y pueblos indígena originario campesinos bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, son de conocimiento de la

jurisdicción indígena originario campesina, por tanto, el ámbito de aplicación material de esta jurisdicción, debe ser interpretado de la manera más amplia y progresiva posible, para que se asegure la vigencia de la plurinacionalidad y el respeto al ejercicio pleno de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. El postulado expuesto, constituye precedente jurisprudencial vinculante.”

Lo anterior, fundamentado en el inciso a) del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que ninguna disposición de la Convención pueda limitarse, suprimiendo el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en ésta por parte de los Estados, grupos o personas.

En la concertación de la nueva Constitución de Bolivia, a pesar de haber sido fruto del consenso y solicitud del partido de gobierno, se puede constatar la tensión y forcejeo en la definición de los asuntos competentes a la jurisdicción indígena, que aunque es un tema que se considera superado en Colombia, resulta ser bastante ilustrativo de los límites que se imponen para mantener el control de los Pueblos Indígenas.

Así las cosas, el artículo 192 del proyecto de Constitución propuesto fue el siguiente:

La jurisdicción indígena originaria campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originaria campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones, no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus decisiones en forma directa.

Por su parte, el artículo aprobado y consagrado en el artículo 19 de la CPE quedó en los siguientes términos:

I. La jurisdicción indígena originaria campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino. II. La jurisdicción indígena originaria campesina ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.
2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.
3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

Obsérvese que a diferencia de lo sucedido en Colombia, la jurisdicción indígena no fue supeditada a la expedición de una ley. Jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha establecido límites y condiciones del ejercicio de la justicia indígena, siempre atendiendo los principios Constitucionales y los derechos fundamentales de las personas. En Bolivia sin embargo, la jurisdicción indígena encuentra mayores definiciones constitucionales y legales.

### 3.2 LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL EN BOLIVIA

Hoy en día, reflexiona Sousa Santos (2007), existen varios Estados plurinacionales. Lo son Canadá, Suiza, Bélgica. Se diferencian sin embargo, en que los Pueblos Indígenas han desarrollado una tradición comunitaria que implica el concepto de autodeterminación más no de independencia.

Pero, ¿qué es un Estado Plurinacional? El ex vicepresidente de Bolivia, Alvaro García Linera, citado por Camargo, C. (2018, p. 99), la definió como una *“invención sociopolítica creativa del pueblo Boliviano y de las organizaciones sociales del país, particularmente, de las organizaciones que representan al mundo indígena y campesino”*. Igualmente Camargo cita a Juan de la Cruz Villca, líder campesino, quien dijo que *“es una especie de casa común que nos alberga a todos sin distinción de ninguna naturaleza”*.

Para García (2018) el Estado Plurinacional representa otra visión de Estado que surge del Pacto de Unidad del cual emana un marco de pluralidad nutrido de lógicas políticas, culturales, visiones, prácticas y sentidos comunes que regulan la convivencia social. La plurinacionalidad e interculturalidad constituyen los elementos fundamentales para asentar el Estado Plurinacional. Sin embargo, hace la distinción entre intercultural e intracultural, pues el primero implica la convivencia entre diferentes que se contaminan recíprocamente en todos los ámbitos; mientras que la intraculturalidad consiste en convivir entre diferentes, pero estando separados. En otras palabras, García considera que es una construcción ideal de las organizaciones sociales para liberarse de la opresión del Estado republicano.

Si bien desde antes de la colonización los Pueblos Originarios ejercieron su autonomía y autogobierno, a través de sus instituciones y formas de gobierno propias, sus saberes, conocimientos, usos y costumbres, no fue sino hasta la creación del Estado Plurinacional que fueron reconocidas por el Estado.

En Bolivia, a pesar de que la mayoría de su población es indígena, la euforia del reconocimiento para ejercer la libre determinación, permitiendo el ejercicio pleno de la autonomía y el autogobierno, se da en un ambiente de incredulidad que partía de las mismas instituciones del gobierno ante la oposición intransigente de los contradictores del gobierno, quienes al sentirse acorralados, se vieron obligados a transar en los mismos términos coloniales, recuenta Portugal.

Con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se pretendía impulsar y darle forma al plan de Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Sin embargo, el panorama ha sido arduo, prolongado y difuso. Exeni (2015) lo representó como una marcha llena de candados y procedimientos, requisitos formales (ancestralidad, viabilidad gubernativa) hasta la aprobación de los estatutos autonómicos en dos referendos.

El balance lo realiza Exeni (2018) del proceso desde el año 2009, momento en el cual el presidente Evo Morales declaró el “Año de las autonomías indígenas” hasta el 2018: De los 339 municipios existentes en Bolivia, solo tres<sup>24</sup> habían logrado sortear la “*carrera de obstáculos*” hasta lograr el reconocimiento estatal. Concluye diciendo que si bien tres golondrinas no hacen verano, bien pueden augurarlo a pesar de lo indicado por una reconocida ONG que manifestó en el 2011 que la implementación de las AIOC enfrentan trabas tanto internas como externas, aunado al hecho de que el tema no se encuentra dentro de la agenda prioritaria de las autoridades nacionales para acompañar e impulsar este proceso en los once municipios de Bolivia.

En ese mismo orden de ideas, resulta pertinente evaluar el papel que han jugado las organizaciones no gubernamentales (ONG) . Tanto Portugal como Amador et al. (2018) hacen un llamado para determinar quiénes son los mediadores de estos procesos y revisarlo al interior tanto de la academia, las ONG y las organizaciones indígenas, en la medida en que muchos de estos acompañamientos han tenido efectos en las prácticas políticas, en los procesos de construcción de su autonomía y son quienes en realidad manejan la agenda indígena frente a la priorización de temas.

---

<sup>24</sup> Charagua Iyambae en Santa Cruz, con ímpetu guaraní; Uru Chipaya en Oruro, con raíz en su nación originaria, lograron conformar su autogobierno con reconocimiento estatal (AIOC) y la quechua Raqaypampa en Mizque, Cochabamba, el primer y único territorio indígena originario campesino (TIOC).

Alertan sobre el modelo de desarrollo y las prácticas discursivas que traen amarrados los “paquetes de ayuda”, conectoras de su poder e influencia al dirigir y definir caminos que inducen a decisiones en cuanto a la autonomía de los indígenas.

En esos escenarios, Exeni (2018) cita un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2017 que concluye que para poder continuar el recorrido hacia el proceso AIOC, es necesario identificar los puntos de tensión, los desafíos de la expectativa que se proyecta en las autonomías indígenas, de lo cual resalta cinco cualidades del proceso del reconocimiento de autogobierno indígena, a saber: 1. Considera que es una buena idea, como en su momento contestó Gandhi cuando le preguntaron qué pensaba de la cultura occidental. 2. Es una construcción incremental. 3. Es un horizonte en disputa. 4. Es una cualidad. 5. Es una expectativa de futuro. Todo esto sin perder de vista las tensiones irresueltas y lo demandante en cuanto a tiempos y llenar los requisitos exigidos.

Lo anterior aunado al hecho que menciona Exeni (2018) frente a la distinción entre las dos dimensiones de la autonomía territorial histórica y la autonomía como entidad territorial gubernativa. Estos es, la distancia entre el reconocimiento de derechos y la falta de garantías para su ejercicio; pues si bien en la CPE se encuentran referidas la libre determinación y el autogobierno en cinco artículos (art. 2, 30, 270, 289, 290), su ejercicio pleno se encuentra supeditado a llenar un sin fin de requisitos que dilatan su realización plena.

Por supuesto que se encuentran factores que obstaculizan la puesta en marcha de las AIOC y que Exeni (2018) menciona, entre otras, la migración hacia las ciudades sobre todo de jóvenes pero que influye en la autonomía desde otras miradas; las disputas con arreglos a intereses e historia (entre pueblo y comunidades, entre indígenas, entre indígenas y centros poblados no indígenas, etc.); la rotación periódica de las autoridades que no permite la continuidad del proceso; la disputa por la explotación de los recursos naturales; y, la huella del municipalismo y sus atajos, en la medida en que resulta más expedito asumir estas figuras municipales que las de su propia autonomía indígena.

