

Creación de las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés de Colombia

Praxere José Ospino Rey

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Decanatura de Posgrados

Programa de Maestría en Administración Pública

Bogotá

2024

Creación de las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés de Colombia

Praxere José Ospino Rey

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Administración Pública

Director

Carlos Charry

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Decanatura de Posgrados

Programa de Maestría en Administración Pública

Bogotá

2024

Tabla de contenido

<i>Planteamiento del problema</i>	10
Contexto	10
Descripción del problema	12
<i>Justificación</i>	16
<i>Objetivos</i>	19
Objetivo general	19
Objetivos específicos	19
<i>Marco de referencia</i>	20
Marco Legal	32
<i>A nivel internacional</i>	32
<i>A nivel nacional</i>	33
Marco Teórico	44
<i>Metodología</i>	51
Fuentes y técnicas de recolección de información	51
Técnicas de recolección de información	52
Fases del Modelo Investigativo	53
<i>Capítulo I: Aproximaciones contextuales</i>	55
El marco jurídico internacional sobre derechos de los Pueblos Indígenas	55
Contexto histórico y político de las Comunidades Indígenas en Colombia	55
Análisis de la exclusión y marginación histórica de las Áreas no municipalizadas	58
El proceso de formulación del Decreto-Ley 632 del 2018	61
<i>Capítulo II: Diagnóstico de la implementación del Decreto-Ley 632 del 2018 en Amazonas, Guainía y Vaupés</i>	66
Etapas para la Formalización de las ETIs	66
<i>Conformación, Registro e Inscripción de los Consejos Indígenas de Gobierno</i>	66
<i>Solicitud de Registro del Consejo Indígena ante el Ministerio del Interior</i>	67
Solicitud para la Puesta en Funcionamiento del Territorio Indígena	68
<i>Revisión y Traslado de la Solicitud</i>	69
Traslados	69
Observaciones	69
<i>Delimitación del Territorio</i>	69
<i>Suministro de Cartografía Oficial</i>	70
Reconocimiento del Territorio Indígena y Acuerdo Intercultural	70

<i>Contenido del Acuerdo Intercultural</i>	72
Administración de Recursos del AESGPRI	72
<i>Requisitos para la Solicitud:</i>	72
<i>Revisión de la Solicitud por el DNP</i>	73
<i>Registro de Cuenta Maestra</i>	73
Estado de las Solicitudes de Formalización de las ETIs	73
Mecanismos de Coordinación y Articulación con las Entidades	75
<i>Fuente: Elaboración propia.</i>	78
Principales barreras en la formalización de las ETIs	78
<i>Exigencias y demoras injustificadas en los trámites de registro de los Consejos Indígenas y en los procedimientos de formalización de las Entidades Territoriales Indígenas:</i>	78
<i>Iniciativas de municipalización de los Territorios Indígenas de la Amazonía que amenazan el gobierno indígena en sus territorios.</i>	80
<i>Las lógicas coloniales del Estado colombiano en el relacionamiento con los Territorios Indígenas:</i>	82
<i>La falta de coordinación interinstitucional y de garantías para el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Decreto:</i>	84
Avances en la conformación de las ETIs	86
Capítulo III: Discusiones y recomendaciones	124
Relación de los resultados con el marco teórico y la problemática	124
Contraste entre objetivos y resultados de la investigación	125
El análisis de la implementación del decreto demuestra que su cumplimiento ha sido deficiente, con avances parciales y múltiples barreras que han impedido la consolidación efectiva de las ETI.	125
Frente a los objetivos específicos tenemos que:	125
Avances en la Implementación de las ETI	126
Desafíos identificados a futuro: Permanencia y Sostenibilidad Financiera	127
Ventajas del Modelo de Financiamiento de las ETI	128
Desventajas y Limitaciones en la Sostenibilidad Financiera de las ETI	128
Barreras para la Implementación del Modelo Financiero de las ETI	129
Avances y Alternativas para la Sostenibilidad Financiera de las ETI	130
Conclusiones y Recomendaciones	131
Conclusiones	132
Bibliografía	135

Resumen

El presente estudio analiza la implementación del Decreto 632 de 2018 y su impacto en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Se identificaron múltiples barreras que han impedido su consolidación efectiva, entre ellas la falta de coordinación interinstitucional, la demora en los trámites administrativos, la ausencia de una estrategia clara de delimitación territorial y la insuficiencia de recursos financieros para su sostenibilidad.

A pesar de la creación de Consejos Indígenas de Gobierno y la radicación de Planes de Vida, el proceso de materialización sigue siendo lento y desarticulado. La investigación concluye que la implementación del decreto ha sido deficiente y que es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación, financiamiento y reconocimiento de la autonomía indígena para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos territoriales.

Palabras clave: Entidades Territoriales Indígenas, autonomía indígena, Decreto 632 de 2018, formalización territorial, financiamiento público, derechos territoriales.

Abstract

This study analyzes the implementation of Decree 632 of 2018 and its impact on the formalization of Indigenous Territorial Entities in the non-municipalized areas of the Amazonas, Guainía, and Vaupés departments. Multiple barriers preventing their effective consolidation were identified, including lack of inter-institutional coordination, delays in administrative procedures, the absence of a clear territorial delimitation strategy, and insufficient financial resources for sustainability.

Despite the creation of Indigenous Government Councils and the submission of Life Plans, the materialization process remains slow and uncoordinated. The research concludes that the implementation of the decree has been deficient and that it is necessary to strengthen coordination mechanisms, financing, and recognition of indigenous autonomy to guarantee the full exercise of their territorial rights.

Keywords: Indigenous Territorial Entities, indigenous autonomy, Decree 632 of 2018, territorial formalization, public financing, territorial rights.

Introducción

La configuración territorial de Colombia ha estado marcada históricamente por la tensión entre el reconocimiento de la diversidad étnica y la centralización del poder estatal. La Constitución de 1991 representó un avance significativo en la garantía de derechos colectivos al reconocer la autonomía de los pueblos indígenas y la posibilidad de constituir Entidades Territoriales Indígenas (ETI). Sin embargo, más de tres décadas después, este reconocimiento constitucional no se ha traducido en una implementación efectiva. En un intento por dar cumplimiento a este mandato, se expidió el Decreto 632 de 2018, cuyo objetivo es regular la creación y funcionamiento de las ETI en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. No obstante, su puesta en marcha ha estado marcada por múltiples obstáculos que han limitado su materialización y han perpetuado la exclusión de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios.

El presente estudio analiza la implementación del Decreto 632 de 2018 y su impacto en la consolidación de las ETI. A lo largo de la investigación se identifican las principales barreras administrativas, jurídicas y financieras que han impedido su avance, así como los esfuerzos realizados por las comunidades indígenas para lograr el reconocimiento de su autonomía territorial. La investigación parte del reconocimiento de que la materialización de las ETI no solo es un mandato constitucional, sino también un requisito fundamental para garantizar el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y su participación en la toma de decisiones sobre sus territorios, recursos naturales y formas de gobierno propio.

Uno de los principales desafíos en la implementación del Decreto 632 de 2018 ha sido la falta de coordinación interinstitucional entre las entidades responsables de su ejecución, lo que ha generado demoras injustificadas en los trámites administrativos y ha obstaculizado el avance de los Consejos Indígenas en la formalización de sus territorios. Asimismo, la ausencia de una estrategia clara de delimitación territorial ha llevado a la superposición de tierras con resguardos indígenas, parques naturales y otras figuras de ordenamiento, lo que ha generado conflictos jurídicos y administrativos que han impedido la consolidación de las ETI. A ello se suma la problemática del financiamiento, dado que los recursos asignados a los territorios indígenas a través de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos

Indígenas (AESGPRI) están destinados exclusivamente a proyectos de inversión y no pueden ser utilizados para el sostenimiento administrativo de estas entidades.

En este contexto, la presente investigación se guía por la pregunta ¿Cuáles han sido los avances o retrocesos en la materialización de las entidades territoriales indígenas producto de la expedición del Decreto 632 del 2018 en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés? Con base en esta pregunta, se establece como objetivo general evaluar el cumplimiento del Decreto 632 de 2018 en la creación y operatividad de las ETI, considerando los avances, barreras y perspectivas futuras. Para ello, se realiza un análisis de los procesos de formalización territorial indígena, la normatividad aplicable y la jurisprudencia relevante, así como de los informes y documentos producidos por las instituciones responsables de la implementación del decreto.

El desarrollo de esta investigación es fundamental para comprender las razones por las cuales, a pesar de los esfuerzos normativos, la consolidación de las ETI sigue siendo una tarea pendiente en el país. Más allá de identificar las barreras existentes, este estudio busca aportar elementos para la construcción de soluciones que permitan garantizar el reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía territorial indígena. En este sentido, se plantean recomendaciones orientadas a mejorar la articulación interinstitucional, agilizar los procesos administrativos, garantizar fuentes de financiamiento sostenible para las ETI y fortalecer los espacios de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas. De esta manera, se espera que esta investigación contribuya al debate sobre la implementación del Decreto 632 de 2018 y al desarrollo de políticas públicas más efectivas para la materialización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia.

El estudio se fundamenta en un enfoque cualitativo de análisis, que permite comprender las dinámicas y problemáticas asociadas a la implementación del Decreto 632 de 2018 desde la perspectiva de los actores involucrados, incluyendo líderes indígenas, funcionarios estatales y expertos en derecho territorial. A través de la revisión de documentos oficiales, jurisprudencia relevante y estudios previos, se busca construir una visión integral del proceso de formalización de las ETI y sus implicaciones para la autonomía indígena en el país. Este enfoque permite no solo identificar los obstáculos existentes, sino también explorar las posibles soluciones para

superar las barreras institucionales y garantizar el ejercicio pleno de los derechos territoriales de las comunidades indígenas.

Finalmente, esta investigación adquiere especial relevancia en el contexto actual, donde las comunidades indígenas continúan enfrentando desafíos significativos en el reconocimiento de sus territorios y en la consolidación de estructuras de gobierno propias. La falta de avances en la implementación del Decreto 632 de 2018 no solo afecta la autonomía de los pueblos indígenas, sino que también limita su capacidad para gestionar de manera efectiva sus territorios y recursos. Por lo tanto, esta investigación busca aportar insumos para el diseño de estrategias que permitan acelerar el proceso de formalización de las ETI, garantizando un enfoque participativo e intercultural que respete y fortalezca las estructuras organizativas y políticas de los pueblos indígenas en Colombia.

Planteamiento del problema

Contexto

Las áreas no municipalizadas comprenden el 93 % del área del departamento de Amazonas, el 59 % de Guainía y el 43 % de Vaupés, donde según Duque (2020) la mayoría de sus habitantes son pueblos indígenas, que están sometidos a gobiernos occidentales, bajo condiciones y reglas centralistas establecidas para territorios no diferenciados. En ese orden, según el DANE (2022) en el Amazonas la cantidad de población indígena de las áreas no municipalizadas oscila entre el 78,4 % (Puerto Arica) y el 97 % (La Victoria); en Guainía, entre el 79,34 % (Mapiripana) y 96,2 % (Cacahual), y en Vaupés, entre el 91,8 % (Yavaraté) y el 93,7 % (Pacoa).

El Art. 309 de la Constitución Nacional de 1991 definió: *“Erígense en departamento las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos”*. En busca de su materialización en el Art. 39 (transitorio) se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para el desmonte gradual del sistema centralizado al que venían siendo sometidos estos territorios a fin de adecuarlos a la nueva realidad política, económica y social del país. Corte Constitucional (2001).

No obstante, el alto tribunal mediante Sentencia C-141 de 2001 indicó que: *“salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio”* (Subrayas propias). Es así como el máximo órgano constitucional fue enfático en manifestar que donde existan territorios indígenas no puede constituirse un municipio.

En desarrollo del Art. 39-transitorio- CP se expidió el Decreto 2274 de 1991, *por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución, transformando con ello los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales, como una figura transitoria previo a la conformación de los nuevos departamentos.* Transcurridos 10 años de su expedición la transitoriedad se había convertido en permanente, razón por la cual la Corte en el fallo antes referenciado, declaró la inconstitucionalidad de la figura territorial y administrativa adoptada, por lo que se puede decir que estas zonas habían estado en un verdadero vacío jurídico desde el mismo año de expedición de la Carta Política del 91, a pesar de encontrarse en éstas, formas de organización y gobierno milenarias: las de los pueblos indígenas.

Al respecto señala la Fundación Gaia Amazonas, 2019, que durante más de 27 años, el 37% de la Amazonía colombiana se encontró en un limbo legal. Aunque estos territorios eran gobernados, preservados y gestionados por pueblos indígenas, sus sistemas de gobierno, educación, salud, y administración ambiental no contaban con reconocimiento formal del Estado colombiano. En otras palabras, a pesar de que los Territorios Indígenas estaban bien organizados, con Autoridades Tradicionales y mecanismos de toma de decisiones propios, carecían de poder político y administrativo para decidir sobre su territorio y el bienestar de sus comunidades.

Lo anterior, permite identificar un pilar del multiculturalismo en el marco del ordenamiento del territorio colombiano: Los territorios indígenas, establecidos como Entidades territoriales en el art. 286 constitucional así: *“son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”*¹⁰.

En consecuencia, éstas áreas no municipalizadas resultan convenientes para desarrollar el postulado constitucional del multiculturalismo en que se sustenta Colombia como República unitaria descentralizada, toda vez que desde su promulgación han pasado 30 años sin que se logre incorporar en la legislación orgánica de ordenamiento territorial las Entidades Territoriales Indígenas y en consecuencia la ausencia material del principio de autodeterminación. En este contexto de Colonialismo jurídico y racismo estructural emergen iniciativas impulsadas por la lucha indígena en busca de su reconocimiento como autoridades políticas y administrativas, el

Decreto-Ley 632 de 2018 como la oportunidad más cercana para materializar el multiculturalismo, pluralidad e interculturalidad social y territorial en el país.

Descripción del problema

En Colombia, las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés son territorios que no corresponden a las entidades territoriales de nivel local establecidas en la Constitución de 1991, por lo que su administración depende del departamento al que pertenecen. Una revisión normativa y documental ha permitido entender que las razones y particularidades que han impedido su formalización como entidades territoriales están relacionadas con sus características sociales, económicas y ambientales, que son muy distintas a las de otras regiones del país. Los esfuerzos para integrarlas como entidades territoriales o anexarlas a estructuras locales ya existentes han sido infructuosos, dado que los marcos legales actuales no consideran los lazos específicos entre el territorio y las comunidades indígenas que lo habitan.

En respuesta, el gobierno nacional ante la omisión legislativa y en uso de las facultades establecidas en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, en un esfuerzo por dotar de herramientas normativas que permitan materializar los derechos que sobre sus Territorios Indígenas ejercen los pueblos indígenas, ha optado por expedir el Decreto -Ley 632 de 2018, “mediante 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”. Siendo esta acción afirmativa una deuda que por más de tres décadas ha tenido el poder legislativo del país.

Tal atribución, por parte del poder ejecutivo nacional guarda sustento en las facultades extraordinarias ya mencionadas, otorgadas al presidente de la República en la Carta Magna en el Artículo transitorio 56 junto con los Artículos 7, 13, 246, 287, 329, 330, 356 y 357 de la misma Constitución, y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991, en especial sus Artículos 2 y 4, que tienen como propósito: (i) emitir las normas fiscales y otras disposiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los territorios indígenas,

asegurando el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés; e (ii) instaurar un sistema gradual y progresivo para fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas en sus territorios, permitiéndoles decidir, conforme a sus propios sistemas de planificación, administración y gobierno, sobre las competencias y gestión de recursos.

Esta regulación especial (Decreto 632/2018) encuentra motivación en la necesidad de un mecanismo que permita manejar los recursos fiscales de los territorios indígenas en las áreas no municipalizadas (ANM) que respondan a los sistemas de gobierno y las funciones político-administrativas, que permitan materializar la autonomía de tales pueblos y comunidades (Gobierno Nacional, 2018). Por lo que en la parte considerativa del decreto referenciado se recoge la necesidad de regular las ETIs en:

“(...) teniendo en cuenta las particularidades de los pueblos indígenas asentados en los territorios de las áreas no municipalizadas, en relación con su geografía, dispersión poblacional, el carácter multiétnico, la existencia de diversas cosmovisiones y donde pervive la diversidad lingüística y cultural, se hace necesario que el Gobierno nacional, a través de un instrumento que recoja todas estas diversidades, buscando materializar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas que ostentan estas condiciones. Lo anterior, en acatamiento a los preceptos constitucionales que persiguen la protección de los derechos fundamentales para todas las personas que constituyen la Nación”.

En consecuencia, el objeto establecido para la presente norma es establecer

“(...) las normas transitorias relativas a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés; los mecanismos para el relacionamiento entre los gobiernos propios de los pueblos indígenas ubicados en estos territorios y las disposiciones para su organización fiscal y su coordinación con las entidades territoriales, en tanto se expide la ley de que trata el Artículo 329 de la Constitución Política”. (Art. 1. Decreto 639 de 2018).