### 3.3 LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS (GAIOC)

Con la inclusión de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos (NPIOC) con la aprobación de la CPE, se les otorgó la supremacía estatal sobre el territorio. A través de los GAIOC como Entidades Territoriales Autónomas (ETA) se coordina la lógica de interacción entre el Estado y el

Pueblo indígena para la gestión pública y el autogobierno indígena estatal, pues histórica y tradicionalmente el Estado espera el acatamiento de las normas que rigen en la totalidad del territorio. Por el contrario, para los Pueblos Indígenas estas normas vienen de abajo y se encuentran incrustadas en su cultura y en su ser.

Las estructuras de autogobierno de los Pueblos Originarios son diversas dependiendo de las particularidades geográficas, sociales y culturales de cada una<sup>25</sup>. Cada comunidad indígena tiene sus autoridades, mecanismos y prácticas propias para su autogobierno, así como para el control y gestión de sus territorios, las cuales se adaptan y reconstruyen a través de los acuerdos, tensiones y conflictos que se viven al interior del territorio y a través de la interacción con la sociedad y el Estado. Por ello, son múltiples las formas de gobernar el territorio. (Villagómez, 2018)

Algunos de los elementos comunes de estas comunidades corresponden a la toma colectiva de decisiones, muchas veces a través del plebiscito cotidiano para llegar a acuerdos que garanticen el consenso en el marco de su cosmovisión o proyecto de vida. Al respecto ilustra Huanca (2018, p. 237):

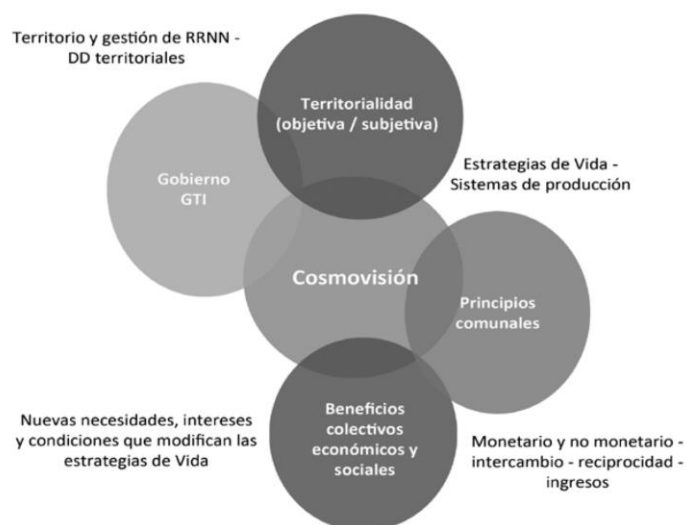
Por ejemplo, los principios de la complementariedad y dualidad desde el mundo andino, o de representación clánica desde el mundo tsimane-mosetén, donde las comprensiones clásicas y liberales de gobierno y gestión son superadas por la comprensión que está altamente atravesada por saberes y conocimientos propios, además de un marco de creencias y principios con paradigmas de vida pragmáticos, que conjugan la realidad objetiva, la subjetividad, la religiosidad y la modernidad. A esto suele llamarse “cosmovisión” o visión de vida.

Es así como concluye Huanca, puede establecerse que los Pueblos Indígenas han ejercido su autogobierno, autogestión y autonomía con base en sus conocimientos y saberes que suelen considerarse “artesanales” o de “segunda categoría”; los cuales, con el fin de atender las demandas y necesidades de su comunidad han tenido que amalgamarse a la sombra de las gestiones municipales.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, la gestión de recursos naturales de NPIOC de tierras bajas normalmente comprende una aceptación de los mandatos de los jichis/amos del monte o río a espíritus mayores que velan por la vida de plantas, animales, agua, etc., o la autoridad de los sabios o las memes moxeñas que trasciende las estructuras de gobierno para decisiones estratégicas o críticas, o elementos mesiánicos que definen la fortaleza o el ímpetu de una NPIOC, como el relacionado con La Loma Santa o Tierra sin mal. En tierras altas o zona andina, están las deidades como la Pachamama, Tata Illapa y Mama Illapa, entre otros, seres que definen el curso de decisiones políticas, económicas y sociales altamente vinculadas a la territorialidad, emergiendo principios fundamentales como la reciprocidad, complementariedad y dualidad como rectores. (Huanca, 2018)

### Acuerdos y reglas de convivencia



Gráfica 4. Acuerdos y reglas de convivencia

Fuente: Elizabeth Lourdes Huanca Coila

De esta forma, los GAIOC se han convertido en una institucionalidad gubernativa que realiza una “mediación institucional” que recompone la ruptura entre las organizaciones comunitarias indígenas y el Estado, al tratarse de estructuras flexibles que acoplan la diversidad institucional de los autogobiernos a las instituciones estatales. Por ello, no puede restringirse la autonomía indígena únicamente al territorio indígena, pues pasan a formar parte de las instituciones del Estado en la medida en que las formas de autogobierno indígenas requieren nuevos formatos de poder público que deben asumirse desde todos los niveles del Estado. (García, 2018)

Lo anterior, con el fin de subsanar las ineficiencias de los gobiernos municipales, a quienes se debía recurrir insistentemente para la realización de las obras o proyectos requeridos por las comunidades indígenas. Por ello, las comunidades se encuentran esperanzadas ya que al recibir directamente los recursos presupuestales del Estado consideran que podrán organizarse y resolver sus necesidades que les permitirá mejorar las condiciones de vida y protección de sus territorios, a través de la autogestión. (Huanca, 2018)

Es necesario entonces, operativizar el andamiaje de las institucionalidades clásicas, vetustas, anquilosadas, para dar paso a figuras que acojan la implementación de los nuevos modelos de gobierno de las NPIOC y que a través de ajustes en el proceso de autonomía sean muchos más las Naciones y Comunidades Indígenas Originarias Campesinas reconocidas.

Estas experiencias y los resultados que ha obtenido Bolivia permiten confirmar que es posible tener una sola Nación donde converge la heterogeneidad institucional, así como los imaginarios diversos y los proyectos de vida independientes sin conflictuar con el nuevo concepto del Estado, que debe responder a las exigencias actuales de la sociedad y del mundo, en cuanto a sus relaciones, economía, política y sociedad. Evidentemente, liderar nuevos conceptos de Estado conlleva la responsabilidad de sortear toda esta maraña de procedimientos, obstáculos, trámites, requisitos, que están en la tarea de analizar para depurar de alguna forma lo que sea innecesario para agilizar los términos y el camino para lograr la autonomía indígena.

### 3.4 LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL EN COLOMBIA

Ahora bien, cuando de Colombia hacemos referencia, paralelamente encontramos muchas coincidencias con la historia de Bolivia. Las leyes colombianas reproducen la visión evolucionista de la cultura del siglo XIX. Por este motivo, a pesar del reconocimiento constitucional, el Estado considera a los indígenas un obstáculo para su desarrollo y las leyes de ordenamiento territorial como una amenaza, al otorgar a los indígenas la libertad y capacidad económica de decisión. (Amador et al., 2018)