No obstante lo anterior, 6 años después de la expedición de dicho decreto, no se ha materializado la creación de ninguna Entidad Territorial Indígena, situación que obedece a diferentes factores, tales como: i) Desconocimiento de las autoridades indígenas de ETIS en proceso de creación por parte de grandes empresas, en casos de bonos de carbono, respecto a la consulta previa (Sentencia T-248/24); ii) La exigencia de documentos para la constitución de la Etis que no son consecuentes con el respeto por su autodeterminación, y la dilación de los términos establecidos para el trámite por parte de la dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior; iii) La escasez de recursos para el funcionamiento administrativo y político, incluso en la etapa de concertación; iv) expedición de normas y planes monoculturales que impiden la integración de las diferentes etnias.

En principio el Decreto 632 del 2018, representa un avance en la materialización de los postulados constitucionales, al no presentar las ETIS como réplicas de los departamentos y municipios, sino como el producto de los usos y costumbres de los pueblos originarios, gobernados de acuerdo a los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, expresados en sus Consejos Indígenas como autoridades públicas y territoriales, y según su ley de origen, que guía sus planes a medio, corto y largo plazo plasmados en sus Planes de Vida.

No obstante lo anterior, también requiere de un esfuerzo de dichas comunidades para ajustarse a la lógica estatal, barrera que es quizá la más compleja de superar, dado que representa una señal de alarma frente a la amenaza de que tales entidades resulten desdibujadas en el proceso. Tal prevención se sintetiza en lo expresado por Gonzalo Macuna, el representante legal del Consejo Indígena del Yaigogé Apaporis al indicar: *“Nosotros no creemos en estas divisiones del Estado, no concebimos así el territorio pues así no lo organizaron los dioses, pero entendemos que esta figura (la de las Etis) nos puede ayudar”*.

Pese a las mencionadas prevenciones, las comunidades originarias han mostrado especial interés y diligencia en su creación como ETIs. Actualmente, existen 25 territorios que están en proceso de formalización como Entidades Territoriales Indígenas, los cuales se encuentran en diferentes etapas del proceso. Se identifican: a) cinco Territorios Indígenas que han expresado interés en iniciar el proceso de formalización; b) cuatro Territorios Indígenas se encuentran en la

fase de conformación y registro de su Consejo Indígena; c) cuatro Territorios Indígenas ya tienen su Consejo Indígena registrado; d) doce Territorios Indígenas han presentado su solicitud para empezar a funcionar oficialmente como Entidades Territoriales Indígenas. (Fundación Gaia, 2024).

Según Fundación Gaia Amazonas (2024) los 25 Territorios Indígenas con la decisión de formalizarse o ya en proceso de formalización como Entidades Territoriales cubren el 36% de la Amazonía colombiana y juegan un papel crucial en su conservación. Estos territorios mantienen el 99,5% de sus coberturas naturales intactas y sus bosques representan el 41% del total de los existentes en esta región al 2023.

Seis años de avances y resistencias, han resultado en que a la fecha no se encuentre reconocida ninguna Entidad Territorial Indígena en Colombia. Teniendo en cuenta lo anterior, se formula la siguiente pregunta: **¿Cuáles han sido los avances o retrocesos en la materialización de las entidades territoriales indígenas producto de la expedición del Decreto 632 del 2018 en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés?**

Justificación

La investigación sobre la implementación del Decreto-Ley 632 de 2018 en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés de Colombia es necesaria debido a la urgencia de evaluar el impacto de esta normativa en la creación de Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Esta norma busca brindar a los pueblos indígenas mecanismos formales de administración y gobernanza, reconociendo sus formas tradicionales de organización y su vínculo con el territorio. La consolidación de ETIs tiene el potencial de mejorar la autonomía indígena y de responder a un reclamo histórico de estas comunidades, pero, seis años después de la expedición del decreto, no se ha logrado establecer una sola ETI. Este retraso plantea interrogantes sobre los obstáculos legales, administrativos y culturales que pueden estar impidiendo la materialización de estos derechos.

El análisis de los avances y desafíos en la implementación de las ETIs cobra relevancia, ya que el Decreto-Ley 632 de 2018 constituye una herramienta legal que, en teoría, avanza en el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas. La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado multicultural y pluriétnico (Artículo 7), y establece que los territorios indígenas son una categoría especial de entidad territorial. Sin embargo, el cumplimiento de estos principios se ha visto limitado por vacíos normativos y por la falta de políticas públicas efectivas que reconozcan y respeten las particularidades de los pueblos indígenas en términos de gobierno y organización territorial (Corte Constitucional, 2001). Esta investigación pretende indagar hasta qué punto el Decreto 632 ha contribuido a llenar estos vacíos y a fortalecer la autonomía indígena en los departamentos mencionados.

Además, la relevancia de esta investigación se encuentra en el marco de los compromisos internacionales de Colombia, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado mediante la Ley 21 de 1991, que otorga a los pueblos indígenas el derecho a administrar sus propios asuntos y a conservar sus instituciones sociales y políticas (OIT, 1989). Estos compromisos internacionales, junto con la Constitución de 1991, reconocen que los pueblos indígenas tienen un papel fundamental en la preservación de la diversidad cultural y en la gestión sostenible de sus territorios. A pesar de estos compromisos, el

reconocimiento de las ETIs sigue siendo un desafío pendiente. La situación actual, caracterizada por una falta de recursos, una inadecuada implementación del Decreto 632 y una resistencia a reconocer plenamente la autonomía indígena, es indicativa de las barreras estructurales que enfrentan estas comunidades para ejercer sus derechos.

La importancia de esta investigación también reside en la dimensión ecológica y cultural de las áreas no municipalizadas, que representan el 36% de la Amazonía colombiana y donde se conserva el 99,5% de la cobertura natural (Fundación Gaia Amazonas, 2019). Los pueblos indígenas, mediante sus sistemas de gobierno y sus conocimientos ancestrales, han gestionado estos territorios de manera sostenible durante siglos, protegiendo la biodiversidad y asegurando la continuidad de sus tradiciones. La falta de reconocimiento oficial de las ETIs impide que estos pueblos tengan un control efectivo sobre sus tierras y recursos, dejándolos vulnerables ante proyectos de desarrollo, como la explotación de recursos naturales, que a menudo se realizan sin el debido proceso de consulta previa (Sentencia T-248/24). Por lo tanto, la consolidación de las ETIs podría no solo fortalecer la gobernanza indígena, sino también contribuir de manera significativa a la conservación del medio ambiente en una región crítica para la biodiversidad del planeta.

Al analizar el contexto socio-político y normativo que dio origen al Decreto 632 de 2018, esta investigación también se propone revelar las dinámicas históricas de exclusión y marginación que han experimentado las comunidades indígenas en las áreas no municipalizadas. Como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-141 de 2001, estas áreas han estado en un "limbo jurídico" desde la promulgación de la Constitución de 1991, lo que ha generado un contexto de "colonialismo jurídico y racismo estructural" que aún persiste en diversas formas. La expedición del Decreto-Ley 632 fue un intento de avanzar hacia un modelo de gobernanza que incluya y respete la visión indígena, pero la falta de implementación plantea la necesidad de un análisis crítico para identificar las barreras específicas que estas comunidades enfrentan en su camino hacia la autonomía.

Desde el punto de vista académico, esta investigación aporta a la comprensión de los derechos territoriales y de la capacidad de autogobierno de los pueblos indígenas, temas que han cobrado gran relevancia en la agenda pública. En un contexto global en el que se reconoce cada

vez más la importancia de la autonomía indígena en la conservación ambiental y la promoción de modelos sostenibles de desarrollo, la experiencia de Colombia en la implementación de ETIs podría ofrecer lecciones valiosas para otros países que enfrentan desafíos similares. La consolidación de las ETIs en Colombia no solo representa un paso hacia el cumplimiento de los principios constitucionales de multiculturalismo y pluralismo, sino que también podría aportar a la construcción de una sociedad más equitativa y justa, que valore y respete la diversidad étnica y cultural.

Finalmente, esta investigación pretende ser un recurso valioso para la formulación de políticas públicas que promuevan la inclusión y la justicia territorial en Colombia. La revisión de los avances y limitaciones en la implementación del Decreto-Ley 632 de 2018 permitirá identificar áreas de mejora y ofrecer recomendaciones que contribuyan a garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés. Al visibilizar los obstáculos y desafíos en este proceso, esta investigación busca promover un diálogo informado entre el Estado y las comunidades indígenas, basado en el respeto y en el reconocimiento de las diferencias culturales y territoriales.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar el cumplimiento del Decreto-Ley 632 del 2018 como la forma de materializar las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos Amazonas, Guainía y Vaupés de Colombia.

Objetivos específicos

1. Analizar el contexto socio-político y normativo que dio origen al Decreto-Ley 632 del 2018.
2. Identificar los principales avances y limitaciones en la implementación del Decreto 632 del 2018 en los territorios no municipalizados en los departamentos Amazonas, Guainía y Vaupés.
3. Describir el impacto del Decreto- Ley 632 del 2018 en la autonomía y gobernanza de las comunidades indígenas en estos territorios no municipalizados.

Marco de referencia

La implementación del Decreto 632 de 2018 en Colombia constituye un esfuerzo significativo para consolidar las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en territorios no municipalizados. Este proceso resulta crucial para destacar la importancia de la autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas, pilares fundamentales en el reconocimiento de sus derechos. Para abordar este tema, es imprescindible articular un marco teórico que permita integrar un análisis basado en una revisión exhaustiva de la literatura relevante. Tal como señalan Rocco y Plakhotnik (2009), dicho marco debe servir como una estructura conceptual que conecte teorías y conceptos relacionados con el fenómeno de estudio, proporcionando una base sólida para su análisis e interpretación. Esto incluye la selección cuidadosa de fuentes clave y su organización lógica, de manera que se relacionen directamente con los objetivos específicos de la investigación.

En este contexto, los derechos indígenas no deben interpretarse como privilegios exclusivos, sino como una necesidad de justicia y reconocimiento profundamente anclada en su relación ancestral con la tierra y en la preservación de formas de vida distintivas. Esta conexión, que "perpetúa una distintividad cultural basada en la ocupación histórica y la autodeterminación" (Kenrick & Lewis, 2004, p. 5), es esencial para comprender la reivindicación de sus derechos. Así, se integran referencias internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, combinadas con el marco normativo nacional establecido desde la Constitución de 1991, que reconoce la diversidad cultural y los derechos sobre territorios ancestrales.

De manera complementaria, se examinan experiencias internacionales como las de los maoríes en Nueva Zelanda y los Sami en Noruega, las cuales aportan ejemplos relevantes de autonomía territorial. En el caso colombiano, la carencia de un marco normativo específico para las ETI genera vulnerabilidades frente a intereses externos. Woons (2014) subraya que la autodeterminación indígena no solo constituye un derecho político, sino también una herramienta indispensable para salvaguardar su relación con el territorio, confrontando estructuras que priorizan la explotación de recursos por encima de los derechos colectivos. Este enfoque, por

tanto, resalta la urgencia de adoptar soluciones integrales y equitativas que aseguren la justicia territorial y cultural.

Realizada la búsqueda bibliográfica se comprobó la existencia de investigaciones previas basadas en la posibilidad de implementar el mandato constitucional de creación de las Entidades Territoriales Indígenas ETI's. A nivel internacional, nacional y regional se destacan:

Para el caso de Nueva Zelanda Stokes (1992) examina el papel del Tratado de Waitangi como un documento fundamental que ha moldeado las relaciones entre los Maoríes y la Corona británica desde su firma el 6 de febrero de 1840. En su estudio, se detallan los objetivos del Tratado como base para el establecimiento de un gobierno británico en Nueva Zelanda y para el reconocimiento de la tenencia de tierras y recursos por parte de los Maoríes. El Tratado, con versiones en inglés y en Maorí, presenta problemas de interpretación derivados de las diferencias lingüísticas y conceptuales, lo que ha influido en la percepción y aplicación de sus principios.

Por ejemplo, en el artículo segundo, el concepto de "tino rangatiratanga", traducido como "posesión plena y exclusiva", se entiende por los Maoríes como una forma de soberanía o control cultural, lo cual difiere de la interpretación británica. Este marco referencial de análisis se centra en la relación asimétrica entre la soberanía británica (kawanatanga) y los derechos de los maoríes sobre sus tierras y recursos, destacando que, aunque la Corona asumió autoridad gubernamental, se comprometió a proteger los derechos maoríes, lo cual ha sido interpretado de diversas maneras en el tiempo.

Esta investigación es una revisión exhaustiva de las disposiciones legales y los cambios legislativos que han afectado el reconocimiento de los derechos Maoríes. A través de la investigación documental y la interpretación jurídica, se analizan también las reformas que se han implementado mediante el Tribunal de Waitangi, una institución establecida en 1975 bajo el Acta del Tratado de Waitangi. Este tribunal actúa como un medio para examinar y recomendar soluciones a las reclamaciones de los maoríes respecto a la Corona.

Una de las principales conclusiones a las que llega el documento es que, aunque el tribunal tiene un papel importante en la resolución de disputas, sus recomendaciones no son legalmente vinculantes, limitando su poder para garantizar la reparación efectiva de las injusticias históricas. Asimismo, en la década de 1980, la ampliación de la jurisdicción del Tribunal para incluir reclamaciones desde 1840 permitió abordar agravios pasados y reconocer los efectos del colonialismo en la desposesión de tierras, pero sigue existiendo un debate en torno a la interpretación del tratado y el alcance real de los derechos garantizados a los maoríes, especialmente en términos de autonomía territorial y gestión de recursos naturales.

Whitinui (2011) resalta que el Tratado de Waitangi, firmado en 1840, sigue siendo un tema central de debate y reinterpretación en Nueva Zelanda, especialmente en áreas como la salud. Según el autor, este tratado puede servir como marco para políticas biculturales que integren valores culturales y promuevan la autonomía de los maoríes en la gestión de sus necesidades de salud.

La metodología empleada en el documento se basa en una interpretación de políticas de salud neozelandesas, incluyendo la He Korowai Oranga (Estrategia de Salud Maorí) y la Ley de Salud y Discapacidad de Nueva Zelanda de 2000, que reconoce los principios del Tratado de Waitangi como una base para garantizar la participación de los maoríes en la toma de decisiones y prestación de servicios de salud. Las conclusiones de Whitinui señalan que la implementación de políticas de salud culturalmente inclusivas ha facilitado la creación de servicios de salud dirigidos por maoríes y la integración de proveedores de salud maoríes en el sistema nacional.

Además, el tratado es considerado una base legal y ética para exigir al Estado que garantice una salud justa y digna para los maoríes, subrayando que, aunque la aplicación de estas políticas ha avanzado, persiste una disparidad significativa en los resultados de salud entre maoríes y no maoríes. Este trabajo concluye que para cerrar estas brechas, es necesario que las políticas se adapten a las realidades socioeconómicas y culturales de los maoríes, permitiéndoles participar activamente en el diseño y la implementación de sus servicios de salud.

En Noruega Spitzer y Selle (2021) desarrollan un análisis detallado sobre la adecuación de la autonomía no territorial (ANT) para los derechos indígenas, enfocándose específicamente en el caso de los Sami. La hipótesis central de su estudio es evaluar si el modelo de NTA, que disocia la gobernanza del territorio y se centra en la autogestión cultural, puede cumplir con las aspiraciones de los pueblos indígenas, especialmente en contextos donde existe una profunda conexión con los territorios ancestrales. Los autores ofrecen un marco teórico robusto sobre la ANT, rastreando su origen en sistemas históricos como el "Millet System" otomano y las propuestas de autonomía personal desarrolladas por Renner y Bauer para las comunidades multiétnicas del Imperio Habsburgo. Este modelo ha sido aplicado en diversas regiones, incluyendo Canadá y Nueva Zelanda, y es presentado como una alternativa viable cuando las comunidades minoritarias están demográficamente dispersas y no constituyen una mayoría territorial. Sin embargo, Spitzer y Selle argumentan que la implementación del ANT en Noruega para los Sami ha revelado limitaciones importantes.

El estudio se basa en un análisis longitudinal de los derechos y poderes específicos otorgados a los Sami, clasificándolos en derechos territoriales y no territoriales, y analizando su evolución a lo largo del tiempo, desde los acuerdos post-conflicto del Alta en la década de 1980 hasta las reformas más recientes. Los autores destacan cómo, aunque la ANT ha sido alabada como un modelo ejemplar para la autodeterminación indígena, el caso Sami muestra un "giro territorial", es decir, un incremento en la demanda y establecimiento de derechos sobre tierras y recursos naturales. Esto se debe, según los autores, a que la ANT no ha sido suficiente para proteger los aspectos críticos del autogobierno indígena que están intrínsecamente ligados al territorio. El análisis legal sugiere que, a pesar de los esfuerzos por implementar la ANT como una solución política creativa para evitar conflictos territoriales, su incapacidad para abordar la relación singular que los pueblos indígenas tienen con su entorno natural ha llevado a una evolución hacia la "territorialización" de los derechos Sami. En cuanto a las conclusiones, Spitzer y Selle indican que la insuficiencia del enfoque ANT refleja una necesidad subyacente de reconocer formas más completas de autogobierno que incorporen tanto aspectos culturales como territoriales, lo que podría implicar futuras reformas en la gobernanza indígena en Noruega.