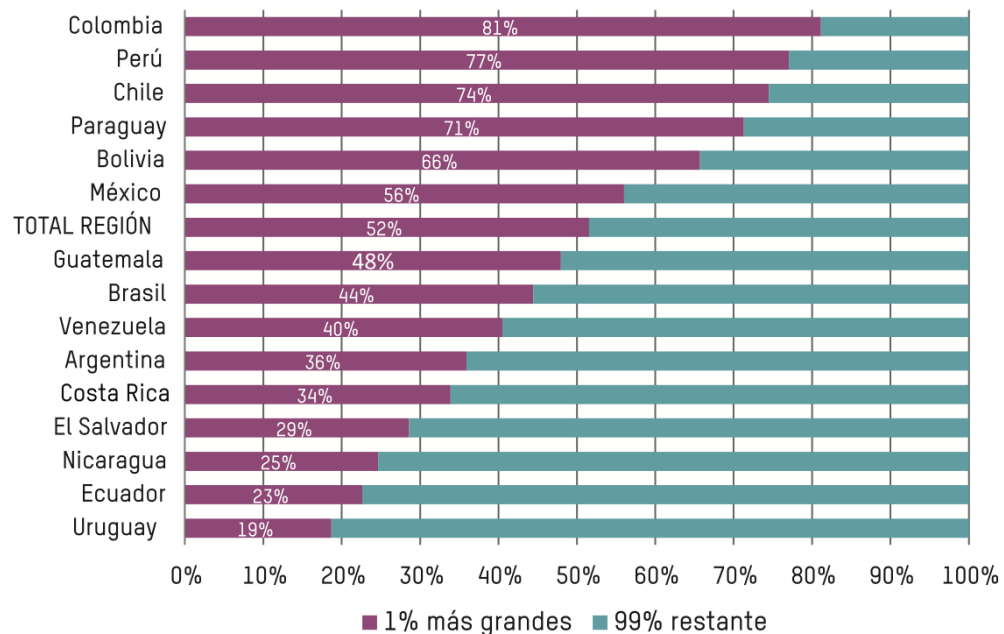
Puede observarse la lejanía de posiciones desde las primeras propuestas como lo evidencia Arango (1994), en cita de Rodríguez (2021), donde las iniciativas indígena y de Gobierno diferían radicalmente. Mientras la propuesta indígena definía el territorio indígena y no establecía requisitos para la conformación de las entidades; la del Gobierno condicionaba su reconocimiento a requisitos como continuidad geográfica del área a ocupar, un mínimo de 3.000 habitantes, contar con el concepto favorable de la Oficina Departamental de Planeación sobre la conveniencia económica y social y su viabilidad y la aprobación de una consulta popular con la aprobación del 51% de los habitantes del territorio. Adicionalmente manifiesta sobre las particularidades del proceso:

Además, surgieron diferencias en aspectos claves como las connotaciones que podía tener el concepto de territorio, la ocupación de un mismo territorio por varios pueblos indígenas, los territorios atomizados en pequeñas entidades territoriales discontinuas, los territorios aislados, el caso de los pueblos nómadas, los territorios compartidos por comunidades indígenas, campesinos, comunidades negras o terceros, los que forman parte de dos o más municipios de un mismo departamento o varios de ellos, los que pertenecen a áreas protegidas y los territorios indígenas de frontera. (p. 12)

Las dificultades para lograr conciliar los intereses que se mueven alrededor de este tema, así como la infinita diversidad de características de cada comunidad y criterios que han de tenerse en cuenta al momento de reglamentar la LOOT, hicieron que después de diecinueve proyectos de ley tramitados en el Congreso de la República, el entonces Ministro del Interior Germán Vargas Lleras incluyera un artículo en el 2011 (Parágrafo 2 artículo 37 de la Ley 1454 de 2011) que lograra destrabar el tema y se expidiera una Ley Orgánica preliminar justificando que se trataba de la promulgación de los principios del ordenamiento territorial, para, establecer un plazo de diez meses para que el Gobierno Nacional presentara al Congreso el proyecto de ley para la conformación de las ETI, responsabilidad que ha sido evadida hasta la fecha. (Rodríguez 2021)

Uno de las principales intereses que hay que dirimir es el de las tierras. Colombia ocupa el primer lugar en desigualdad en el acceso a tierras. Leyes que en principio protegían los derechos indígenas a su territorio y la no explotación minera sin la realización de las consultas previas cada día son más flexibilizadas a favor de los intereses capitalistas y por la primacía del 1% que acapara el 81% de las tierras en Colombia. ¿Quiénes son los propietarios de estas tierras? La clase política que se rehúsa a legislar en contra de su propio bolsillo.

**PORCENTAJE DE TIERRA QUE MANEJA EL 1% DE LAS EXPLOTACIONES MÁS GRANDES**



Gráfica 5. Distribución de la tierra rural en Colombia.

Fuente: OXFAM (2016)

Otro argumento que se ha presentado en contra de la reglamentación y puesta en funcionamiento de las ETI, es el de no solo el miedo a la inestabilidad de la figura del Estado como una figura única y soberana y argumentos de que debe prevalecer la seguridad jurídica; si no al recelo de municipios y departamentos de tener que compartir los recursos de la Nación y mejor aún no poder continuar administrando los ajenos. Los poderes regionalistas, a pesar de hoy apoyar las nuevas figuras asociativas tales como las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) y las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP) previstas en la Ley 1454 de 2011, choca con las políticas centralistas de los gobiernos, alegando muchas veces la ineptitud de los gobiernos locales en la administración de los asuntos propios.

Al respecto, la posición del Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha sido la de oponerse a la reglamentación de las ETI en la medida en que no están previstas las implicaciones fiscales y macroeconómicas para financiar las ETI, como si no existieran municipios de categorías 5 y 6 los cuales derivan sus ingresos principalmente de las transferencias de la Nación. Por el contrario, ante la desprotección de las comunidades indígenas, este resulta ser un argumento discriminatorio, pues justamente la finalidad del reconocimiento como ETI es dotarlas de todos los elementos para que se consoliden como grupo, recibiendo los recursos y gestionando sus propios proyectos de vida.

Aunado a lo anterior, para Amador et al. existe la creencia que solo a través de las instituciones se pueden proteger los recursos públicos y únicamente a través de la estructura burocrática se puede garantizar la transparencia administrativa. Es decir, que únicamente los Pueblos Indígenas podrán acceder a la administración de los recursos públicos si adoptan dentro de sus usos y costumbres las normas occidentales del modelo burocrático que ha desangrado el erario público por siglos.

Esto resulta no solo peyorativo, si no también vulnera los derechos de los Pueblos Indígenas al imponerles determinadas instituciones que contrarían su naturaleza y, que afectan la cotidianidad de su vida, creencias, usos y costumbres, al establecer estructuras administrativas propias de la administración pública. Sumado a ello, se construye un imaginario colectivo que perpetúa el prejuicio de ser los indígenas incapaces y con organizaciones políticas y administrativas primitivas, por no manejar instituciones y formas occidentales.

Lévi-Strauss (1993) al respecto, ha manifestado que no existe evidencia de que las sociedades europeas o de occidente sean mejores que las indígenas; la diversidad plantea el problema de considerar la reciprocidad de las culturas, la cual se acrecienta cuando la sociedad se torna más

voluminosa y homogénea. Aparte nada demuestra que la existencia de las normas de administración institucional o públicas impidan la corrupción.

Hay casos concretos, dice Amador et al. en los que las organizaciones indígenas se subordinan a las reglas del gobierno para ser reconocidos políticamente. Definitivamente esta situación resulta ser problemática para defender su posición de autonomía y autodeterminación.

Para ello, recién promulgada la Constitución de 1991, Amador et al. ponen el ejemplo de la aceptación de la vigilancia de la Contraloría General sobre los recursos de la Nación asignados a las comunidades indígenas, a cambio del reconocimiento de los resguardos indígenas en igualdad de condiciones con los municipios. Agrega que en ese momento también aceptaron la intervención del Ministerio de Educación en “la formulación de los Proyectos Educativos Indígenas a cambio de autonomía para nombrar y contratar docentes. Más recientemente, aceptaron la transferencia de recursos para la educación indígena se diera en forma de “contratos” y redujeron los derechos laborales de los docentes para evitar que los municipios tuvieran control sobre esos recursos. Los decretos que han permitido la formalización en temas como la salud, la educación, a su vez han surtido múltiples obstáculos burocráticos.

No hay que olvidar todos los antecedentes de los Pueblos Originarios en Colombia. La inopia en la que el Estado mantuvo a las comunidades da la razón del por qué prefieren asegurar de alguna forma sus recursos hoy a través de instituciones transitorias ante el panorama desolador e incierto de la reglamentación de la LOOT.

Sobre la dilación del Congreso por sancionar la LOOT el representante a la Cámara por la circunscripción especial indígena, en su momento, Lorenzo Almendra, manifestó:

No es serio que después de catorce (14) años y más de siete (7) intentos de proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial que han terminado igualmente archivados, se siga justificando que no es conveniente su trámite por falta de socialización o divulgación del proyecto, o porque se está en época preelectoral, o porque no se ha logrado concertación con las comunidades, o porque su expedición puede conducir a una guerra, cuando por ejemplo, los pueblos indígenas venimos debatiendo y concertando entre autoridades tradicionales, entre organizaciones indígenas, con comunidades afrodescendientes y campesinas sobre los diversos proyectos de ley que se han tramitado; cuando se han celebrado audiencias públicas en diferentes sectores sociales y lugares de Colombia; cuando hasta la sociedad

geográfica de Colombia ha señalado las fallas del proyecto que en el Congreso y en debate tenemos la responsabilidad de corregir si fuere del caso.

Por supuesto que el hecho de reconocer otros Estados diferentes genera miedo entre los gobernantes por una posible desestabilización de la Nación ante el fantasma de una solicitud de secesión, aunado al hecho de que frente a nuevas entidades territoriales la bolsa a distribuir incluirá un mayor número de instituciones con los cuales se deberá repartir el presupuesto. A lo anterior se suma el cambio que tendrían las relaciones con las comunidades indígenas, ya no de poder si no entre iguales, quienes tendrán que asumir sus responsabilidades de gestión de sus asuntos de manera directa y liberándose de la dependencia de la administración de turno y los políticos.

Es aquí donde el camino hacia las ETI se desvía hacia la reglamentación de los Territorios Indígenas, como una figura de régimen especial político-administrativa, con la expedición del Decreto Ley 1953 de 2014, en un intento de dar contentillo a la insatisfacción de las Mingas Indígenas desarrolladas en el 2013. Su vigencia igualmente, se encuentra supeditada a la entrada en vigencia de la LOOT.

Si bien dicho decreto faculta a los Resguardos Indígenas que implementen los Territorios Indígenas en la normativa “consensuada” entre las comunidades y el Gobierno para administrar directamente los recursos del SGP, tampoco se ha viabilizado ningún Territorio Indígena a la fecha, pero si contribuyen a postergar una reglamentación crucial para la pervivencia de las culturas de los Pueblos Originarios de Colombia.

Sin embargo, el ejemplo de Bolivia enciende una luz sobre las posibilidades del reconocimiento de las comunidades indígenas, como Estados Plurinacionales, donde cada uno ejerce su autonomía, su autodeterminación y gobierno hacia su población, en su territorio, bajo las normas, usos y creencias que les son propias, para lo cual no es necesario adoptar instituciones ni procedimientos occidentales.

Si bien, el camino ha sido largo y tortuoso, a hoy según el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), de 36 trámites de autonomía que se vienen adelantando en Bolivia, tres han logrado conformar la Autonomía Indígena, y el número restante se encuentra o bien cumpliendo las más de 12 etapas que exige el procedimiento o fueron suspendidos por conflictos internos.

La dilación en la implementación de las ETI ha tenido unos costos muy altos. Costos políticos y éticos, pero lo más grave, costos culturales, de identidad, de saberes, de riqueza multiétnica. Condenar a las comunidades indígenas a reglamentaciones transitorias que se vuelven permanentes, así como a conversas que diluyen el transfondo sustancial de lo exigido por la Constitución, contribuyen a que no sea asumido el verdadero debate tanto en el gobierno como en el Congreso de la República.

Los líderes indígenas están supeditados a la voluntad de los poderosos y a la agenda de sus intereses, razón por la cual hasta tanto no se establezca un límite para expedir la LOOT, su discusión será postergada y rechazada cada vez que se presente.

Es por ello que la propuesta de un Estado Plurinacional en Colombia encendería más las alarmas y las barreras para otorgarle espacios de discusión a los Pueblos Indígenas, pero se convierte en el marco legal dentro del cual podrían hacer el ejercicio libre de interrelación entre las diferentes entidades territoriales y con la misma Nación, en la medida en que el concepto unívoco de derecho occidental no permite aceptar otras formas de administración pública que ni siquiera existe en la cosmovisión indígena este concepto.

Con el reconocimiento de las ETI como entidades territoriales, de carácter especial, esto es, no equiadas a un municipio o departamento, si no como Estados Plurinacionales, se lograría el entendimiento de ser una persona jurídica que si bien hace parte del Estado Unitario Plurinacional de Colombia, sus normas legales no pueden ser exigidas a estas formas especiales, en la medida en que estos conceptos pueden llegar a ser estudiados y adaptados por su cultura, pero este ejercicio de apropiación vulnera y contraría los postulados del bloque de constitucionalidad en los cuales la imposición de la cultura occidental a los Pueblos Indígenas debe ser desterrado para siempre.

Sousa Santos (2015), inclusive va más allá al exponer el caso de Guerrero en México, como un caso novedoso en el que en un Estado neoliberal como lo es ese país, los municipios sean regulados en las comunidades indígenas según sus propias costumbres. Estos Pueblos Indígenas restringieron el uso de la palabra alcalde, pues sus autoridades no están representadas por una democracia participativa, si no por una democracia comunitaria en la que son elegidos varios miembros sabios, los cuales exigen sean reconocidos en su totalidad como autoridad.

Para la gestión de los recursos explica, si el gobierno mexicano exige contar con una tesorería, la respuesta de los indígenas ha sido la de exigir el respeto por la organización de sus cuentas como

hace siglos lo vienen haciendo sin necesidad de una tesorería. El Estado Guerrero autorizó a los municipios indígenas de su territorio el manejo de sus cuentas según sus usos y costumbres, ganando espacio al modelo eurocéntrico que predomina en el país.

Es por ello que o bien con la declaración de Colombia como un Estado Plurinacional que contextualice a los occidentales del por qué a pesar de convivir en un mismo país, debe existir una diferenciación en la vinculación que las normas ejercen en cada ciudadano dependiendo de la cultura y etnia a la que pertenezcan, así como ha sido claro en el ejercicio de la jurisdicción especial indígena, o simplemente y con base en el bloque de constitucionalidad que propende porque se debe garantizar la autonomía, libre determinación, formas de organización, autoridades y normas según los usos y costumbres propias, generar una dinámica por una parte del Gobierno y los legisladores donde exista o se promueva la voluntad política para reglamentar la LOOT y que desde ella en primer lugar se establezcan los requisitos justos y mínimos que no permitan envilecer la ruta que deben recorrer los Pueblos Indígenas para ser reconocidos como ETI; es fundamental para la protección de la diversidad y respeto por las etnias y su cultura, que más que imponer leyes de contratación, de contabilidad, de presupuesto, les sea asignado y repartida, una vez constituidas las ETI, la partida presupuestal que les corresponda y, dependiendo de su conformación y características de aislamiento, pues existen comunidades indígenas con mayor relacionamiento y occidentalización y que por ende podrían adoptar las normas que rigen a la administración pública; se respeten las formas originarias, sus usos y costumbres no solo del manejo de los recursos de la comunidad, la forma de su priorización, la destinación; así como el control y justicia que aplican al interior.

Por el otro lado se encuentran los líderes indígenas, quienes de su parte, deben establecer los límites que el mundo occidental puede demandar para lograr una coordinación entre las autoridades, sin que ello implique una imposición, contaminación o la perpetuidad de la colonización siendo ellos los llamados a determinar qué intromisiones requieran cambios en su cotidianidad que constituyen una amenaza a sus tradiciones, creencias y normas y, por tanto, no están llamadas a prosperar en la conversa de concertación hacia la autonomía indígena.

La disyuntiva se encuentra básicamente en la construcción de diferentes formas de autonomía según las características que tenga cada comunidad indígena. Aquí resulta fundamental el grado de aislamiento y relacionamiento que se tenga con la sociedad civil y las autoridades públicas. Para comunidades que conviven diariamente con la realidad occidental o su ubicación geográfica se encuentra en perímetros cercanos a municipios e inclusive sus territorios fueron divididos por las líneas

fronterizas pero su comunidad sigue siendo una sola; como es el caso de los indígenas Wayúu, entre Colombia y Venezuela, los Awá entre Colombia y Ecuador y los Tule entre Colombia y Panamá.