En su análisis sobre las promesas y desafíos de la autodeterminación indígena, Broderstad (2011) se centra en el contexto del Ártico, donde el cambio climático y la globalización han intensificado el debate sobre la gobernanza regional. El estudio utiliza el caso Sami para ilustrar cómo las dinámicas históricas de colonización y asimilación han influido en el desarrollo de las políticas contemporáneas de autodeterminación, en ese contexto se destaca que, a pesar de que los estados unitarios como Noruega han comenzado a implementar nuevas estructuras de gobernanza que permiten cierta autonomía indígena, estas reformas han sido limitadas y condicionadas por el marco legal y político del estado-nación.

Un punto clave del análisis es la distinción entre estados federales y unitarios en cuanto a su capacidad para responder a las demandas de autonomía indígena. Por ejemplo, mientras que Canadá ha adoptado un enfoque federal asimétrico, permitiendo diferentes grados de autonomía según la región, los estados unitarios tienden a ser menos flexibles y más reticentes a descentralizar el poder de forma significativa. La metodología empleada en el documento incluye un análisis comparativo de los sistemas políticos de varios países árticos, así como un estudio de caso sobre las prácticas de consulta entre el parlamento Sami y las autoridades noruegas.

En cuanto al análisis legal, en esta investigación se menciona que el reconocimiento de los derechos Sami ha sido gradual, reflejado en instrumentos como la enmienda constitucional noruega de 1988 y la Ley Sami de 1987, que establecen las bases para la representación política y los derechos lingüísticos. No obstante, la implementación de estos derechos ha enfrentado desafíos significativos, especialmente en la gobernanza de recursos naturales, donde los intereses de los Sami a menudo chocan con los de la población no indígena y las empresas extractivas. La autora concluye que, aunque ha habido avances importantes en la integración de los derechos Sami en el marco legal noruego, persisten tensiones entre el enfoque unitario del estado y las aspiraciones de autodeterminación indígena, lo que requiere una aproximación relacional que considere la interdependencia entre los derechos indígenas y los derechos ciudadanos en un contexto democrático.

Por su parte, Lantto (2010) ofrece un análisis exhaustivo del impacto de las fronteras estatales en el territorio Sami, Sápmi, que actualmente se encuentra dividido entre Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia. El documento se adentra en cómo la delimitación de fronteras, un proceso político y artificial, ha afectado a la cohesión cultural y política de los Sami, un pueblo indígena con una fuerte identidad transfronteriza. Utilizando un enfoque histórico, Lantto explora cuatro periodos clave: desde el establecimiento inicial de las fronteras (1751-1809), pasando por los tratados fronterizos del siglo XIX, hasta las realidades políticas contemporáneas. El análisis revela que, aunque inicialmente los tratados como el Codicilo Lapp de 1751 respetaron los derechos tradicionales de los Sami para utilizar tierras a ambos lados de la frontera, estas disposiciones se fueron erosionando con el tiempo debido a la consolidación del poder estatal y la imposición de una ciudadanía forzada.

Legalmente, el estudio destaca que los acuerdos tempranos, como el Codicilo Lapp, intentaron preservar los derechos de los Sami a continuar sus prácticas tradicionales, incluyendo el pastoreo de renos y la pesca transfronteriza. Sin embargo, con el tiempo, los estados involucrados comenzaron a restringir estos derechos, favoreciendo políticas de control territorial y soberanía nacional que ignoraron las necesidades de los Sami. Por ejemplo, el cierre de la frontera noruego-finlandesa en 1852 marcó un punto de inflexión, ya que eliminó derechos fundamentales de pastoreo, lo que resultó en desplazamientos forzados y la fragmentación de comunidades Sami. Lantto concluye que la creación y regulación de fronteras han sido herramientas de poder utilizadas por los estados para imponer su control y debilitar las estructuras tradicionales de gobernanza indígena, lo que ha llevado a una disminución de los derechos territoriales Sami y ha exacerbado las tensiones entre los estados y las comunidades indígenas. El análisis sugiere que las políticas de ciudadanía han sido implementadas de manera que privilegian la identidad nacional sobre la identidad indígena, socavando así la cohesión cultural Sami y sus derechos históricos sobre sus tierras ancestrales.

Para el caso de Canadá, Sossin (2012) desarrolla una investigación exhaustiva sobre el gobierno autónomo indígena y su relación con el futuro del derecho administrativo. Este autor explora cómo el logro de la autonomía indígena en el marco canadiense plantea interrogantes sobre la implementación efectiva del autogobierno en las estructuras administrativas existentes,

considerando si estas comunidades adoptarán un sistema político semejante al modelo democrático-liberal canadiense o uno basado en sus tradiciones y costumbres. Su trabajo se enmarca en una reflexión teórica sobre el derecho administrativo aborígen, proponiendo la creación de un marco administrativo autónomo adaptado a los contextos indígenas y flexible para responder a las particularidades de cada comunidad. Sossin utiliza una metodología analítica que revisa los principios de justicia procedimental y sus aplicaciones en distintos escenarios de autogobierno, observando la implementación de estos principios en experiencias prácticas, como en el caso del acuerdo de tierras de Nunavut y la creación de comisiones de cogestión en el Valle Mackenzie, donde se evidencia la integración de valores indígenas en la toma de decisiones regulatorias.

A nivel de conclusiones, Sossin plantea que la creación de un derecho administrativo indígena propio representa una oportunidad para transformar la relación entre el Estado y las comunidades aborígenes, integrando prácticas de justicia y mecanismos de decisión que respeten los derechos de estas comunidades. El derecho administrativo canadiense ofrece un grado de flexibilidad que permite adaptar sus doctrinas y principios a los contextos indígenas, lo cual se ejemplifica en casos como la obligación de consulta y acomodación

También siguiendo esta misma línea Macklem (1991) desarrolla un análisis detallado sobre los desafíos y posibilidades del autogobierno indígena en relación con el sistema legal canadiense. Argumenta que el sistema jurídico ha mostrado resistencia hacia las aspiraciones de autogobierno de las Primeras Naciones al imponer categorías legales anglocanadienses que no se alinean con la realidad indígena, lo cual perpetúa relaciones jerárquicas de dependencia entre estas comunidades y el Estado. Sin embargo, Macklem identifica momentos de “posibilidad transformadora” dentro de áreas específicas del derecho, como los derechos de título aborígen y la interpretación de tratados, que podrían permitir la creación de un marco jurídico en el cual el autogobierno indígena prospere.

En su metodología, el autor emplea un enfoque crítico y doctrinal, analizando principios del derecho común y constitucional en Canadá y evaluando cómo estos pueden ser reconfigurados para incluir la participación activa de las comunidades indígenas en la formulación de las leyes que rigen sus vidas. Examina áreas como el título aborígen, la

distribución de la autoridad legislativa, los derechos de tratados y la jurisprudencia del artículo 35(1) de la Ley Constitucional de 1982, destacando la necesidad de reconceptualizar las nociones de propiedad, soberanía y derechos constitucionales para facilitar el autogobierno indígena. De lo anterior en el documento se resalta que la integración del autogobierno indígena en el marco legal canadiense requiere una transformación fundamental en la forma en que el derecho aborda la identidad y autonomía indígenas. Al proponer una "reimaginación" de las bases jurídicas canadienses, Macklem sostiene que se puede construir un espacio jurídico que permita a las comunidades indígenas definir sus propias estructuras de gobernanza y ejercer mayor control sobre sus territorios y su destino colectivo.

La obra "Diálogos sobre el ejercicio de la autonomía territorial indígena: aportes para repensar el ordenamiento político-administrativo colombiano", propuesta por Rojas. (2024), examina los retos que enfrenta la autonomía territorial indígena en Colombia, proponiendo un enfoque de diálogo intercultural que permita resolver las tensiones existentes entre el modelo estatal unitario y la autonomía territorial indígena. Su objetivo central es contribuir a la reconfiguración del ordenamiento político en Colombia de manera que este respete y promueva los derechos de los pueblos indígenas, mediante el uso del diálogo intercultural como una estrategia metodológica clave para mediar entre las perspectivas del Estado y las cosmovisiones indígenas.

Este documento recurre a principios fundamentales del pluralismo y la autonomía indígena, tal como los establece la Constitución de 1991, y explora los desarrollos del neoconstitucionalismo andino, los cuales han sido esenciales para la redefinición de las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas en un contexto de reconocimiento y respeto mutuo. Lo anterior en base a un enfoque socio-jurídico basado en la interculturalidad y la hermenéutica diatópica, herramientas que considera adecuadas para facilitar un entendimiento profundo de las tensiones estructurales y fomentar una colaboración equitativa entre el Estado y las comunidades indígenas. De esta manera como conclusiones la autora sostiene que la consolidación de la autonomía indígena en Colombia depende de la creación de espacios de diálogo permanente entre el Estado y las comunidades, evitando caer en prácticas de subordinación que podrían poner en riesgo la riqueza cultural y la identidad de los pueblos

indígenas. Además, Rojas aboga por un replanteamiento del ordenamiento territorial que reconozca el valor de la diversidad cultural y apoye activamente la autodeterminación y el desarrollo propio de estas comunidades.

Porras. (2013), en su estudio titulado "Planeación de Territorios Indígenas en el Departamento de Antioquia: Lineamientos Generales de Política Pública", profundiza en las tensiones y desafíos legales que caracterizan la relación entre el Estado colombiano y las comunidades indígenas, resaltando cómo la normativa actual no ha logrado satisfacer plenamente las demandas territoriales y culturales de estas comunidades, en este sentido el objetivo principal de su investigación radica en proponer lineamientos de política pública que puedan integrar los planes de vida de las comunidades indígenas en el marco de la planeación territorial del departamento de Antioquia. Para lograr este propósito se apoya en un marco referencial amplio que compara la situación de los pueblos indígenas en varios países latinoamericanos, especialmente México, Bolivia y Ecuador, evidenciando cómo algunos de estos países han avanzado en la inclusión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por otro lado, en el caso colombiano se observa que, a pesar de contar con un marco constitucional diferencial desde 1991, la implementación de los derechos indígenas ha sido limitada.

Asimismo, la autora emplea una metodología de análisis cualitativo que se centra en el estudio de la normativa vigente y las experiencias concretas de planificación territorial en comunidades indígenas de Antioquia, lo que le permite combinar elementos teóricos y prácticos. Gracias a este enfoque, la autora logra identificar tanto los logros como los problemas pendientes en la gestión de los territorios indígenas, poniendo especial énfasis en los planes de vida como instrumentos de autonomía y desarrollo para estas comunidades. Por último la autora señala la importancia de formular políticas públicas específicas que integren efectivamente los derechos y perspectivas de las comunidades indígenas, ya que esto es fundamental para reducir las brechas de inclusión entre el Estado y los pueblos indígenas. En última instancia, subraya que, para lograr una planificación territorial inclusiva y respetuosa de los derechos indígenas, resulta esencial adoptar un enfoque diferencial y participativo, que permita a las comunidades contribuir activamente a la construcción de políticas territoriales en su región

Siguiendo esta misma línea respecto a los vacíos normativos en Colombia, Bernal (2023), en su investigación "Una mirada socio-jurídica a la autonomía territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía: desafíos y expectativas no cumplidas", realiza un análisis exhaustivo de los obstáculos que afectan la implementación de la autonomía territorial indígena en Colombia, especialmente en las áreas no municipalizadas de la Amazonía. Su objetivo principal es examinar cómo la falta de una legislación específica para regular la creación de Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) impide a los pueblos indígenas ejercer su derecho a la autodeterminación y autonomía, generando un escenario de vulnerabilidad frente a políticas de municipalización que tienden a ignorar las particularidades culturales de estas comunidades.

Para desarrollar su análisis, la autora recurre a un marco conceptual que abarca tanto el derecho internacional como la normativa colombiana vigente, integrando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución de 1991, los cuales establecen el derecho de los territorios indígenas a ser reconocidos como entidades territoriales y a ejercer su autonomía. De manera complementaria, se adopta una metodología de análisis documental desde una perspectiva multidisciplinaria, que incluye aspectos jurídicos, sociales y antropológicos, lo que le permite ofrecer una visión integral sobre la situación. El documento enfatiza que la carencia de un marco normativo específico ha dejado a las comunidades indígenas en una situación de vulnerabilidad, ya que el vacío legal facilita la municipalización de sus territorios sin ofrecer las garantías necesarias para preservar su autonomía. Así, Bernal recomienda que el Estado desarrolle un marco legal que formalice las ETIs, lo cual permitiría a las comunidades indígenas ejercer un control más efectivo sobre sus territorios y fomentaría un diálogo con el Estado que respete tanto sus derechos colectivos como su identidad cultural.

Partiendo de un contexto de relaciones históricamente desequilibradas entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas, Baena (2015) desarrolla en su artículo un análisis profundo de la autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) en Colombia, en el cual señala que la Constitución de 1991 intentó reparar esta desigualdad al reconocer la autonomía y la pluralidad cultural. Sin embargo, el autor destaca que esta autonomía se ve limitada, pues a pesar del reconocimiento formal en la constitución, no se han implementado leyes específicas que garanticen efectivamente la autonomía de las ETIs. En este sentido, el documento propone una

revisión tanto de los marcos teóricos de la antropología como de la interpretación de la Constitución para argumentar que los pueblos indígenas requieren una autonomía reforzada, principalmente analizando las bases jurídicas y culturales de la autonomía indígena, con especial énfasis en el papel de la Constitución de 1991.

Para lograr este fin, el autor utiliza un marco referencial que incluye tanto la historia de la relación entre el Estado y las comunidades indígenas, como las bases antropológicas del colonialismo y neocolonialismo, las cuales han influido en la exclusión sistemática de estos pueblos. Asimismo, el estudio hace uso de un método de análisis jurídico que se concentra en interpretar las disposiciones constitucionales y sentencias de la Corte Constitucional, especialmente la sentencia C-489 de 2012, para exponer las omisiones en la implementación de la autonomía de las ETIs.

En base a lo anterior el autor destaca que, aunque la Constitución garantiza teóricamente la autonomía indígena, la falta de leyes específicas ha impedido la materialización de esta autonomía en la práctica. El autor critica tanto al legislador, que ha omitido su deber de crear un marco normativo para las ETIs, como al poder judicial, que ha sido insuficiente en su rol de proteger estos derechos. Así, Baena plantea que la consolidación de las ETIs sigue siendo un desafío y concluye que se requiere una acción coordinada del Estado para garantizar plenamente la autonomía indígena, cumpliendo con el espíritu de la Constitución.

Por su parte, García. (2023) investiga la autonomía territorial de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano, enfocándose en si la falta de legislación específica vulnera este derecho constitucional teniendo como objetivo evaluar si la ausencia de una ley que regule la creación y funcionamiento de las ETIs afecta negativamente el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, un derecho respaldado por instrumentos nacionales e internacionales. Para esto la autora utiliza un enfoque cualitativo y documental, en el que analiza leyes, jurisprudencia y doctrinas relevantes, lo cual le permite desarrollar un estudio descriptivo y analítico sobre el estado actual de la autonomía indígena. El marco teórico de su investigación incorpora tanto los derechos internacionales, como los establecidos en la Constitución de 1991 y el Convenio 169 de la OIT.

En sus conclusiones, la autora sostiene que, a pesar del reconocimiento constitucional, los pueblos indígenas en Colombia no gozan de una autonomía plena debido a la falta de una ley que regule las ETIs. La autora advierte sobre la posible responsabilidad internacional de Colombia por incumplir sus compromisos en derechos humanos y concluye que es imperativo que el Estado desarrolle un marco normativo claro para asegurar los derechos de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, contribuyendo así a una verdadera igualdad territorial en el país.

Por su parte autores como, Bastidas (2009) aborda el tema de las objeciones para la conformación y delimitación de las ETIs en Colombia, examinando tanto la historia de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como las barreras contemporáneas a la creación de las ETIs. La autora establece que, aunque la Constitución de 1991 reconoció la diversidad étnica y cultural del país, su implementación enfrenta numerosos obstáculos. El objetivo de su estudio es identificar las razones políticas, sociales y económicas que explican la falta de desarrollo normativo en torno a las ETIs, esto con base en la evolución histórica del reconocimiento de los derechos indígenas, desde la época colonial hasta la etapa de reconocimiento oficial en 1991, contextualizando la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en el proceso de construcción nacional. Metodológicamente, el estudio se basa en una revisión documental, recurriendo a fuentes como las gacetas del Congreso y documentos legislativos sobre proyectos de ley de ordenamiento territorial.