La Unidad de Restitución de Tierras (URT) publicó como un hecho histórico lo decidido en auto interlocutorio 214 del Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca, donde impartió medidas para proteger a los pueblos en aislamiento o estado natural<sup>26</sup> Yuri y Passé, ubicados en las zonas no municipalizadas de Puerto Arica, Tarapacá y La Pedrera en el Amazonas que protege 1.272.981 hectáreas del Departamento del Amazonas. Este derecho a vivir en su territorio y a no tener contacto es una manifestación al derecho a la autodeterminación. ¿Cómo explicar entonces que pueden ejercer ambos derechos, de no contacto y a ser ETI, si se establecen un sinnúmero de requisitos formales que atentan contra su reconocimiento y contra su derecho de aislamiento?

Con la Ley Indígena en Canadá, por ejemplo, King (2016) muestra cómo el Estado se otorgó poderes a sí mismo para estandarizar el marco legislativo y hacer cumplir la visión estrecha de Canadá sobre los tratados que firmaron con los aborígenes. Ante las protestas de las Primeras Naciones el gobierno procedió a prohibirles a compartir sus opiniones públicamente y a organizarse políticamente, quedando con muy pocas vías y espacios para articular sus acciones con el Estado. Es decir, prevaleció la interpretación canadiense ante la ciudadanía y los tribunales.

De la experiencia canadiense con los Pueblos Indígenas o aborígenes McLachlin (2015) reflexiona en su escrito *“Reconciliando la unidad y la diversidad en la era moderna: tolerancia e intolerancia”*, entendiendo la tolerancia como la disposición a permitir la existencia de opiniones o comportamientos con los que una persona no está de acuerdo, que si bien ésta debe ser la norma en una sociedad moderna democrática, la tolerancia también tiene sus límites.

Las lecciones que considera McLachlin (2015, p. 15) se desprenden de la historia canadiense son tres: Primero, que la intolerancia, esto es la marginación de la diferencia, no funciona. Puede parecer que proporciona una solución a corto plazo pero al largo plazo está destinado al fracaso. En segundo lugar, la intolerancia impone prácticas inhumanas y costos inaceptables en términos de

---

<sup>26</sup> Según la URT *“Los pueblos en aislamiento voluntario o estado natural son segmentos de población indígena que no mantienen contacto sostenido con la población mayoritariamente no indígena. Suelen rehuir cualquier tipo de encuentro y cuando lo tienen, regresan a su situación de aislamiento y rompen cualquier relación.”*

sufrimiento humano y pérdida de potencial humano y económico; y tercero, que el camino a seguir no es utilizar la intolerancia para eliminar las diferencias, sino abrazar la tolerancia en el espíritu de reconciliación. Al respecto señala:

En una sociedad diversa y multicultural, la ley es garante del derecho a tener opiniones y seguir prácticas que divergen de la norma. Sin ley no hay control del poder de la mayoría para comprobar creencias y prácticas con las que no están de acuerdo. La confianza del ciudadano que su dignidad humana y su derecho a elegir ser diferente serán respetados y aplicados a través de el estado de derecho es la base sobre la que descansan las relaciones civilizadas en una sociedad diversa. Miedo y el odio al otro entre nosotros es una enfermedad que puede destruir la paz social. El mejor antídoto contra esto. El miedo es la garantía de que el derecho básico de todos a mantener sus propias creencias y seguir sus propias prácticas, siempre que no perjudiquen a otros, es la garantía de protección por parte del sistema legal. Esto requiere que los ciudadanos tengan acceso al sistema legal y que el sistema legal responda con integridad, incluso frente a la presión desmesurada de la mayoría que ve la creencia o práctica como aberrante y errónea. También requiere compromiso con una cultura de legalidad, una cultura que fomenta el debate sobre decisiones particulares, manteniendo al mismo tiempo el respeto por los principios y procesos de la ley y la Constitución.”

Por su parte Coyle & Borrows (2017) enfatizan que el marco integral para las relaciones entre diferentes comunidades, exige un cambio político estructural en el que sean reconocidos como la base de la ciudadanía, subrayando el valor de un compromiso profundo con un orden legal indígena particular para lograr un equilibrio entre profundidad y amplitud en el polijurismo, con el fin de romper fronteras y construir relaciones que abarquen diversas perspectivas y ordenamientos jurídicos.

En la medida en que exista la voluntad política y de conciencia de no solo plasmar y reconocer en una Constitución que es letra muerta cuando se trata de materializar las formas del ejercicio de los derechos y deberes allí establecidos, expandiendo la noción de Estado a las múltiples diversidades que existen no solo en nuestro país si no en el mundo, donde cada una de las expresiones juega un rol preponderante para el desarrollo y conservación de la nación, en ese momento se redefinirá la ruta para permitir la coexistencia y respeto por el ejercicio pleno de la autonomía indígena, ojalá no sea demasiado tarde.

## CONCLUSIONES

Con este trabajo se pone en evidencia que existe una gran deuda del Estado no solo en el objeto de análisis de esta investigación, la reglamentación de las ETI; si no también, en general, en la atención de las comunidades indígenas en las materias más básicas en la prestación de servicios de salud, etnoeducación, servicios básicos y a la atención y reparación como víctimas del conflicto.

No sorprende el hecho que a pesar de que se han presentado al menos quince proyectos de ley para reglamentar la LOOT, donde se definan las condiciones en las cuales entrarán a ejercer su autonomía y libre determinación como entidades territoriales equiparadas por fin a municipios o departamentos, y, por tanto facultadas para recibir y ejecutar los recursos que le asigne la Nación, éstos sean engabetados aluciendo a ridículas excusas.

Por este motivo, en el primer capítulo se hace una reseña de cómo ha sido el desarrollo legislativo que busca establecer las formas de interrelación entre las comunidades indígenas y los gobiernos. La conclusión no puede ser más develadora y aún así nada desconcertante.

Las normas que pretenden reglamentar las relaciones con las comunidades indígenas los equipara a los demás ciudadanos (Ley 11 de 1821); de tajo, quería eliminar cualquier ventaja que tuvieran y por ello, los incluye en las cargas tributarias. Con la Ley 89 de 1890 se establece la organización de los Cabildos indígenas, los resguardos y la división de éstos, con el epígrafe *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”*; esto es, no solo el calificativo usado resulta peyorativo sino que en el cuerpo de la norma se les asimila a menores de edad, en otras palabras, los consideran incapaces y por tanto requerían de licencia judicial para realizar ventas de los predios de su propiedad a través únicamente de subastas. Vale la pena aclarar que dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-139 de 1996.

El artículo 4 de la mencionada ley, sin embargo, desde ese entonces le reconocía a los Cabildos a regirse en lo que a gobierno económico se refiriera por sus usos y estatutos particulares, a saber: *“Artículo 4o. En todo lo relativo al Gobierno económico de las parcialidades tienen los pequeños Cabildos todas las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares, con tal que no se opongan*

*a lo que previenen las leyes, ni violen las garantías de que disfrutaban los miembros de la parcialidad en su calidad de ciudadanos".*

A través de una interpretación amañada, dicha facultad fue redireccionada a entendimientos donde al no estar previstos expresamente en la Ley 80 de 1993 como entidades con las cuales es posible contratar, ni siquiera podían celebrar los Resguardos Indígenas contratos con el Estado, a pesar de ser reconocidos como Territorios Indígenas. Apenas con la expedición del Decreto 252 de 2020, se les reconoce nuevamente esta facultad, 130 años después.

Mediante el Decreto 2001 de 1998, derogado por el Decreto 2164 de 1995, se reglamentó la constitución de los resguardos indígenas en el territorio, estableciendo las características de bienes inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Por su parte, la Ley 21 de 1991 por medio de la cual Colombia ratificó por el Convenio No. 159 de 1989 de la OIT, se constituye en el mayor reconocimiento de derechos a los Pueblos Indígenas al constituirse como bloque de constitucionalidad y por ende, de "obligatorio" cumplimiento. La realidad, como hemos visto, es que al igual que el reconocimiento de la Constitución, los avances han sido pocos en la materialización y respeto por sus derechos.