El documento resuelve que el avance en la creación de las ETIs se debe en gran parte a intereses políticos y económicos que buscan mantener el statu quo en la distribución del territorio y en el control de los recursos naturales. Según la autora, existen tanto argumentos explícitos, como la preocupación por la sostenibilidad económica de las ETIs, como implícitos, tales como el temor a que la autonomía indígena debilite el control del Estado sobre los recursos. En consecuencia, Bastidas concluye que, mientras no se resuelvan estos intereses subyacentes, la creación de las ETIs seguirá siendo una meta inalcanzada.

A partir del análisis de los marcos internacionales y nacionales sobre la autonomía y autodeterminación indígena, se puede concluir que, aunque el reconocimiento legal de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es esencial, este es insuficiente si no se acompaña

de mecanismos de implementación efectivos. En el caso colombiano, la creación de las ETI en territorios no municipalizados representa, sin duda, un avance significativo hacia la autodeterminación indígena; sin embargo, aún enfrenta importantes retos estructurales que limitan su consolidación. Por otro lado, la experiencia de otros países demuestra la relevancia de diseñar políticas inclusivas que respeten y fortalezcan las prácticas culturales, los sistemas de gobernanza y los derechos colectivos de las comunidades indígenas.

Por lo tanto, es fundamental que Colombia avance en el desarrollo de un marco normativo robusto que respalde la implementación de las ETI, permitiendo que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la autodeterminación de manera efectiva y adaptada a sus cosmovisiones. Este enfoque no solo es necesario para garantizar la equidad y justicia social, sino también para preservar la diversidad cultural del país y, además, fortalecer los lazos de cooperación entre el Estado y las comunidades indígenas.

Marco Legal

El Decreto 632 de 2018 *“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”*, se analizarán algunas normas a nivel internacional como nacional que ayudará a entender el contexto normativo que dio origen a este Decreto.

A nivel internacional

El Convenio 169 de 1989 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes en el desarrollo de los Territorios Indígenas, requiere un marco jurídico que permita que los pueblos y comunidades indígenas desarrollen la autonomía que les otorga la Constitución y al mismo tiempo puedan prestar los servicios esenciales y ejercer las funciones públicas de manera directa dentro de su territorio.

Más exactamente, el artículo 6 del Convenio 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales (1989), con respecto a los gobiernos, señala:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

A nivel nacional

Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia determina en los artículos 7 y 8 que el Estado debe reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural y también es obligación de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, como lo es el territorio.

Además, los artículos 39 y 56 de la Carta Magna expresan, el derecho que tienen los trabajadores como empleadores a constituir sindicatos o asociaciones, sin la mediación del Estado, al igual que el derecho fundamental de huelga que les asisten a los trabajadores y sus organizaciones para defender sus intereses sociales y económicos.

Con respecto a las entidades territoriales, los artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia, hace alusión a la clasificación de las entidades territoriales, pues estas se

conforman en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El segundo artículo menciona que, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que tienen derechos como:

- “1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les corresponde.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*
4. *Participar en las rentas nacionales”* (Const. 1991, artículo 287)

En ese mismo sentido, el artículo 297 establece que es el Congreso Nacional quien puede regular la formación de nuevos Departamentos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y demás procedimientos, estudios y consulta popular. En consecuencia, el artículo 329 primer inciso manifiesta que, la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en dicha Ley y la delimitación estará en cabeza del Gobierno Nacional, con participación y representación de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, el artículo 330 de la norma superior, precisa que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos de acuerdo con los usos y costumbres de sus comunidades y tienen algunas funciones, tales como: proteger la aplicación de las normas sobre usos del suelo y asentamiento de sus territorios; construir programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; fomentar las inversiones públicas en sus territorios y por una óptima ejecución; entre otras atribuciones.

Sentencias

La sentencia de la Corte Constitucional C-489 de 2012, consideró que en la Ley 1454 de 2011:

“omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C.P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte

que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte”.

Así las cosas, la Corte por un lado se declara inhibida para conocer la inconstitucionalidad de la Ley 1454 de 2011 y, por otro lado, exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso para que reglamente y emita un proyecto especial que regule las regiones como entidades territoriales en el caso particular, la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Mediante sentencia de fecha 24 de marzo de 2021 la Sala revisó las sentencias de las acciones de tutela acumuladas e instauradas por los Consejos Indígenas del Pirá Paraná (T-7.910.068) y del Medio Río Guainía (T-7.979.604) iniciaron el proceso de puesta en funcionamiento de sus territorios en contra del Ministerio del Interior, al considerar que la entidad estaba vulnerando los derechos al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación de los pueblos indígenas al imponer barreras administrativas no señaladas en el artículo 8 del Decreto 632 de 2018 para culminar el trámite de registro de los Consejos Territoriales.

Dentro de las consideraciones, la Corte destaca que una de las garantías más sobresalientes reconocidas a las comunidades indígenas es la autonomía de los pueblos, es decir, el derecho de decidir sobre temas culturales, políticos, espirituales, jurídicos de conformidad con los usos y costumbres de estos.

Acto seguido, la Corte Constitucional expresa:

“En consecuencia, no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la sociedad mayoritaria. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena”.

En concordancia con lo anterior, la Sala reconoce que el Decreto 632 de 2018 ha sido 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”*

El mismo Decreto 632 de 2018 y esta sentencia reconoció que,

“era necesario desarrollar un régimen específico para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés “en razón de las particularidades dadas por su dispersión geográfica, la alta diversidad cultural y los valores ambientales de sus territorios”, de manera que se materialice el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas que ostentan estas condiciones.” (Considerando 3)

De ahí que, este Decreto es un hito para los pueblos indígenas amazónicos y la lucha que han tenido por el reconocimiento de sus territorios indígenas se suma a la consignación de tres etapas. La primera se destaca por la conformación del órgano de gobierno propio de los territorios indígenas, esto debido al registro del Consejo Indígena que requiere actas relacionadas con la certificación de las autoridades tradicionales, la designación de los miembros, el reglamento y el nombramiento del representante legal del Consejo. La segunda etapa, está encaminada con la delimitación territorial, revisando los territorios que no se encuentren en áreas municipalizadas y al mismo tiempo en el área del pueblo indígena. La tercera, se relaciona estrictamente con el tema de la administración de las fuentes de financiamiento. La Corte las resume de la siguiente manera: *“i) conformación, registro e inscripción del Consejo Indígena; ii) solicitud para la puesta en funcionamiento del territorio indígena; y iii) administración de las fuentes de financiamiento”*.

Finalmente, la Corte Constitucional revocó las sentencias proferidas en instancia y concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y autodeterminación del Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná y Medio Río Guainía y en consecuencia, dejó sin efectos algunos actos administrativos de conformación de los Consejos Indígenas Territoriales y ordenar a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, expedir nuevos actos administrativos para estos consejos indígenas en el que se incluya la totalidad de las comunidades que lo conforman según la designación que

realizaron las autoridades ancestrales, todo ello al considerar que, constituyen trabas administrativas en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

En Sentencia C-047 de 2022 los demandantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 617 de 2000, *“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”*, que modificó el artículo 2 de la Ley 177 de 1994, *“Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones”*, normas que a su vez modificaron el artículo 9 de la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

La Sala considera que, aunque la norma demandada no se refiera a la necesidad de consultar a las comunidades indígenas de manera expresa, eso no significa que el Gobierno y particularmente, las asambleas departamentales, estén facultadas para tramitar el proceso de constitución de municipios sin realizar la consulta previa, cuando se involucran territorios indígenas.

Así las cosas, la Corte manifiesta que:

“el hecho de que la disposición cuestionada no señale expresamente que se debe adelantar la consulta previa de ninguna manera excusa al Estado del cumplimiento de esa obligación constitucional, en los términos previstos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de esta Corte. Por tanto, se entiende que es imperativo llevar a cabo la consulta previa, cuando la constitución de municipios sin el cumplimiento de los requisitos generales afecte de manera directa a las comunidades indígenas que habitan en la zona”. (Sentencia C-047 de 2022).

De esta manera, la Corte advierte que los pueblos indígenas gozan del derecho de autodeterminación y que si bien, estos resguardos indígenas coexisten dentro del territorio nacional como entidades autónomas territoriales, no aplica o no se debe imponer el régimen de los municipios a estos territorios, toda vez que sería una forma de ir en contra de su administración y gobierno propias de las costumbres, tradiciones y la misma cosmovisión de los

pueblos indígenas, es decir, estos límites, como sujetos de especial protección deben ser amparados por las asambleas departamentales a la hora de crear municipios sin el cumplimiento de los requisitos generales, en casos de la disposición en cuestión.

La decisión de la Corte fue por un lado, declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 177 de 1994, toda vez que fue modificado por el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y frente a este respecto la primera no está vigente y en consecuencia, la Corte se pronunció diciendo que:

“para adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto” (Sentencia C-575 de 2004), es decir, ha desaparecido la norma del ordenamiento jurídico por voluntad del legislador y por ende, no tiene un efecto jurídico.

Por otro lado, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la Ley 617 de 2000, bajo el entendido de que se debe hacer consulta previa en los casos en que la creación del municipio menoscabe a las comunidades indígenas asentadas en el territorio del nuevo municipio.

En Sentencia C-054 de 2023 se decide sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”*, cuyo planteamiento jurídico fue, ¿si los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022, desconocen los artículos 1, 7 40, 330 de la Constitución Política, y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, por la omisión de la consulta previa, libre e informada como requisito para el trámite legislativo, ante la autonomía territorial de los pueblos indígenas?

Así las cosas, la Corte decidió la inexecutable de los artículos antes mencionados por la clara afectación directa sobre las comunidades indígenas aun cuando las normas en su sentir tuvieran una votación de generalidad como es el de crear municipios en las áreas no municipalizada, pues estas no definen las reglas en que dichas áreas pueda tener presencia de territorios indígenas. El hecho de realizar la consulta después no soluciona el hecho de cumplirla

con una simple notificación, lo cual incluso resulta contrario a los requisitos establecidos para la aplicación de la figura.

Nuevamente, la Corte decide exhortar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que de manera perentoria expida una norma orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas, en lo previsto en la Constitución Política.

Sigue diciendo que, *“ello dado que ha transcurrido un lapso irrazonablemente extenso - más de tres décadas-, sin que el Estado colombiano haya expedido la ley orgánica exigida por el artículo 329 de la Constitución, para poner fin al déficit de protección ante la omisión legislativa absoluta presentada. Lo anterior no es óbice para que se pueda seguir haciendo uso del artículo 56 transitorio constitucional”*. (Sentencia C-054 de 2023)

En sentencia C-362 de 2023 de fecha 13 de septiembre de 2023, la Corte estudia la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Decreto Ley 252 de 2020, *“por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993”*, lo que vale la pena analizar es:

“la competencia atribuida al Gobierno nacional en el artículo 56 Transitorio, en el sentido de dictar normas que permitan el ejercicio de la autonomía territorial de los pueblos indígenas mientras se dicta la ley orgánica que desarrolle el concepto de entidad territorial indígena, es una competencia amplia, cualificada, condicionada, que no se encuentra limitada temporalmente, cuyo ejercicio puede concretarse en diferentes instrumentos normativos, que no puede interpretarse de forma extensiva y que tiene un efecto concreto en materia de control de constitucionalidad”

La Corte concluye que la demanda no contiene un cargo de inconstitucionalidad y, por ende, se inhibe de fallar, tras estudiar que el demandante desconoció la competencia que fue dada al Gobierno Nacional en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política y no logró probar las razones por las que el ejercicio va en contravía de la separación funcional del poder ni la reserva de ley que no contenía los criterios de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, toda vez que, en el Decreto Ley 252 de 2020 en las disposiciones sí fue mencionada por el Gobierno Nacional..

Esta sentencia T-180 de 2024 de fecha 16 de mayo de 2024 mediante la cual, la Sala revisó las sentencias de las acciones de tutela acumuladas y presentadas por los Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas Bajo Río Caquetá (T-9.786.250), Mirití Paraná (T-9.790.548) y Yaigojé Apaporis (T-9.850.629) en contra del Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Los derechos fundamentales que los accionantes consideraron que la entidad vulneró fueron, el debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas por no adelantar y ejecutar las solicitudes de funcionamientos de estos territorios.

De hecho, la Sala (2024) argumentó que se habían vulnerado dichos derechos fundamentales por tres razones. El primero, al interponer obstáculos administrativos sin razones a los consejos indígenas y requerirles la solicitud en formato PDF aun cuando no era viable y, aun así, la Dirección de Asuntos pudo acceder a las mismas. El segundo, la Dirección no brindó orientación ni asistencia a los consejos indígenas, incumplió con esta obligación por cuanto no explicó de qué forma debían cumplir con el presupuesto del plan de fortalecimiento que debían aportar conforme al numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Y el tercero, desconoció el plazo razonable, porque por más de 7 meses dilató la etapa de verificación de las solicitudes de la puesta de funcionamiento de las entidades territoriales indígenas en los consejos indígenas antes descritos.

Finalmente, la Sala revocó las decisiones de instancia y declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas de los accionantes por los argumentos antes dichos y en su defecto, ordenó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, dar celeridad a las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis y le advirtió para que se abstuviera de poner barreras injustificadas; cumpliera con el deber de orientación y asistencia en el trámite de puesta en funcionamiento de los territorios ingenias y, garantizar el diálogo intercultural durante el procedimiento.

Leyes

La Ley 21 de 1991 *“Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”*, en el numeral 1 del artículo 25 y los numerales 2 y 3 del artículo 27, expresan que los gobiernos deben velar por el funcionamiento de los Territorios Indígenas en servicios de salud adecuados, en la formación, formulación y ejecución de programas de educación y, el derecho que tienen las comunidades a crear instituciones propias destinando recursos para tal fin.

Por otro lado, la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*, destaca en el artículo 63 el principio de armonía regional, el cual se cita:

“Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación”

Y, en la misma normatividad, el artículo 67 dice que los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes delimitados para los municipios en tema ambiental, es decir, no hace distinción entre un sector y otro, por el contrario, los principios en materia ambiental y como entidades territoriales las deben acatar todos.

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*, tiene como objeto establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo según el artículo 1. Se destaca el artículo 31 inciso 2 sobre el contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, en este caso, compete:

“Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

Por otra parte, la Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*, dicho Sistema a través de la planificación debe tener en cuenta las necesidades y los intereses de los indígenas y otras comunidades, así como las garantías de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Uno de los ocho subsistemas, se encuentra contemplado en el artículo 4 numeral 8) sobre delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de otras comunidades, uso, manejo y goce de los mismos y el fortalecimiento desde los saberes propios y, en el Capítulo XIV sobre resguardos indígenas, artículos 85, 86 y 87 establece el estudio, la constitución, la titulación, la reestructuración, la ejecución y el saneamiento con base en las necesidades de la tierra para los resguardos indígenas por parte de las autoridades competentes.

La Ley 1454 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”* omitió la regulación de las Entidades Territoriales Indígenas – ETIs, pues el parágrafo 2 del artículo 37 de la mencionada ley dispone que el Gobierno debe presentar al Congreso un proyecto de ley que regule lo referente a los Territorios Indígenas, manifiesta:

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

participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

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

De esta manera, la omisión legislativa afecta sustancialmente los derechos fundamentales constitucionales de los pueblos y las comunidades indígenas y por ende, el reconocimiento de la autonomía, toda vez que han transcurrido más de 30 años desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia y de la expedición del Decreto 1088 de 1993; y 13 años desde la expedición de la Ley 1454 de 2011 sin que el Congreso de la República haya expedido la ley que crea las entidades territoriales como Territorios Indígenas conforme al artículo 329 de la Carta.

Decretos

Uno de los antecedentes del Decreto 632 de 2018 es el Decreto 1088 de 1993 “*Por el cual se regula la creación de Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales*” constituye un primer acercamiento para el reconocimiento de los Territorios Indígenas lo cual, permite que los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales indígenas pueden conformar asociaciones de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Cabe mencionar que, en este Decreto no se dictan normas para el funcionamiento de los Territorios Indígenas, ni la coordinación con las demás entidades territoriales.

Otro de los antecedentes es, el Decreto Ley 1953 de 2014 cuyo objeto es la creación de un régimen especial para el funcionamiento de los Territorios Indígenas frente de la administración de los sistemas propios de las comunidades indígenas hasta tanto el Congreso expida una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que crea las entidades territoriales indígenas de que trata el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia.

Antes de elaborar el Decreto 632 de 2018 una de las motivaciones dadas por el Gobierno es que el Ministerio del Interior mediante la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, llevó la consulta previa para la elaboración del mismo, donde hubo participación de los pueblos y

comunidades indígenas y de manera directa de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -OPIAC y las entidades públicas.

Atendiendo la necesidad de las particularidades de las comunidades indígenas en los territorios no municipalizados, esto es, las diversas cosmovisiones, la diversidad cultural y lingüística, la geografía entre otros factores se hizo necesario la creación de un mecanismo que regulara el funcionamiento de los territorios indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, hasta tanto el Congreso regule mediante ley este asunto a tratar.