Ante el archivo de los proyectos que reglamentaran la LOOT, en 1993 se inicia la expedición de una serie de normas que buscan amortizar las exigencias indígenas aprovechando la facultad normativa otorgada al Gobierno hasta tanto se expida la LOOT. De esta manera, se expiden normas que crean diferentes figuras indígenas, como las Asociaciones de cabildos y autoridades tradicionales indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, así como normas fiscales que le otorgan a los territorios indígenas el mismo nivel que los municipios para que sea posible hacer la transferencia de los recursos, los cuales, dada su incapacidad para contratar, deben ser representados por los alcaldes o gobernadores. Para esto se expide el Decreto Ley 1952 de 2014, de carácter "transitorio" que reglamenta el Régimen Especial de los Territorios Indígenas. Definitivamente nada más permanente que lo transitorio.

A su vez, se establecen las entidades encargadas de certificar las cifras estadísticas de las comunidades indígenas; su extensión, su población, la destinación de los bienes rurales, el régimen de aprovechamiento forestal, la distribución de los recursos asignados, la organización de los servicios

de salud y educación y hasta la vigilancia de la Contraloría territorial en los recursos que les son asignados.

Como contrapeso de estas normas, que más que desarrollar la autonomía y permitir la autoregulación de los Pueblos Originarios, paralelamente se expedía el documento CONPES 2773 de 1995 que pretendía formular un programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los indígenas; así como en 2007 se promulgó la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.

Se puede observar una manipulación desde el Gobierno que ante la negación del legislador de expedir la LOOT que defina las condiciones para el reconocimiento de las ETI, trata de dar contentillo a las comunidades indígenas otorgándoles competencias que si bien les permiten mayor margen de acción con las entidades estatales, diluye la discusión principal que debe darse por orden de la Corte Constitucional (por segunda vez), por el Gobierno y por el bloque de constitucionalidad que prohíbe la imposición de condiciones de vida sobre los usos y costumbres de los Pueblos Originarios.

De esta forma, se cumple el objetivo propuesto en el Capítulo 1 al reseñar los principales actos legislativos que han sido expedidos tanto por el legislativo como por el Gobierno nacional para formalmente darle una viabilidad a las formas indígenas reconocidas en la actualidad pero que se alejan de lo ordenado constitucionalmente y de la finalidad prevista por el constituyente, como lo es el de garantizar la autonomía y libre determinación de los Pueblos Indígenas, permitiendo ser reconocidos al mismo nivel que una entidad territorial, municipio o departamento, donde pueda hacer uso según su voluntad, usos, costumbres y normas de las asignaciones a las cuales tiene todo el derecho en virtud de lo previsto en el artículo 286 de la CP.

Asimismo, se cumplió con el objetivo previsto para el Capítulo 2 del trabajo de investigación al revisar parte de la normatividad, jurisprudencia y doctrina de la organización de los pueblos indígenas en Bolivia, en aras de ilustrar formas novedosas de reconocimiento a la autonomía y cómo es ejercida en este país para determinar su posible aplicación por analogía en Colombia.

Si bien con la CPE en el 2009 se da el reconocimiento del Estado Plurinacional en Bolivia, el camino no ha sido expedito para el reconocimiento de los 36 territorios indígenas, pues tan solo 3 han logrado el reconocimiento para conformar la Autonomía Indígena, estos es, 15 años después de su promulgación, lo cual resulta ser una paradoja pues la lógica institucional parece contraria a este objetivo.

Las 12 etapas previstas en el procedimiento de reconocimiento dentro de las cuales se encuentran 2 referendos, claramente muestran que se trata de una carrera de obstáculos de difícil más no imposible culminación, y en lo cual varios territorios persisten en continuar ante un panorama que les otorgue, por fin, el reconocimiento de su autonomía.

Evidentemente la oposición al Gobierno del momento hizo su trabajo y en derecho occidental se establecieron los requisitos formales y materiales a cumplir para poder recibir dicho reconocimiento. Lo anterior, aunado al hecho de instituciones lentas, pesadas y pegadas a la formalidad, que no coadyuvan a agilizar los tiempos y procedimientos requeridos para darle un aire ágil y dinámico a estos procesos de autonomías indígenas que más que voluntad exigen persistencia por parte de los Pueblos Indígenas.

A pesar de lo engorroso del tema, Bolivia se encuentra en la construcción de ese Estado Plurinacional y se consolida como uno de los países innovadores en las nuevas formas del Estado, donde no solo se visibiliza la pluralidad étnica, cultural, normativa; si no que también brinda la oportunidad a través de esta teoría revolucionaria, de concebir un solo Estado conformado por diversas naciones que no están interesadas en desconocer su soberanía sino en ser respetados y reconocidos en sus diferencias en igual nivel jerárquico que los demás territorios y ejercer su autonomía.

De esta manera, Bolivia brinda la posibilidad de pensar los Estados de formas diversas al tradicional e impuesto Estado colonial, occidental, destacando la heterogeneidad de su población con base en la experiencia histórica, cultural, de sus instituciones de gobierno y organización administrativa propias. Es decir, que no solo se reconocen las minorías por parte del Estado sino que a su vez se otorga el derecho a desarrollar su vida de manera separada, sin atentar contra los intereses del Estado a su integridad territorial y unidad política, consolidándose el Estado Plurinacional.

En este transitar se arrojan luces de posibilidades para replantear el pensamiento homogéneo que siempre se ha tenido del Estado y brindar posibilidades para que desde otra óptica, converjan concertaciones desde cada una de las orillas que cada parte representa, que sean garantes de los derechos consagrados constitucionalmente, poniendo fin así al negacionismo de la autonomía indígena, pero sobre todo reconociendo que Colombia es una nación pluridiversa que exige en la implementación de las políticas públicas que se conozca el territorio donde habitan estas comunidades indígenas, que requieren que sea reinterpretada su realidad, y se territorialice para cada una la

posibilidad de ser reconocidos como iguales en sus formas, en sus prácticas, en su dignidad. Es indispensable abolir el centralismo del Estado y permitir que surjan los poderes territoriales.

Para su viabilidad, resulta necesario hacer ajustes en los requisitos previstos para lograr el reconocimiento de la Autonomía Indígena, tanto en la reducción del número de exigencias como de reglamentación y normas que perpetúen la colonización legislativa, no permitiendo ser guiados por los gobiernos occidentalizados sobre las formas que deben ser cumplidas por las comunidades indígenas. A su vez, es necesario que la autonomía que se consigue con el reconocimiento no se encuentre supeditada nuevamente a imposiciones del gobiernos tradicionales imponiéndoseles sus inercias, lógicas, normas y vigilancia, lo cual dependerá de las negociaciones que logren los líderes de parte y parte.

Adicionalmente, tanto las instituciones como los funcionarios deben asimilar la figura de la autonomía, así como el fin que se pretende conseguir con estos reconocimientos. El freno del Estado al reconocimiento justamente puede deberse a una incomprensión del proceso como tal, pues no se trata de gobiernos municipales con una denominación diferente. Se trata de implementar una gestión pública diferencial: comunitaria e intercultural, con respeto a las formas, normas, usos y costumbres propias, donde una vez logrado la Autonomía Indígena, se les permita su trasegar de un mundo impuesto históricamente a reencontrarse con la verdad de su esencia, estableciendo el rumbo y el ritmo, a partir de sus normas, usos, costumbres y saberes ancestrales, como baluarte de la autodeterminación y autonomía restituida, sin perjuicio de todo el apoyo y asignación de recursos que el Estado debe estar presto a proporcionar.

Por último, una vez analizados los principales cambios normativos en Colombia y la jurisprudencia constitucional que reglamentan la organización de las comunidades indígenas; así como revisado el modelo Boliviano de Estado Plurinacional, como resultado del Capítulo 3 de la investigación, se propone la implementación de nuevas formas de administración pública a través de figuras que permitan el rompimiento de la perpetuidad de condena en la que ha estado sumido el colonialismo hacia los Pueblos Indígenas hasta nuestros días.