Marco Teórico

Los conceptos fundamentales que sustentan esta investigación son:

Territorio:

El concepto de *territorio indígena* abarca mucho más que un espacio físico; implica un entorno cultural y espiritual profundo. Los territorios indígenas se definen como las "áreas poseídas en forma regular y permanente por un pueblo indígena y aquellas que, aunque no están poseídas en dicha forma, constituyen su hábitat o el ámbito tradicional de sus actividades sagradas o espirituales, sociales, económicas y culturales," (Piñacue 2003, citado en Agredo 2006) aunque existen otros grupos habitándolos. Esta definición subraya la importancia del territorio como un espacio vital, inescindible de la identidad y cultura indígena.

La relación indígena con el territorio trasciende lo material y se asienta en una cosmovisión que entrelaza lo espiritual con lo material. Esta visión dual y complementaria está basada en la interdependencia entre elementos opuestos como el bien y el mal, la luz y la oscuridad, y entre lo espiritual y lo físico, que se refleja en la relación del hombre con la tierra. "En los seres animados, en particular árboles y animales, encarnan según la cosmovisión indígena multitud de fuerzas benéficas o maléficas; todas ellas imponen pautas de comportamiento que deben ser rígidamente respetadas" (Oviedo, 1992). Los pueblos indígenas, además, veneran especies y lugares específicos, como los bosques sagrados, que para ellos son

habitados por fuerzas espirituales y protectoras; estos lugares representan vínculos ancestrales que se respetan y cuidan profundamente, en contraste con la racionalidad occidental de dominio sobre la tierra.

Desde esta perspectiva indígena, el concepto de propiedad individual, tan característico del pensamiento occidental, resulta una imposición ajena a su cultura. Antes de la conquista, los pueblos indígenas se desplazaban y vivían en armonía con la topografía natural de su entorno, sin la idea de "posesión" o "espacio regulado". La llegada de los colonizadores marcó la imposición de un "trazado en damero" que fragmentó el espacio y restringió la libertad de movimiento. Esto limitó al indígena a una concepción de "propiedad o posesión" impuesta por los conquistadores, quienes crearon espacios cercados que contrastaban con la libertad de los animales y territorios en la cosmovisión indígena, donde "se mantenían grandes bosques intocados de especies sagradas" (Agredo, 2006).

El pueblo Misak citado en Quijano, 2012 define territorio como: *"Es el embrión que dio inicio a la existencia de nuestros pueblos, culturas e identidad propia. El territorio es un espacio de vida que permite mantener el equilibrio con los espíritus y la naturaleza, que cuenta con lugares diferenciados para trabajar, vivir y pescar, cultivar y recrear el pensamiento. Esto genera un verdadero respeto y una armonía espiritual (...) Recuperar la tierra para recuperarlo todo, autoridad, justicia, trabajo (...)"* (P. 257).

Entidades territoriales:

En el contexto del Estado colombiano, las entidades territoriales desempeñan un papel fundamental al ser titulares de derechos y competencias autónomas, en consonancia con los principios de una "república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales" (Constitución Política de Colombia, 1991). , artículo 1). Esto implica que, aunque existe un "ordenamiento superior", las entidades territoriales poseen poderes jurídicos y competencias propias que no derivan de una delegación por parte de órganos estatales superiores, sino que les "pertenecen por sí mismos" para gestionar sus propios asuntos e intereses. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1; Sala,

La Constitución de 1991 reafirma que las entidades territoriales, como departamentos y municipios, tienen autonomía para gobernarse mediante sus propias autoridades, ejercer sus competencias, administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para cumplir con sus funciones, sin interferencias indebidas, particularmente de la Nación (Sala, sf). Esta autonomía se garantiza también en términos de las relaciones entre los entes territoriales y el nivel central, prohibiéndose al legislador "establecer tratamientos preferenciales o exenciones con los tributos de su propiedad" (

En cuanto a la función de cada nivel territorial, los departamentos cumplen roles de "coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios", mientras que el municipio es la "entidad fundamental de la división político administrativa del Estado" y tiene atribuciones esenciales, como la prestación de servicios públicos, la realización de obras de desarrollo local, y la promoción de la participación comunitaria (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 311; Sala, sf). Esta estructura otorga a los municipios una preeminencia en el desarrollo social y económico, garantizándoles un espacio autónomo y de autogestión dentro de la estructura descentralizada del Estado colombiano.

Entidades territoriales indígenas:

Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en Colombia representan un "espacio político y jurídico" que permite a los pueblos indígenas establecer "nuevas estructuras de gobierno propio" para su autogestión y desarrollo (Rojas, sf). Estas entidades constituyen una "oportunidad histórica para eludir la imposición de formas administrativas ajenas implementadas por la sociedad mayoritaria" (Rojas, sf), promoviendo así la autonomía y la identidad cultural de las comunidades indígenas en sus territorios.

De acuerdo con la Constitución de 1991, los territorios indígenas están reconocidos como entidades territoriales al igual que los departamentos, distritos y municipios (Art. 286), lo cual les otorga autonomía para "la gestión de sus intereses" y el derecho a "administrar". los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" dentro del marco constitucional (Art. 287). Además, el Artículo 329 dispone que la conformación de las ETI debe seguir los lineamientos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y ser

delimitadas por el Gobierno Nacional en colaboración con representantes indígenas, bajo el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Esta figura jurídica fortalece la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, permitiéndoles gestionar sus territorios conforme a sus normas y costumbres, en un marco que respeta y protege su derecho a la diferencia y la libre administración de sus recursos.

Territorios no municipalizados:

Los territorios no municipalizados en Colombia son áreas que, a diferencia de los municipios regulares, permanecen fuera de la estructura municipal común debido a excepciones constitucionales, como en el caso de los territorios indígenas. La Constitución de 1991 dispuso la conversión de las antiguas intendencias y comisarías, entre ellas las del Amazonas, Guainía y Vaupés, en departamentos (Constitución Política de Colombia, art. 309). Este cambio buscó, según la Sentencia C-141 de 2001, el "desmonte gradual del sistema centralizado y de tutela a que venían sometidos estos territorios, y [el] reestructurarlos internamente, mediante su adecuación a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas del país" (Corte

Sin embargo, la Corte Constitucional dejó claro que "salvo que existe excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias", en principio, todo el territorio colombiano debería integrar un municipio (Constitución Política de Colombia, art. 287). ; Corte Constitucional, 2001). Esta disposición impide que en áreas con presencia de territorios indígenas se constituya un municipio o se incorporen a uno, garantizando un espacio autónomo para las comunidades indígenas.

Para cumplir con estas disposiciones, el Decreto 2274 de 1991 transformó los corregimientos intendenciales y comisariales en corregimientos departamentales, inicialmente como una medida transitoria para facilitar la organización de los nuevos departamentos. Sin embargo, esta transitoriedad se volvió permanente, y la Corte declaró en la Sentencia C-047 de 2022 que estas figuras son "entidades que no se enmarcan dentro de la lógica territorial establecida por la Constitución" (Corte Constitucional,

Las áreas no municipalizadas (ANM) ocupan un vasto territorio: comprenden el 93 % del área del departamento de Amazonas, el 59 % de Guainía y el 43 % de Vaupés. Según Naidú Duque-Cante, “la mayoría de sus habitantes pertenecen a comunidades indígenas, pero están sometidas a gobiernos no indígenas, bajo condiciones y reglas que fueron establecidas para los demás territorios” (Duque-Cante, s.f.). En estas áreas, el porcentaje de población indígena es significativo: en el Amazonas, oscila entre el 78,4 % en Puerto Arica y el 97 % en La Victoria; en Guainía, entre el 79,34 % en Mapiripana y el 96,2 % en Cacahual; y en Vaupés, entre el 91,8 % en Yavaraté y el 93,7 % en Pacoa (DANE, s.f.).

En estas áreas no municipalizadas de la Amazonía suroriental, se han constituido numerosos resguardos indígenas que abarcan el 89,6 % de la superficie de las ANM, equivalentes a 14,88 millones de hectáreas, sobre las cuales los pueblos indígenas ejercen gobierno, conservación y manejo del territorio, conforme a sus tradiciones y en concordancia con el reconocimiento del Estado colombiano (Sentencia C-047 de 2022).

Autonomía:

La autonomía, en el contexto de los derechos de las comunidades indígenas en Colombia, es el derecho que les permite organizarse y tomar decisiones de acuerdo con sus tradiciones y cosmovisiones. Este principio, consolidado con la Constitución Política de 1991, se basa en el "reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo -pluralidad- y el valor de esa diversidad" (Corte Constitucional, Sentencia T-072/21, 2021, p. 50). De acuerdo con la Corte, la autonomía implica que las comunidades indígenas son "sujetos colectivos" y no simplemente "una simple sumatoria de sujetos individuales" que comparten los mismos derechos e intereses (Corte Constitucional, Sentencia T-072/21, 2021, p. 49).

La Corte Constitucional ha identificado tres ámbitos esenciales de aplicación de este derecho: i) la participación en decisiones que involucren sus derechos e intereses (ámbito externo); ii) la toma de decisiones políticas propias y iii) el autogobierno, que se expresa a través de la jurisdicción especial indígena, el reconocimiento de sus territorios como entidades territoriales, y la creación de consejos de gobierno de acuerdo con sus usos y costumbres (Corte Constitucional, Sentencia T-072/21, 2021, pág.

Este derecho a la autonomía es crucial para la preservación cultural de los pueblos indígenas, por lo que el Estado tiene la obligación de "adoptar medidas en favor del cumplimiento de esta prerrogativa y abstenerse de realizar acciones tendientes a interferir de manera indebida en las decisiones" que estos pueblos tomen frente a sus autoridades y representantes tradicionales (Corte Constitucional, Sentencia T-072/21, 2021, p. 53).

Autodeterminación de los Pueblos indígenas:

La autodeterminación de los pueblos es el derecho fundamental que permite a las comunidades decidir sobre sus propias estructuras de gobierno, desarrollo económico, social y cultural, y organización sin interferencia externa. En este sentido, el derecho internacional reconoce ampliamente que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determina libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" (ONU, Resolución 1514, 1960).

Para los pueblos indígenas, la autodeterminación implica el derecho a la autonomía o autogobierno en sus asuntos internos, lo cual les permite establecer sus propias "leyes o normas de vida, ya sean escritas u orales" (Convenio 169 de la OIT, 1989). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también refuerza el derecho este al señalar que los pueblos indígenas tienen "derecho a la libre determinación" y, por tanto, pueden "determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural" (ONU, Declaración de 2007, Artículo 3).

Según las *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* , el derecho a la autodeterminación se expresa a través de distintos mecanismos:

1. Autonomía o autogobierno en aviones internos y locales, incluyendo la capacidad para financiar sus funciones autónomas. En algunos casos, los pueblos indígenas buscan condiciones para la autogestión.
2. Consentimiento libre, previo e iformado , que debe obtenerse sin coacción, intimidación o manipulación y con respeto a los tiempos y procesos de consulta y consenso propios de las comunidades. Este consentimiento debe incluir información clara sobre el impacto probable de las actividades.

3. Participación plena y efectiva en cada etapa de acciones que puedan afectarles directa o indirectamente. La participación puede realizarse mediante autoridades tradicionales o una organización representativa, e incluso mediante cogestión.
4. Consulta con los pueblos indígenas antes de cualquier actividad que pueda tener un impacto en ellos, asegurando que sus intereses sean considerados dentro de los objetivos de las acciones proyectadas.
5. Reconocimiento formal de las instituciones tradicionales, sistemas de justicia interna y organizaciones sociopolíticas.
6. Derecho a definir y perseguir su desarrollo económico, social y cultural según sus propios sistemas y prioridades.

Estos mecanismos buscan no solo proteger la integridad cultural y organizativa de los pueblos indígenas, sino garantizar su capacidad para ejercer plenamente sus derechos de autodeterminación dentro de sus territorios y comunidades.

Metodología

La metodología de investigación aplicada en el presente estudio es de tipo cualitativo-descriptivo. Este enfoque permite analizar los avances en la implementación del Decreto 632 de 2018 desde una perspectiva comprensiva, basada en la descripción y el análisis de procesos en marcha, percepciones de los actores involucrados y las barreras institucionales que han influido en su desarrollo. La recolección de información no se limita a la documentación oficial, sino que también abarca fuentes primarias obtenidas a partir de entrevistas, documentos expedidos por entidades gubernamentales y no gubernamentales y comunidades indígenas involucradas.

Siguiendo a Sampieri (2014), el enfoque cualitativo se fundamenta en la recolección de datos no estandarizados, permitiendo un abordaje flexible de la realidad social y política. En el presente estudio, esto implica el análisis de la materialización del Decreto 632 de 2018 en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, considerando las particularidades de cada territorio y la interacción entre los actores institucionales e indígenas.

Fuentes y técnicas de recolección de información

Para esta investigación, se emplearán dos tipos de información: primaria y secundaria. Esta distinción permite obtener un análisis integral del estado actual de la implementación del Decreto 632 de 2018, conjugando perspectivas oficiales, académicas y comunitarias.

- 1. Información primaria:** Comprende los datos obtenidos directamente de los actores involucrados en la implementación del Decreto 632 de 2018. Se utilizarán entrevistas semiestructuradas dirigidas a:
 - Representantes de Organizaciones No Gubernamentales asesoras de Consejos Indígenas en proceso de conformación de ETI's.
 - Dirigente indígena de áreas no municipalizadas.
- 2. Información secundaria:** Se recabará a partir del análisis documental de fuentes oficiales, académicas y científicas, tales como:
 - Informes y publicaciones del Ministerio de Interior.
 - Publicaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

- Informes y Publicaciones de Organizaciones No Gubernamentales asesoras de Consejos Indígenas en proceso de conformación de ETI's.
- Artículos científicos y trabajos de grado que aborden la autonomía territorial indígena y la implementación de normativas relacionadas.
- Publicaciones de organizaciones representantes de los pueblos indígenas.

Técnicas de recolección de información

Las herramientas metodológicas seleccionadas están alineadas con los objetivos de la investigación y permiten un acercamiento contextualizado a la realidad de los territorios indígenas involucrados en la implementación del Decreto 632 de 2018.

- **Entrevista semiestructurada:** Se aplicará a los actores mencionados anteriormente para obtener información detallada sobre los avances y desafíos en la implementación del decreto. Esta técnica permite explorar en profundidad las percepciones y experiencias de los participantes sin imponer estructuras demasiado cerradas a sus respuestas (Taylor y Bogdan, 2010).

El formato de entrevistas, así como la fiel transcripción de las mismas se encuentran en el anexo 1 del presente documento.

- **Análisis documental:** Se examinarán documentos oficiales, normativas, informes y publicaciones académicas con el fin de identificar tendencias, logros y dificultades en la implementación del decreto. El análisis documental permitirá triangular la información obtenida en las entrevistas con fuentes secundarias, garantizando la validez de los hallazgos (Flick, 2018).

Consideraciones éticas

Dado que la investigación involucra a comunidades indígenas y entidades gubernamentales, se seguirán principios éticos fundamentales para garantizar la integridad de los participantes. Entre estos principios se incluyen:

- Consentimiento informado de los entrevistados, explicando el propósito de la investigación y el uso de la información recopilada.
- Confidencialidad de los datos, protegiendo la identidad de los participantes en caso de requerirse.

Fases del Modelo Investigativo

- **Fase de Revisión Documental**

Esta fase comprende la recopilación y análisis de normativas, informes oficiales y literatura académica relacionada con la implementación del Decreto 632 de 2018 y el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas.

El estado del arte se construye con base en estudios previos que analizan la aplicación, evaluación y percepción de las políticas públicas relacionadas con la autonomía territorial indígena y los derechos colectivos.

Fase de Identificación de Actores

En esta fase se identifican los actores sociales e institucionales que intervienen directamente en la implementación del Decreto 632 de 2018. Se clasifican en:

- **Instituciones gubernamentales nacionales:** Ministerio del Interior (DAIRM), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- **Gobernaciones departamentales:** Amazonas, Guainía y Vaupés, responsables de la articulación con los Consejos Indígenas de Gobierno.
- **Consejos Indígenas de Gobierno:** Representantes de las comunidades indígenas en proceso de formalización como ETIs.
- **Organizaciones de la sociedad civil:** ONG y asociaciones que han trabajado en la defensa de la autonomía indígena.
- **Académicos y expertos:** Investigadores y especialistas en temas de derecho territorial y autonomía indígena.

Se analizarán las relaciones entre estos actores y la forma en que influyen en la implementación del decreto. Se identificarán las barreras y facilitadores en el proceso de coordinación y concertación interinstitucional.

Fase de Diseño y Formulación del Proceso Investigativo

En esta etapa se define la estructura metodológica de la investigación, incluyendo la selección de herramientas de recolección de información y los criterios de análisis.

Dentro de la presente fase se establecerá y construirá el modelo investigativo aplicado, así como los procesos referentes al análisis perceptivo y evaluativo de la política pública. Lo anterior debe dirigirse a establecer una mirada holística de todos y cada uno de los procesos en cuanto a la implementación, gestión y percepción de la política pública. Este enfoque integral permitirá analizar los efectos del Decreto 632 de 2018 no solo desde el cumplimiento normativo, sino también desde el impacto social y territorial que ha tenido en las comunidades indígenas beneficiarias.