La gestión pública en Colombia ha estado ligada no solo a la observancia de las formalidades, procesos, procedimientos y al apego a las normas sino también a la necesidad de vigilancia por parte de los entes de control como si fueran garantía de la protección y resguardo de los recursos públicos.

Pareciera que funcionarios públicos, políticos e incluso el Gobierno mismo no comprendieran la intención del constituyente al darle el rango de entidad territorial a los territorios indígenas. El temor al autogobierno indígena ha sido mal interpretado por las ideas arraigadas en el mundo de lo que un Estado debe representar y promover, donde no hay cabida para autoridades, normas, visiones ni proyectos de vida paralelos ni diferentes al construido mundo ideal occidental.

Los intereses políticos y económicos de quienes deben impulsar el proyecto de ley para la promulgación de la LOOT han cercenado por más de tres décadas la posibilidad de hacer justicia material a comunidades que han sufrido el abandono y la desidia del Estado frente a las necesidades más básicas de su población y, como minorías con gran riqueza cultural, étnica y diversidad de saberes, de la protección que desde tratados internacionales se han promovido para evitar su extinción.

Evidentemente las tensiones de los procesos de concertación entre Gobierno, comunidades indígenas, legisladores y ciudadanos, no han permitido que se avance en la concreción de un proyecto de ley que nivele los puntos de vista de todos los actores. Colombia, al ser un país con tantas necesidades y noticias, responde al ritmo del incendio que se deba apagar diariamente, posponiendo temas tan trascendentales para su futuro y del mundo, como la protección de estas comunidades indígenas, que dentro de sus creencias y los censos de reservas naturales, son quienes están llamados a proteger la madre naturaleza y, en todo caso, se delimitarán los territorios indígenas que permitirán en igualdad de condiciones continuar desarrollando su vida cotidiana dentro de los sistemas propios.

Al tratarse de temas lejanos del mundo urbano y ajenos a la mayoría de la población, el desconocimiento de la historia que han tenido que vivir la mayoría de los Pueblos Indígenas en nuestro país, hace que sus peticiones sean desechadas de plano, por los múltiples prejuicios que se tejen alrededor de estas comunidades. Lo cierto es que la reconstrucción del país debe nutrirse de nuevas formas institucionales que impregnen de dignidad, respeto y honra a quienes han habitado la nación desde su origen, permitiendo que sus formas, usos, costumbres y normas tengan la misma validez que la de los códigos que rigen la administración pública.

Ahora bien, dentro de los argumentos explícitos que ha dado el legislador y el Gobierno para no aprobar los proyectos de ley de la LOOT se encuentra por ejemplo que se deben delimitar los territorios indígenas para no afectar los límites de las actuales entidades territoriales; a su vez se exige concertación en características mínimas que deben tener estos territorios tanto de extensión, como de número de habitantes, sin contemplar que algunos de estos territorios son discontinuos o su población

ha sido reducida y al exigirse un mínimo de población se desvirtuaría el fin que busca la norma de protección a la pervivencia de las comunidades indígenas.

Hay que mencionar, además los requisitos formales que se incluyen tales como capacidad financiera y administrativa, certificaciones expedidas por el Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, del manejo que hagan las ETI a las transferencias recibidas de la Nación, como si tratara de un certificado de buena conducta que no sería exigible a otros municipios, en claro tratamiento desigual entre los entes territoriales.

Al mismo tiempo se presentan argumentos implícitos que generan pánico entre la clase política que impiden un avance en la reglamentación de las ETI. Entre estos argumentos se encuentra el temor a la desarticulación o modificaciones en el soporte de los poderes locales y regionales, con el fin de mantener el poder político y económico en las condiciones que se viene ejerciendo; continuar con el poder decisorio sobre los recursos naturales en los territorios indígenas; así como la desestabilización que de la autonomía y libre autodeterminación de las ETI y el hecho de reconocerlas como pueblos o naciones se pueda generar, a raíz de la “independencia” del Estado.

Para esto se proponen dos alternativas viables que permitan replantear las concertaciones entre el Gobierno y las comunidades indígenas. La primera y más sencilla de ellas, que no requiere ninguna reforma constitucional ni legal, dado que ya se encuentra expresamente reconocido por ellas, consistente en acordar que, una vez establecidas las condiciones para obtener el registro como Territorios Indígenas, de lo cual se ha avanzado ya en la medida en que los Resguardos Indígenas que así lo han decidido vienen haciendo el proceso de concertación para administrar directamente las transferencias de la Nación, puedan administrar los recursos únicamente con base en sus usos, normas, costumbres y realizar la veeduría y justicia respectiva, por las autoridades y jurisdicción indígena, sin injerencia alguna de instituciones estatales, normas, procesos, procedimientos impuestos por el mundo occidental. Igualmente debe aplicarse esta concepción plurijurídica en los contratos que se celebren con el Estado, salvo que se trate de comunidades indígenas que se encuentren cotidianamente relacionadas con las autoridades y medianamente adaptadas al mundo occidental.

En un momento en el que país atraviesa tantos procesos de reparación, de resignificación, de paz, una refundación del Estado donde se declare a Colombia como un Estado Plurinacional, en el que se reconozca y materialice para cada uno de los Pueblos Indígenas la posibilidad de regirse por sus normas propias, sin intromisión en los asuntos propios por parte del Estado o sus instituciones o

funcionarios, guiados por procesos como el de países de Bolivia, Ecuador, Canadá, que han logrado avanzar en esta concepción moderna del Estado, aprendiendo de sus errores, minimizando los requisitos exigidos y los tiempos para que esto sea una realidad que permita arrancar de raíz, la tradición colonizadora del Estado colombiano y permita el ejercicio pleno de autogobierno indígena como derecho y, a su vez, otras visiones de la gestión pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baena, S. (2015). La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista digital de Derecho Administrativo No 13*, 99-133.
- Blanco, R. (2015). *La influencia positiva de la CAN en la descentralización territorial colombiana*. Opinión Jurídica – Universidad de Medellín. Medellín.
- Boneti, L. (2017). *Políticas Públicas por dentro*. Buenos Aires, CLACSO.
- Cámara de Representantes. (2004). *Informe de Ponencia al proyecto 16 de 2003*. [http://winaricaurte.imprensa.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel\\_3](http://winaricaurte.imprensa.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3)
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2015). *Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of Final Report*. Winnipeg. [https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive\\_Summary\\_English\\_Web.pdf](https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive_Summary_English_Web.pdf)
- Consejo Regional Indígena del Huila. [www.crihu.org](http://www.crihu.org)
- Coyle, M. & Borrows, J. (2017). *In The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. University of Toronto Press. Toronto.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2773. Bogotá. 1995.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documentos de Trabajo*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación(2012). *Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas*. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4Orientaciones%20Recursos%20SGP%20Indígena.pdf>
- El Espectador, 2021. <https://www.elespectador.com/politica/constitucion-de-1991-un-cambio-radical-para-los-indigenas-article/>
- Figuera, S. y Ariza A. (2015). *Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano*. Universidad de los Andes.
- Foucault, M. (1979). *La microfísica del poder*, Madrid, Ed. La piqueta.
- García M. y Rodríguez C. (2001). Notas preliminares para la Caracterización del Derecho en América Latina. Trabajo preparado para el taller “*Bases para la construcción de una sociología jurídica latinoamericana*”.

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).  
<https://www.iwgia.org/es/conocenos/organizacion.html>

Guevara, G., Verdesoto, A. y Castro, N. (2020). *Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción)*. Recimundo Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento. Ed. Saberes del Conocimiento.

Hémbuz, G. & Peralta, B. (2021). *La hermenéutica política: Metodología para la investigación en políticas públicas*. Revista Boletín Redipe.

Hernández, J. G. (2015). *Constitución Política de Colombia Comentada 2015*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 2015.