El enfoque metodológico adoptado permitirá obtener un panorama integral sobre los logros y obstáculos en la implementación del Decreto 632 de 2018, contribuyendo a la generación de recomendaciones para su optimización y fortalecimiento en el contexto de las Entidades Territoriales Indígenas.

Capítulo I: Aproximaciones contextuales

El marco jurídico internacional sobre derechos de los Pueblos Indígenas

El Convenio 169 de 1989 es una herramienta jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales de mayor complejidad, porque si bien algunos pueblos indígenas conocen las normas de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se hace necesario que puedan comprender los principios del Convenio, ya que este pretende que entre los gobiernos y los pueblos indígenas se establezca un diálogo con la finalidad de mejorar la situación.

Se destaca de esta organización internacional la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales basada en el respeto de las culturas, formas de vida, costumbres, tradiciones propias sin perder la identidad y la facultad de determinar la forma y el desarrollo de sí mismos.

En ese sentido, el artículo 6 del Convenio 169 de 1989 con respecto a los gobiernos y en lo que atañe, menciona que estos deben consultar a los pueblos las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles de manera directa; determinar los medios para que los pueblos puedan participar libremente en la medida de los sectores de la población y, señalar los modos para el desarrollo de las iniciativas de los pueblos proporcionando el factor presupuestal para ese fin. (Manual Organización Internacional del Trabajo, 2003)

La existencia de normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), fueron el resultado de los movimientos y luchas de los pueblos indígenas en pro de sus derechos y mejorar sus condiciones de vida. Dentro de esas directrices y reivindicaciones perseguidas se encuentran los derechos a la no discriminación, al bienestar, el territorio en lo atinente a la ocupación, posesión y uso o aprovechamiento de este, recursos naturales y el respeto por sus usos y costumbres propias de su cosmovisión. Todo ello, para el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del Estado (Duque, 2021).

Contexto histórico y político de las Comunidades Indígenas en Colombia

Desde hace muchos siglos, los pueblos indígenas han luchado por la reivindicación del derecho a gobernar sus territorios de acuerdo con el mandato de su ley de origen y la palabra de las

autoridades. El despojo de los territorios y el desconocimiento de los sistemas propios de estos pueblos originarios para imponer sistemas ajenos a su cosmovisión del mundo ha hecho que sigan resistiendo, abriendo paso a la construcción y el reconocimiento de derechos logrando leyes, decretos, jurisprudencia e incluso normas internacionales para la protección de estos. (Estatuto de autonomía para los pueblos indígenas amazónicos: El Decreto Ley 632 de 2018, Gaia Amazonas, s.f.)

Según Semper, en “Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional” expresa que la participación de los sectores indígenas en el total de la población no supera el 2%, pues la constituyente de 1991 además de consagrar los derechos de los indígenas, diseñó algunos instrumentos jurídicos para su protección y defensa como la acción constitucional de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia que cuenta con instituciones como la Corte Constitucional que ha fallado en favor de los derechos de los indígenas.

La realidad como lo menciona Frank Semper es todo menos satisfactoria y se ve caracterizada por continuas y graves lesiones a sus derechos humanos.

Con la puesta en marcha de la constitución de 1991 se incorporó varias disposiciones sobre los derechos indígenas, entre ellas que Colombia ratificara la Convención 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales mediante la Ley 21 de 1991 que hasta el momento es la convención internacional más amplia en cuanto a las garantías de los derechos indígenas.

Como principio constitucional consagrado en el artículo 7 de la Carta Magna es deber del Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural y también es obligación de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, como lo es el territorio. Esta primera disposición se centra en el estatus particular para las comunidades indígenas manifestándose en el pleno ejercicio de los derechos dentro del territorio en concordancia con sus valores culturales de la autogestión, es decir, a través de poderes propios de sus usos y costumbres, el modo de gobernar y elegir y el ejercicio de la propiedad sobre las comunidades indígenas, entendiendo estas según el Decreto 2164 de 1995 en el artículo 2 como:

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

En ese sentir, para la Corte Constitucional mediante sentencia T-606 de 2001 los pueblos y las comunidades indígenas son sujetos de derechos fundamentales amparados en la Constitución que reconoce distintas formas de vida y de hechos, se les concede personería jurídica para que puedan hacer valer sus derechos y exigir su protección o amparo.

Dentro de este contexto, entender el concepto de autonomía, o como el derecho que acarrea a los pueblos indígenas de la autodeterminación como la capacidad que tiene un grupo de crear formas de organización social, económica y políticas propias, elegir o designar autoridades indígenas, diseñar relaciones con base en sus tradiciones y sus costumbres, conservar el lenguaje, mantener las formas de educación, salud y cultura propias de cada pueblo indígena, es un asunto sumamente difícil en el reconocimiento de este derecho en particular (Manual Organización Internacional del Trabajo, 2003). Sin embargo, el derecho a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas frente a la organización territorial se cuenta con bases constitucionales que a continuación se desarrollarán:

Los artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia, hace alusión a la clasificación de las entidades territoriales, pues estas se conforman en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El segundo artículo menciona que, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que tienen derechos como, gobernarse por autoridades propias, ejercer ciertas competencias que les corresponde, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales (Const. 1991, artículo 287).

El artículo 297 establece que es el Congreso de la República quien puede regular la formación de nuevos departamentos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y demás procedimientos, estudios y consulta popular. En consecuencia, el artículo 329 primer inciso manifiesta que, la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en dicha Ley y la delimitación estará en

cabeza del Gobierno Nacional, con participación y representación de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, el artículo 330 de la norma superior, precisa que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos de acuerdo con los usos y costumbres de sus comunidades y tienen algunas funciones, tales como: proteger la aplicación de las normas sobre usos del suelo y asentamiento de sus territorios; construir programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; fomentar las inversiones públicas en sus territorios y por una óptima ejecución; entre otras atribuciones.

Análisis de la exclusión y marginación histórica de las Áreas no municipalizadas

Con la Constitución Política de 1886 se organizó la nación colombiana en república unitaria (artículo 1) y se redujo a departamentos los estados y estableció el reingreso de los territorios nacionales a los departamentos. Estos a su vez adquirirían la condición de intendencias y comisarias con varios de los departamentos que se conocen hoy día, mediante el Acto Legislativo 01 de 1936 que la Constitución reconoció las intendencias y comisarias como parte de la división del territorio nacional junto a los departamentos, pues estas eran personas jurídicas similares a los departamentos, pero dependientes o adscritas al Gobierno Nacional según la Ley 2 de 1943 (Bernal, 2023, p. 26).

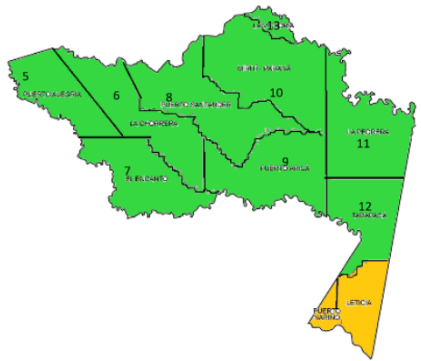
Gracias a la Ley en mención, esta reconoció como intendencias los territorios del Chocó, Meta y San Andrés y Providencia, por un lado, y por otros como comisarias los de Amazonas, Arauca, Caquetá, Guajira, Putumayo Vaupés y Vichada. También reconoció que las intendencias podían separarse en municipios y corregimientos intendenciales y las comisarias en corregimientos comisariales e indicó la participación de estas entidades en las rentas seccionales y nacionales. (Bernal, 2023).

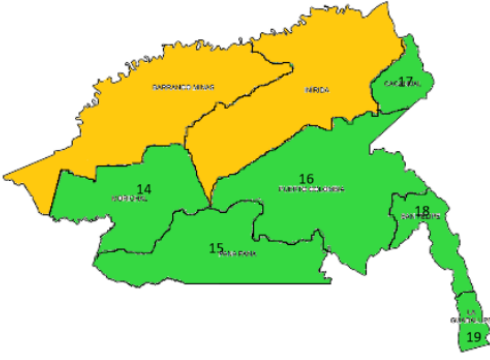
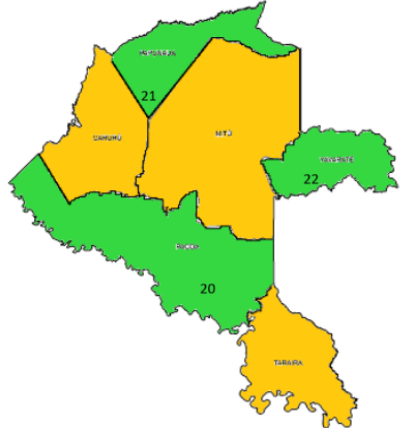


Ya con la promulgación de la Constitución de 1991 estableció las entidades territoriales en departamentos, distritos y municipios. Según Naidú Duque (2021) “los primeros son las entidades de nivel intermedio cuyo rol general es el de constituir el puente de comunicación entre el nivel nacional y las entidades territoriales de nivel local, los municipios”, siendo estos últimos más pequeños del ordenamiento territorial en las que recae el poder público.

También, la Carta Magna abrió la opción de establecer a las regiones como entidades territoriales que es la unión de dos o más departamentos y a las provincias como la unión de dos o más municipios y como entidades a los territorios indígenas. Sin embargo, aún existen territorios de nivel local que no han sido reconocidos como distritos o municipios, siendo estos conocidos como: áreas no municipalizadas y que se encuentran ubicados en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

Son territorios que no llegan a cumplir los requisitos poblacionales y presupuestarios del sector público que les permita convertirse en tal categoría, por lo que son las autoridades de nivel departamental las que administran los temas propios de estas zonas. (Duque, 2021). De acuerdo con esta autora, recrea a las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés como se presenta en la siguiente gráfica.

Las entidades territoriales indígenas como alternativa de formalización de las áreas no municipalizadas en Colombia

Departamento	Áreas no municipalizadas
<p>Amazonas</p> 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Puerto Alegría 6. La Chorrera 7. El Encanto 8. Puerto Santander 9. Puerto Arica 10. Mirití-Paraná 11. La Pedrera 12. Tarapacá 13. La victoria

<p>Guainía</p> 	<p>14. Morichal Nuevo</p> <p>15. Pana Pana</p> <p>16. Puerto Colombia</p> <p>17. Cacahual</p> <p>18. San Felipe</p> <p>19. La Guadalupe</p>
	<p>20. Pacoa</p> <p>21. Papanaua</p> <p>22. Yavaraté</p>
<p>Áreas no municipalizadas  Municipios </p>	

Tomado de: *Naidú Duque, 2021, Las entidades territoriales indígenas como alternativa de formalización de las áreas no municipalizadas en Colombia, p. 1639*

En ese sentido, las áreas no municipalizadas no han sido territorios reconocidos como entidades territoriales, ya que como se mencionó no alcanzan a cumplir con los requisitos mínimos de población y recursos públicos establecidos en la Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Por lo anterior, estas zonas no cuentan con autoridades propias, no cuentan con recursos propios por recaudo de impuestos municipales, así como tampoco cuentan con las condiciones socioeconómicas y de infraestructura como salud, educación, cultura, atención, servicios públicos y demás; necesidades y problemáticas que se suman con responsabilidades para las autoridades departamentales al ser territorios mayoritariamente selváticos y de difícil

acceso, los niveles de coberturas de servicios básicos son limitados, por no decir, escasos. (Duque, 2021, p. 1640)

Por citar el Decreto 1454 de 2018, “por el cual se emite visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía” donde estos como lo señalan los considerandos, son corregimientos departamentales creados antes de 1991 ubicados en zona de frontera que no hacen parte de ningún municipio, caso que se trae a colación por su relevancia en el proceso de áreas no municipalizadas.

Así las cosas, el Gobierno Nacional al estudiar la situación económica y social de los corregimientos de Barrancominas y Mapiripana que conformarían el municipio de Barrancominas por un lado; y los corregimientos de Pana Pana – Campo Alegre, San Felipe y Puerto Colombia, que se convertirían en el municipio de San Felipe, por el otro; decretó visto bueno previo para la creación de los municipios descritos y el adelantamiento por parte del departamento de Guainía de llevar a cabo la consulta previa del proyecto de ordenanza respectivo para establecer medidas que garanticen la compatibilidad de ellos municipios creados con las disposiciones del Decreto 632 de 2018 (Artículo 2, Decreto 1454 de 2018).

Luego de llevar a cabo la consulta previa con las comunidades de estas zonas, la decisión se formalizó solo en el municipio de Barrancominas, mediante la Ordenanza 248 de 2019. Sin embargo, aunque la mayoría de la población de este nuevo municipio esta integrada por comunidades indígenas, la entidad no obedece al reconocimiento de la autonomía indígena sino a su formalización dentro de las condiciones que rigen para los demás municipios de Colombia. (Duque, 2021)

El proceso de formulación del Decreto-Ley 632 del 2018

En renglones atrás, se describía la lucha de los pueblos indígenas y su recorrido en la Asamblea Constituyente y el bloque de constitucionalidad mediante el Convenio 169 de la OIT gracias al principio de la diversidad étnica y cultural que el Estado les otorgó y que hoy por hoy pueden tener instrumentos jurídico-legales para la exigencia y protección de los pueblos, pero sin una materialización efectiva de los mismos.

Ahora bien, el decreto objeto de análisis, Decreto Ley 632 de 2018 tiene su origen en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política de Colombia, que cita que el Gobierno puede expedir normas fiscales y otras relativas al funcionamiento de los territorios indígenas hasta tanto se dicte una norma en lo que se refiere al artículo 329 de la norma superior.

Para la formulación de este Decreto Ley, uno de sus considerandos es el artículo 329 de la Constitución Política en el que expresa que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Ordenamiento Territorial, precisando igualmente que corresponde a la ley definir las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte (Decreto Ley 632 de 2018)

Adicionalmente, uno de los antecedentes del Decreto Ley 632 de 2018 es el Decreto 1088 de 1993 “por el cual se regula la creación de Asociaciones de Cabildo y Autoridades Tradicionales” como un primer acercamiento hacia el reconocimiento de los territorios indígenas. Sin embargo, este decreto no reguló normas para el funcionamiento de los territorios indígenas, ni la coordinación con las demás entidades territoriales.

Valga agregar que, han pasado más de 20 años desde la promulgación de la Constitución Nacional y la expedición del decreto que crea Asociaciones de Cabildo y Autoridades Tradicionales sin que el Congreso de la República haya dictado una ley que regule los territorios indígenas de acuerdo con lo contemplado en el artículo 329 de la Carta.

Es importante destacar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-489 de 2012 se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 1454 de 2011 al señalar que,

“omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C.P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte”.

Así las cosas, la Corte por un lado se declara inhibida para conocer la inconstitucionalidad de la Ley 1454 de 2011 y, por otro lado, exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso para que reglamente y emita un proyecto especial que regule la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Otro antecedente del Decreto en estudio es, el Decreto Ley 1953 de 2014, “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”. Este decreto se expidió con el objetivo de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas para administrar los sistemas en materias de salud, educación, agua potable y saneamiento básico hasta tanto el Congreso expida una ley de que trata el artículo 329 de la Carta. Sin embargo, *“por la generalidad de sus disposiciones, el ámbito regulatorio de este decreto no desarrolló específicamente los asuntos territoriales y de funcionamiento de los Territorios Indígenas amazónicos, mucho menos los de aquellos que se ubican en áreas no municipalizadas, los cuales cuentan con altas tasas de diversidad étnica, dispersión geográfica y poblacional y valores ambientales únicos”*. (Gaia Amazonas, 2019)

El objeto del Decreto Ley 632 de 2018 es:

“crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

Para ello se establecen las funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia, así como el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural.

En virtud de lo anterior, el presente decreto dispone las condiciones generales con sujeción a las cuales los Territorios Indígenas, en los términos aquí señalados, ejercerán las funciones

públicas que les son atribuidas, y administrarán y ejecutarán los recursos dispuestos para su financiación”. (Artículo 1, Decreto Ley 632 de 2018)

En palabras de la Fundación Gaia Amazonas, este decreto ley representa el más emblemático ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias conferidas por el artículo 56 transitorio por dos razones; la primera, la expedición se realizó de manera concertada, con los pueblos y organizaciones indígenas ubicados en el ámbito de su aplicación, estos son: departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas a través de la consulta previa¹. Dos, se hace frente al vacío legal que dejó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia, LOOT respecto al funcionamiento de los territorios indígenas amazónicos, ubicados en las áreas no municipalizadas.

Con fundamento en el artículo 56 transitorio, las normas expedidas como los Decretos 1088 de 1993, 1953 de 2014 y este último, 632 de 2018 es un gran avance para los pueblos indígenas al encontrarse dentro del ordenamiento político administrativo del Estado y que ello fue pensado para atender las particularidades de índole territorial, cultural y ambiental.

Es menester decir que, a mayor autonomía, mayor responsabilidad, porque el Decreto Ley contempla que una vez los territorios indígenas se pongan en funcionamiento y administren recursos de la nación, estos tienen la obligación de elaborar y presentar informes a las entidades públicas sobre la ejecución de estos, así como también les acarrea ser sujetos de vigilancia y control por parte de la Contraloría General de la República y otros entes de control (Gaia Amazonas, 2019). En esta gráfica describe lo que le compete al territorio indígena y por el otro, al gobierno nacional.

¹ La Consulta Previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales del mundo, reconocido por las Naciones Unidas mediante el Convenio OIT 1691 de 1989 e incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991 que aplica a los grupos étnicos.

Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales. (DNP, 2011)

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Apuntes%20sobre%20consulta%20previa%20DNP.pdf>

Territorio indígena

Coordinación con resguardos para obtener reconocimiento de su puesta en funcionamiento y manejo directo de recursos de la AESGPRI .

Formulación de la solicitud de administración directa, por intermedio del Ministerio del Interior, pero dirigida al DNP, aportando, en coordinación con el ministerio, toda la documentación descrita en el artículo 28. El representante legal no solo formula y radica la solicitud, sino que debe atender eventuales requerimientos de documentos por parte del DNP.

Apertura de una cuenta bancaria especial, denominada "cuenta maestra" en la cual se manejarán los recursos de la AESGPRI. Esta cuenta, una vez se cuente con la aprobación del DNP para el manejo directo de recursos, debe registrarse ante el Ministerio de Hacienda.

Gobierno Nacional

Ministerio del Interior:

1. Sirve de intermediario de la solicitud de manejo directo de recursos que va dirigido al DNP.
2. Aporta documentación que tenga en sus registros, que no haya sido actualizada por las autoridades indígenas.

Departamento Nacional de Planeación:

1. Recibe y verifica, en el plazo máximo de un mes que la documentación esté completa y, si no lo está, requiere al representante legal para que entregue la totalidad de documentos en un plazo máximo de 15 días hábiles.
2. Verificado el cumplimiento de todos los requisitos, aprueba la administración directa de recursos de la AESGPRI por parte del Territorio Indígena puesto en funcionamiento.

Tomado de: *Gaia Amazonas y otros, Decreto 632 de 2018 hacia la consolidación de los gobiernos y los territorios indígenas, 2019, p. 2*

Capítulo II: Diagnóstico de la implementación del Decreto-Ley 632 del 2018 en Amazonas, Guainía y Vaupés

El Decreto Ley 632 de 2018 surge como un instrumento normativo que busca garantizar el reconocimiento y fortalecimiento de los Territorios Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Este decreto, en el marco de los principios de autonomía y diversidad étnica consagrados en la Constitución de 1991, sienta las bases para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), un modelo de organización política-administrativa propio de los pueblos indígenas.

La implementación de esta normatividad ha transitado por diversas etapas y ha implicado la coordinación entre el Estado y los gobiernos indígenas. La consolidación de estas entidades representa un avance significativo en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en la administración de sus territorios, permitiendo una mayor incidencia en la gestión de los recursos y servicios públicos.

Este apartado aborda los avances logrados hasta el 31 de diciembre de 2024, destacando el estado de las solicitudes de formalización de los territorios indígenas, el proceso de verificación de planes de vida y la articulación con las entidades gubernamentales. Además, se analizará la comunicación entre el Estado y los gobiernos indígenas, así como la importancia de la coordinación interinstitucional para la materialización efectiva del decreto.

Etapas para la Formalización de las ETIs

El proceso de implementación del Decreto 632 de 2018 consta de varias fases fundamentales que garantizan la conformación y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas como Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Cada una de estas fases requiere el cumplimiento de requisitos específicos y la coordinación entre diversas entidades estatales y autoridades indígenas. A continuación, se detalla el procedimiento paso a paso.

Conformación, Registro e Inscripción de los Consejos Indígenas de Gobierno

La primera etapa del proceso consiste en la conformación de los Consejos Indígenas de Gobierno, los cuales representan la voluntad de las comunidades indígenas de administrar su territorio bajo el marco normativo del Decreto 632 de 2018.

Manifestación de Voluntad de Administración del Territorio

Las autoridades comunitarias manifiestan su voluntad de administrar el territorio mediante una certificación emitida por las Autoridades Tradicionales. Los requisitos son:

- Asamblea comunitaria con participación de la comunidad.
- Acta de la asamblea donde se formalice la decisión.

Conformación del Consejo Indígena

Las Autoridades Tradicionales convocan una Asamblea General con la participación de todas las comunidades, asegurando que el proceso sea voluntario. Los requisitos incluyen:

- Acta de la Asamblea General, formalizando la conformación del Consejo Indígena.

Elaboración del Reglamento y Designación del Representante Legal

El Consejo Indígena elabora su reglamento interno y designa a su Representante Legal. Para este proceso se requiere:

- Acta de elección del representante legal.
- Reglamento interno aprobado por el Consejo.

Solicitud de Registro del Consejo Indígena ante el Ministerio del Interior

El Representante Legal presenta la solicitud de registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior. Documentación requerida:

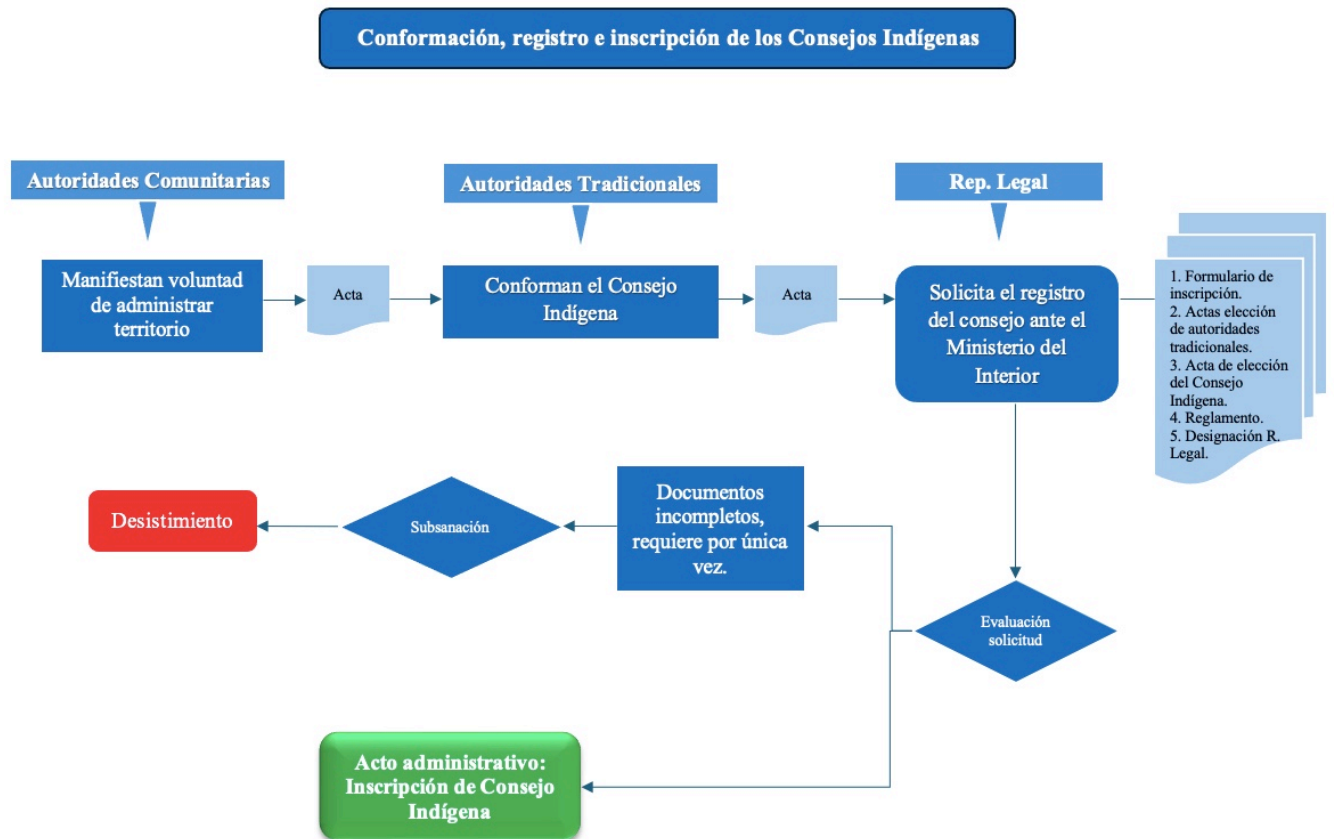
- Formulario de inscripción.
- Actas de elección de Autoridades Tradicionales y Consejo Indígena.
- Reglamento interno.

- Documento de designación del Representante Legal.

Plazos y Respuesta de la DAIRM:

- La DAIRM dispone de 15 días hábiles para responder.
- Si falta algún documento, se notificará al Representante Legal, otorgándole 30 días hábiles para subsanar la omisión. De no presentar la documentación, se entenderá que desiste de la solicitud.

A continuación se presenta flujograma explicativo de dicha fase :



Fuente: Elaboración propia.

Solicitud para la Puesta en Funcionamiento del Territorio Indígena

Una vez registrado el Consejo Indígena, se inicia el proceso de solicitud de funcionamiento del territorio indígena ante el Ministerio del Interior.

Presentación de la Solicitud

El Representante Legal debe presentar los siguientes documentos:

- Acta de inscripción del Consejo Indígena en la DAIRM.
- Actas por comunidad manifestando la voluntad de funcionamiento del territorio.
- Propuesta de delimitación del territorio indígena.
- Propuesta del régimen administrativo.
- Propuesta de funciones y mecanismos de coordinación con los departamentos.
- Plan de Vida del territorio o equivalente.
- Plan de fortalecimiento institucional.

Revisión y Traslado de la Solicitud

- La DAIRM revisa la solicitud y, si falta algún documento, otorgará 30 días hábiles para su presentación.
- Si se cumplen todos los requisitos, se procede con el traslado de la solicitud a las entidades pertinentes.

Traslados

Observaciones

Los departamentos involucrados en la jurisdicción del territorio indígena deben ser notificados para emitir observaciones.

- Los departamentos tienen 30 días hábiles para formular observaciones o sugerencias sobre la propuesta de mecanismos de articulación y coordinación.
- Si vencido el plazo no hay respuesta, la DAIRM convoca a una Sesión de Trabajo Conjunto con el Consejo Indígena y los gobernadores departamentales en territorio.

Delimitación del Territorio

Una vez aprobada la solicitud de funcionamiento, se procede con la delimitación territorial a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Suministro de Cartografía Oficial

- El IGAC proporciona la cartografía oficial en un plazo de 10 días hábiles y la remite a la ANT.
- La ANT, si lo considera necesario, solicitará información adicional al Consejo Indígena en un plazo de 15 días hábiles.

Visita de Verificación

Si la información está completa, la ANT ordenará la realización de una visita a las comunidades indígenas interesadas en un plazo de 10 días hábiles. Esta visita tiene como propósito:

- Confirmar la delimitación del territorio.
- Levantar un acta con detalles sobre la ubicación, extensión y linderos.

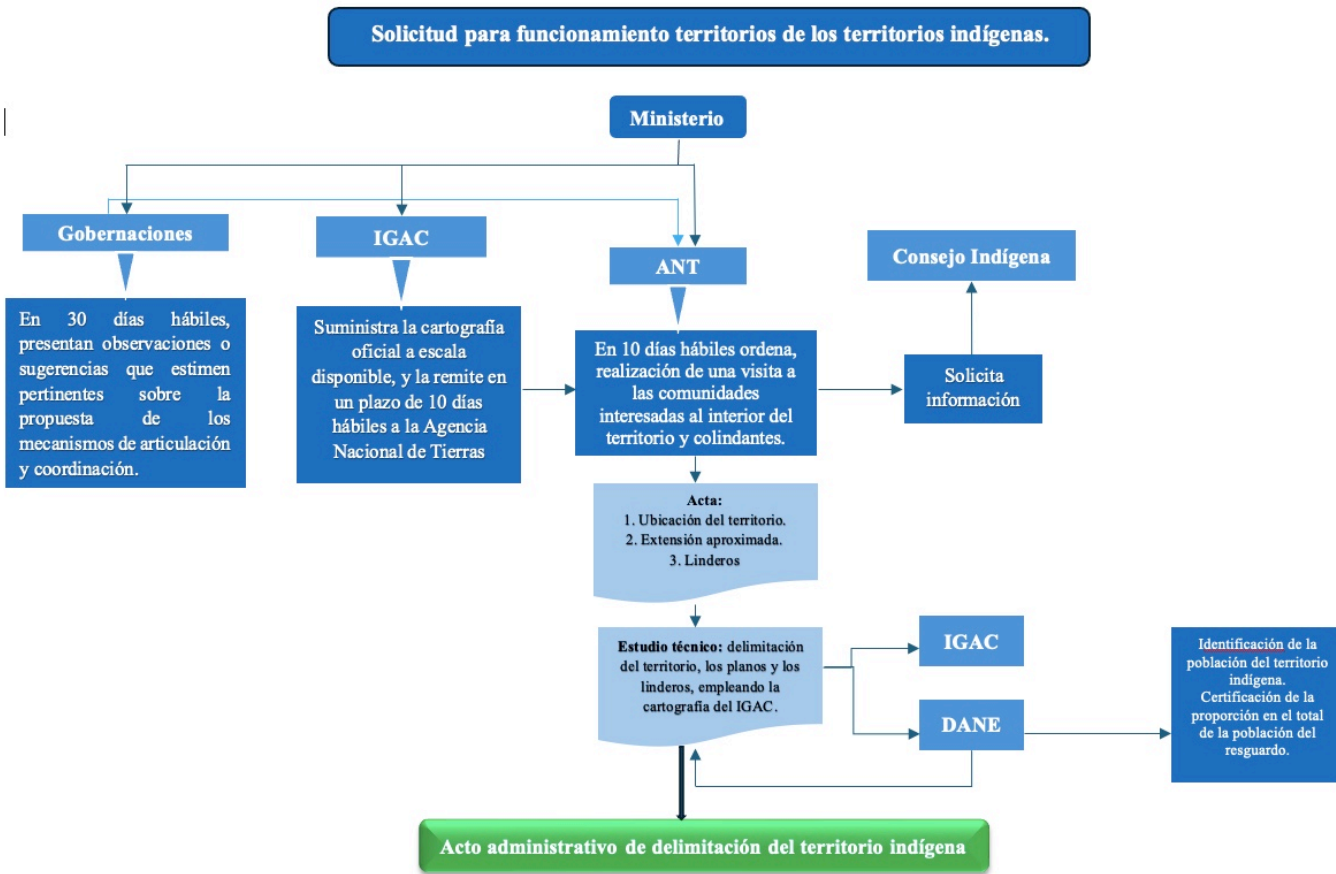
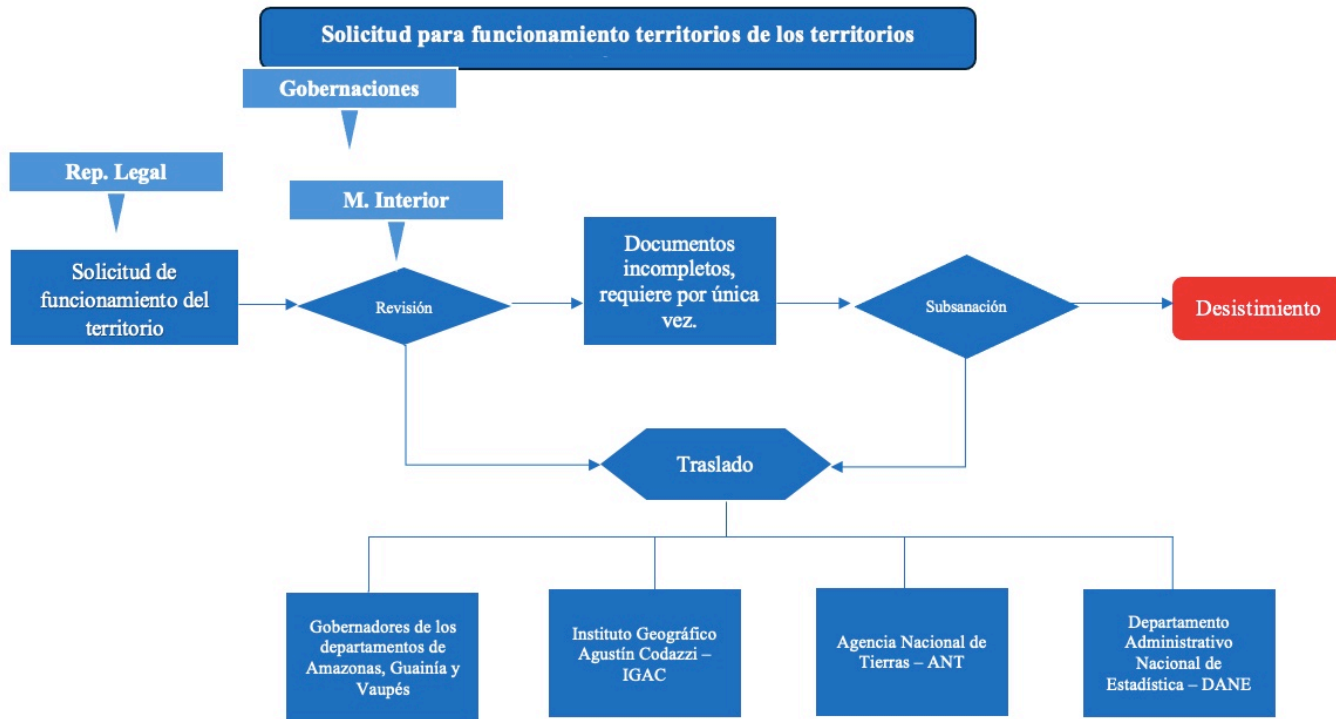
Estudio Técnico de la ANT

- La ANT elabora un estudio técnico sobre la delimitación en 30 días hábiles.
- Este estudio se envía al IGAC, que dispone de 15 días hábiles para su aprobación.
- Finalmente, la ANT emite el acto administrativo de delimitación del territorio indígena.