INVERMAR. [http://buritaca.invermar.org.co/siam/tesauro\\_ambiental/anex/Resq.htm](http://buritaca.invermar.org.co/siam/tesauro_ambiental/anex/Resq.htm)

King, H. (2016) *Anatomy of a First Nations Treaty*. <http://tvo.org/article/current-affairs/shared-values/anatomy-of-a-first-nations-treaty>

Lévi-Strauss, C. (1993). *Raza y cultura*. Cátedra Colección Teorema.  
<https://culturayotredad.files.wordpress.com/2010/08/raza-y-cultura-1.pdf>

Lombo, J. S., (2021, 15 de mayo). *Constitución de 1991: un cambio radical para los indígenas*.

López, J.E. (2021). *Políticas públicas y Omnijetividad. Una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. Colección Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia.

MacLachlin, B. (2015). *Reconciling Unity and Diversity in the Modern Era: Tolerance and Intolerance*. Annual Pluralism Lecture, Global Centre for Pluralism. Toronto.

Murillo, E. (2023). *La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas*. Latin American Social Sciences Association - LASA. Vancouver.  
<https://ayudaenaccion.org/ong/blog/derechos-humanos/comunidades-indigenas-colombia/>

Organización Nacional Indígena de Colombia. <https://www.onic.org.co/pueblos>

OXFAM. *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

Rodríguez, A.F. (2021). *Estado del arte sobre la creación y puesta en funcionamiento de las entidades territoriales indígenas en Colombia*. <https://repository.unilibre.edu.co>

Rodríguez, D. (2010). *Territorio y territorialidad: Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía*. Uni-Pluri/Versidad. Universidad de Antioquia. Medellín.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/9582/8822>

Roth D. (2014). *La investigación en política públicas: ¿Ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?* *Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*.

Rojas, F., Camargo, C., Exeni, J.L, García, A., Amador, M., Houghton, J., Anzola, J. S, Caviedes, M., Villagómez, F., Huanca, E., Portugal, P. (2018). *Diversidad Institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. PNUD. Bolivia.  
<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/undp-bo-DiversidadInstitucional-AutonomiasIndigenasYEstadoPlurinacional.pdf>

Sampieri, R. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ed. Mc Graw Hill. México.

Sánchez, C. (2015). *En la ruta del Estado Plurinacional Derechos autonómicos de los pueblos indígenas en las constituciones latinoamericanas*. *Revista Cuicuilco de Ciencias Antropológicas*, número 67, septiembre-diciembre.  
<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/9236/10018>

Sarmiento, J.P. (2013) *Entidades territoriales indígenas en Colombia, nación sin territorio. En el territorio. Un análisis desde el derecho y la ciencia política*. Ed. Ángel Tuirán. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 236-258.

Semper, F. (2003). *Die Rechte der indigenen Völker in Kolumbien*. [https://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document\\_derivate\\_00002767/EI\\_01\\_141\\_155.pdf](https://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document_derivate_00002767/EI_01_141_155.pdf)

Semper, F. (2006). Anuario de derecho constitucional latinoamericano. *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*.  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>

Sentencia C-479 (1992, 9 de agosto). Corte Constitucional. (José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. M.P.)

Sentencia SU-510 (1998, 18 de septiembre). Corte Constitucional. (Eduardo Cifuentes Muñoz. M.P.)

Sentencia SU-778 (2005, 27 de julio). Corte Constitucional. (Manuel José Cepeda Espinosa. M.P.)

Sentencia C-921 (2007, 7 de noviembre). Corte Constitucional. (Clara Inés Vargas Hernández. M.P.)

Sentencia SU-092 (2021, 14 de abril). Corte Constitucional. (Alberto RojasRíos. M.P.)

Sentencia C-054 (2023, 8 de marzo). Corte Constitucional. (José Fernando Reyes Cuartas. M.P.)

Sousa Santos, B. (2007). *La reinención del Estado y el estado plurinacional*. Alianza Interinstitucional CENDA - CEJIS - CEDIB. Bolivia.

[https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/reinvencion%20del%20estado%20y%20estado%20plurinacional\\_Bolivia.pdf](https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/reinvencion%20del%20estado%20y%20estado%20plurinacional_Bolivia.pdf)

Sousa Santos, B. (2010). *El Discurso del Poder*. (Ensayo sobre la sociología de la retórica jurídica).

Sousa Santos, B. y Rivera, S. (2015). *Revueltas de indignación y otras conversas*. Stigma. Bolivia. <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/41627/1/Conversa%20del%20Mundo.pdf>

Torres, I. (2016). *La hermenéutica de Dilthey como método de comprensión del sujeto histórico: fundamento de una teoría de la gerencia educativa venezolana*. Saber Vol. 28. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-01622016000300018](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-01622016000300018)

Truth and Reconciliation Commission of Canada (2015). *f*. [https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive\\_Summary\\_English\\_Web.pdf](https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive_Summary_English_Web.pdf)

UNICEF. (2010). *Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos*. Bogotá.

Unidad de Restitución de Tierras (2023). <https://www.urt.gov.co/-/por-primera-vez-en-colombia-se-imparten-medidas-de-protección-a-favor-de-pueblos-indígenas-en-aislamiento-voluntario-del-amazonas>

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa S.A.

Vatican News (2023). El Papa: Reconocer el rol de los pueblos indígenas en la protección del medio ambiente. <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2023-02/papa-francisco-audiencia-sexto-foro-pueblos-indigenas-fida-2023.html>

Waldenfels, B. (2017). *Fenomenología de la experiencia en Edmund Husserl*. Areté. Revista de filosofía. Vol XXIX, No. 2. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arete/article/view/19469/19573>

Wolkmer, A. (2018) *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Fortalecimiento+Institucional>

Zemelman, H. (2009). *Sobre políticas y educación de adultos: necesidad de un enfoque*. Revista interamericana de Educación de Adultos. P. 49-62.

## ANEXOS

### ANEXO 1. ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

1. ¿Cuál es la importancia de las entidades territoriales indígenas en el contexto colombiano?
2. ¿Cómo han participado los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo de la ley que reglamenta las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia?
3. Cuáles son las principales demandas y propuestas de los pueblos indígenas en la elaboración de esta ley.
4. ¿Cómo se ha garantizado la consulta previa y el consentimiento informado de los pueblos indígenas en el diseño y desarrollo de la ley?
5. ¿Qué medidas se han tomado para asegurar que la ley respete y promueva los derechos y la autonomía de los pueblos indígenas?
6. ¿Cómo se abordan en la ley las particularidades culturales y tradicionales de cada pueblo indígena en términos de gobierno y administración de las entidades territoriales?
7. ¿Cuál es el enfoque de la ley respecto a la protección de los recursos naturales y territorios ancestrales de los pueblos indígenas?
8. ¿Cómo se contempla la inclusión de la cosmovisión y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas en el marco de la ley?
9. ¿Qué mecanismos se establecen para resolver posibles conflictos entre las entidades territoriales indígenas y otras instancias gubernamentales?
10. ¿Cómo se asegura la asignación adecuada de recursos para el funcionamiento y desarrollo de las entidades territoriales indígenas según lo propuesto en la ley?
11. ¿Cómo se fomenta la participación activa y efectiva de los pueblos indígenas en la implementación y evaluación continua de la ley que reglamenta las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia?
12. ¿Cómo se organiza el gobierno y la administración de una entidad territorial indígena en Colombia?
13. ¿Cuáles son los derechos y autonomías que tienen las entidades territoriales indígenas en el país?
14. ¿Cómo se lleva a cabo la consulta previa con las comunidades indígenas en relación con proyectos que puedan afectar sus territorios?

15. ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan las entidades territoriales indígenas en Colombia?
16. ¿Cuáles son las diferencias entre una entidad territorial indígena y un resguardo indígena en Colombia?
17. ¿Cuál es el papel de las autoridades tradicionales en las entidades territoriales indígenas?
18. ¿Cómo contribuyen las entidades territoriales indígenas al desarrollo sostenible y la preservación de la diversidad cultural en Colombia?
19. La facultad de contratación de resguardos y pueblos indígenas es una forma de reconocimiento como ETI?