Reconocimiento del Territorio Indígena y Acuerdo Intercultural

Una vez delimitado el territorio, se protocoliza su funcionamiento mediante un Acuerdo Intercultural.

A continuación se presenta flujograma explicativo de dicha fase:



Fuente: Elaboración propia.

Contenido del Acuerdo Intercultural

El acuerdo debe incluir:

- Funciones del territorio indígena y mecanismos de coordinación con los departamentos.
- Composición del Consejo Indígena y designación del Representante Legal.
- Régimen administrativo del territorio indígena.
- Ámbito territorial, conforme con la delimitación de la ANT y la certificación demográfica del DANE.
- Plan de fortalecimiento institucional y presupuesto.

Administración de Recursos del AESGPRI

Los territorios indígenas pueden solicitar la administración directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI).

Requisitos para la Solicitud:

El Representante Legal presenta la solicitud ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con los siguientes documentos:

- Plan de Vida o documento equivalente, identificando necesidades de inversión y proyectos.
- Certificación del Ministerio del Interior de inscripción del Consejo Indígena.
- Acta del Consejo Indígena aprobando la solicitud.
- Copia del reglamento interno del territorio indígena.
- Copia del acto administrativo de puesta en funcionamiento del territorio.
- Certificación del DANE sobre la población del territorio.
- Documento de reconocimiento del resguardo indígena.

Revisión de la Solicitud por el DNP

- El DNP verifica los requisitos en un mes.
- Si faltan documentos, otorga 15 días hábiles para subsanación.
- El DNP emite un pronunciamiento final en un plazo de 2 meses.

Registro de Cuenta Maestra

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público registra una cuenta maestra para el giro de los recursos en un mes posterior a la aprobación.
- Los recursos del AESGPRI solo podrán ejecutarse mediante proyectos de inversión, alineados con el Plan de Vida del territorio indígena.

Estado de las Solicitudes de Formalización de las ETIs

De acuerdo a los términos legales estipulados, el estimativo de implementación de la ruta del Decreto 632 de 2018, desde el registro del consejo indígena hasta la expedición del acto administrativo de Acuerdo Intercultural un tiempo máximo estimado de 315 días hábiles.

No obstante, a la fecha han transcurrido 6 años desde la expedición del Decreto y no se ha logrado la expedición de ni un solo Acuerdo Intercultural, lo que se traduce en que a la fecha no hay ninguna Entidad Territorial Indígena en Colombia.

A diciembre de 2024, se han registrado dieciséis Consejos Indígenas de Gobierno mediante el Decreto Ley 632 de 2018, de los cuales once han radicado sus planes de vida cumpliendo con los requisitos para la puesta en funcionamiento de sus territorios como Entidades Territoriales Indígenas. El proceso de formalización ha seguido varias etapas que incluyen la verificación de los planes de vida, la delimitación territorial y la coordinación con las gobernaciones departamentales.

El estado de las solicitudes muestra avances significativos, destacándose la verificación de diez de las once solicitudes recibidas por el Ministerio del Interior. Posteriormente, fueron

trasladadas a las gobernaciones de Amazonas, Vaupés y Guainía, con el fin de permitir la formulación de comentarios sobre los mecanismos de coordinación y articulación con las ETIs. Este proceso ha consolidado un diálogo horizontal entre las autoridades indígenas y las entidades territoriales departamentales, reafirmando la autonomía de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios.



REGISTRO DE CONSEJOS INDÍGENAS

	NOMBRE DEL CONSEJO INDÍGENA	DEPARTAMENTO	No. RESOLUCIÓN DE REGISTRO DE CONFORMACIÓN	FECHA
1	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA DEL ALTO RÍO GUAINÍA - PAYAWIAYA JIWIDAM	GUAINÍA	144	19/10/2021
2	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA PIRÁ PARANÁ	VAUPES	105	22/07/2021
3	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA MIRITÍ PARANÁ AMAZONAS	AMAZONAS	OFI2020-11795 OFI2020-27170	27/04/2020 13/08/2020
4	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA BAJO RÍO CAQUETÁ - AMAZONAS	AMAZONAS	OFI2020-11995	28/04/2020
5	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA UNIDO DE LOS RÍOS ISANA Y SURUBÍ - TIURIS	GUAINÍA Y VAUPES	146	19/10/2021
6	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA YAIGOJÉ APAPORIS	AMAZONAS	145	19/10/2021
7	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA MEDIO RÍO GUAINÍA	GUAINIA	104	22/07/2021
8	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO PANI	AMAZONAS	10	04/02/2022
9	CONSEJO INDÍGENA MULTIÉTNICO DEL TERRITORIO ANCESTRAL DE LOS RÍOS ATABAPO E INÍRIDA - CIMTARAI	GUAINIA	11	04/02/2022
10	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA DEL RÍO TIQUIÉ	VAUPES	12	04/02/2022
11	CONSEJO INDÍGENA DE UNIDAD, PENSAMIENTO Y SABIDURÍA DE LA PALABRA DE VIDA PARA EL CUIDADO DE LAS GENERACIONES DEL TERRITORIO INDÍGENA ARICA	AMAZONAS	13	15/02/2022
12	CONSEJO INDÍGENA DEL TERRITORIO INDÍGENA CURRIPACO NHEENGATÚ DEL BAJO RÍO GUAINÍA	GUAINIA	15	21/02/2022
13	CONSEJO DE AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS DE TARAPACÁ AMAZONAS DEL TERRITORIO INDÍGENA UITIBOC - ASOINTAM	AMAZONAS	19	01/03/2022
14	CONSEJO INDÍGENA MAYOR DE TARAPACÁ - CIMTAR DEL TERRITORIO INDÍGENA CIMTAR	AMAZONAS	23	07/03/2022
15	CONSEJO INDÍGENA DE AUTORIDADES DEL RÍO PAPUNAHUA - CIARPA	VAUPÉS	105	09/06/2023



Avance conforme al
Decreto 632 de 2018

- Traslados
- Información Cartográfica entregada.
- Visita Territorial en proceso
- No han iniciado la solicitud.

Fuente: Ministerio del Interior de Colombia.

A pesar de los avances, persisten demoras en la verificación de los planes de vida y en el cumplimiento de los plazos por parte de las entidades responsables. Esto ha generado incertidumbre en algunas comunidades que buscan consolidar su autonomía territorial y administrativa. No obstante, el trabajo conjunto y el litigio estratégico han permitido mantener la presión sobre las instituciones responsables, asegurando que los procesos avancen con la mayor celeridad posible.

Por último se tiene que , de acuerdo a lo comunicado en la Sesión n° 97 de la Mesa Regional Amazónica, una comunidad indígena amazónica llamada ACTIVA ha radicado su solicitud de puesta en funcionamiento; y hay otras 5 comunidades que solicitaron apoyo a la entidad para llevar a cabo sus solicitudes (ACAZUNIP, ASATRIBA, CIARPA, UDIC y ASATIQ).

Mecanismos de Coordinación y Articulación con las Entidades

El artículo 11 del Decreto 632 de 2018 establece la creación de instancias de coordinación entre los Consejos Indígenas de Gobierno y las gobernaciones de los departamentos en los que se ubican las ETIs. En 2024, se llevaron a cabo sesiones de trabajo conjunto en Amazonas, Vaupés y Guainía, con el propósito de definir mecanismos de articulación y asegurar la inclusión de las ETIs en los instrumentos de planeación departamental.

Entre los avances más significativos se encuentra la creación de una "Instancia de Coordinación" en Guainía, la cual opera bajo un enfoque de gobierno a gobierno. Este mecanismo supera la Mesa de Concertación Indígena del Guainía (MECIGUA), ya que permite que los gobiernos indígenas ejerzan funciones de coordinación con plena autonomía.

En el departamento del Amazonas, se establecieron mesas técnicas en materia de educación, salud y ordenamiento territorial. Entre los acuerdos alcanzados destacan la adaptación institucional de la Gobernación para la inclusión de las ETIs en sus programas de desarrollo y la implementación de estrategias diferenciadas para la transición en la administración de servicios educativos y de salud.

A continuación, se presenta una tabla con los avances de cada consejo indígena, indicando las acciones ejecutadas por cada entidad en el proceso de formalización de los territorios indígenas, cabe destacar que todos se encuentran en la fase de **“Solicitud para la Puesta en Funcionamiento del Territorio Indígena” en la etapa de traslados, así:**

Consejo Indígena	DAIRM (Min. del Interior)	IGAC (Cartografía)	ANT (Agencia Nacional de Tierras)	Gobernación Departamental
RÍO TIQUIÉ	Solicitud recibida (03/05/23), verificación iniciada (02/09/23), traslado de solicitud (16/11/23)	Cartografía enviada a ANT (24/11/23)		Sesión de Trabajo Conjunto (04/10/24)
YAIGOJÉ-APAPORIS	Solicitud recibida (03/05/23), verificación iniciada (02/09/23), traslado de solicitud (12/12/23)	Cartografía enviada a ANT (26/12/23)	Acto administrativo de visita expedido (09/05/24)	Sesión de Trabajo Conjunto (28/08/24)
MIRITÍ-PARANÁ	Solicitud recibida (03/05/23), verificación iniciada (02/09/23), traslado de solicitud (12/12/23)	Cartografía enviada a ANT (26/12/23)	Acto administrativo de visita expedido (09/05/24)	Sesión de Trabajo Conjunto (28/08/24)
BAJO RÍO CAQUETÁ	Solicitud recibida (02/05/23), verificación iniciada (02/09/23), traslado de solicitud (11/12/23)	Cartografía enviada a ANT (26/12/23)	Acto administrativo de visita expedido (09/05/24)	Sesión de Trabajo Conjunto (28/08/24)
PANI	Solicitud recibida (29/12/23), verificación iniciada (10/04/24), traslado de solicitud (11/04/24)	Cartografía enviada a ANT (25/04/24)	Acto administrativo de visita expedido (09/05/24)	Sesión de Trabajo Conjunto (28/08/24)

ATABAPO- INÍRIDA	Solicitud recibida (21/09/23), verificación iniciada (10/04/24), traslado de solicitud (27/06/24)	Cartografía enviada a ANT (19/07/24)		Sesión de Trabajo Conjunto (09/10/24)
ARICA	Solicitud recibida (11/04/24), verificación iniciada (02/05/24), traslado de solicitud (27/05/24)	Cartografía enviada a ANT (31/05/24)		Sesión de Trabajo Conjunto (29/11/24)
ALTO RÍO GUAINÍA	Solicitud recibida (17/01/24), verificación iniciada (19/04/24), traslado de solicitud (27/06/24)	Cartografía enviada a ANT (16/07/24)		Sesión de Trabajo Conjunto (09/10/24)
CIMTAR	Solicitud recibida (26/04/24), verificación iniciada (04/07/24), traslado de solicitud (22/07/24)	Cartografía enviada a ANT (13/08/24)		Sesión de Trabajo Conjunto (29/11/24)
UITIBOC- ASOAIMTAM	Solicitud recibida (09/05/24), verificación iniciada (16/07/24), traslado de solicitud (23/07/24)	Cartografía enviada a ANT (13/08/24)		Sesión de Trabajo Conjunto (29/11/24)
TIURIS	Solicitud recibida (17/04/24), verificación iniciada (03/07/24), traslado de solicitud (30/09/24)	Cartografía enviada a ANT (09/10/24)		
BAJO RÍO GUAINÍA	Solicitud recibida (12/04/24), verificación iniciada (10/05/24),	Cartografía enviada a ANT (08/11/24)		

	traslado de solicitud (29/10/24)			
--	-------------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Principales barreras en la formalización de las ETIs

Se han presentado diferentes dificultades y obstáculos para la implementación integral del Decreto Ley 632 de 2018 y la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas. Las más relevantes son:

Exigencias y demoras injustificadas en los trámites de registro de los Consejos Indígenas y en los procedimientos de formalización de las Entidades Territoriales Indígenas:

Uno de los principales obstáculos identificados en la implementación del Decreto 632 de 2018 es la exigencia de requisitos no contemplados en la normativa, lo que retrasa el proceso de registro de los Consejos Indígenas. A pesar de que el artículo 8 del decreto establece de manera taxativa los documentos requeridos para la inscripción, las entidades gubernamentales han solicitado documentación adicional, lo que ha generado retrasos injustificados.

Un caso que ejemplifica esta problemática es el fallo de tutela Radicado 2022-006, en el que el Consejo Indígena Territorio Curripaco Nheengatú del Bajo Río Guainía presentó una acción constitucional contra el Ministerio del Interior por la negativa a registrar su Consejo Indígena. En este caso, el Ministerio argumentó que algunas comunidades indígenas que integraban el consejo no estaban registradas en la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, lo que, según la entidad, impedía la validación del registro. Sin embargo, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-072 de 2021, ya había indicado que el registro de los Consejos Indígenas no puede estar condicionado a la información contenida en bases de datos estatales, pues ello vulneraría la autonomía y el derecho al autogobierno indígena.

Además, el fallo de tutela revela que, a pesar de haber radicado su solicitud de registro el 18 de septiembre de 2020, el Consejo Indígena no obtuvo respuesta en los plazos establecidos por la ley. Según el Decreto 632 de 2018, el Ministerio del Interior debía pronunciarse en un término de 15 días hábiles; no obstante, 14 meses después de la solicitud, el registro aún no había sido expedido (Juzgado Cuarenta y Seis Penal del Circuito, 2022). Esta demora injustificada

llevó al juzgado a ordenar el registro inmediato del consejo, argumentando que la actuación del Ministerio del Interior configuraba una violación al derecho al debido proceso y a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

El retraso en el registro de los Consejos Indígenas tiene efectos directos en la formalización de las ETI, ya que el reconocimiento del Consejo es el primer paso para avanzar en los trámites administrativos que permitan la gestión autónoma de los territorios indígenas. De acuerdo con el fallo de tutela, la falta de respuesta por parte del Ministerio del Interior ha generado un bloqueo en la implementación del Decreto 632 de 2018, lo que afecta la garantía de derechos colectivos como la autonomía territorial y la participación política de los pueblos indígenas.

El Ministerio del Interior, al dilatar el proceso de registro, limita la posibilidad de que los Consejos Indígenas accedan a los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI). Esto genera un círculo vicioso en el que, debido a la falta de formalización, las comunidades no pueden administrar directamente los fondos destinados a su desarrollo, lo que perpetúa su situación de vulnerabilidad y dependencia de las estructuras departamentales.

Representantes de los pueblos indígenas en proceso de formalización de ETIs, tales como el Senador Julio Cesar Estrada (entrevistado directo, Ver: anexo 1) advierten que: *“Y en los últimos años, entonces, a pesar de la dificultad que ha impuesto el mismo gobierno, en este caso el Ministerio de Interior, para ser más exacto, con las trabas adicionales que le han puesto para la inscripción, para reconocimiento, entonces ellos han colocado muchas tutelas para que ese proceso que es legal lo tengan, eso también”*.

Según el fallo de tutela Radicado 2022-006, esta situación no solo constituye una violación al debido proceso, sino que también afecta la aplicación del principio de progresividad en el reconocimiento de los derechos indígenas, al imponer obstáculos que impiden la consolidación de un modelo de gobierno propio y diferenciado.

Iniciativas de municipalización de los Territorios Indígenas de la Amazonía que amenazan el gobierno indígena en sus territorios.

Las áreas no municipalizadas en Colombia son territorios que, debido a sus particularidades geográficas, demográficas y culturales, no han sido constituidos formalmente como municipios y, en muchos casos, coinciden con territorios habitados predominantemente por comunidades indígenas. La municipalización de estas áreas implica su transformación en entidades territoriales municipales, lo que puede conllevar la imposición de estructuras administrativas y normativas que no necesariamente se ajustan a las formas tradicionales de organización y gobierno de los pueblos indígenas.

La Sentencia C-054 de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia abordó esta problemática al declarar la inconstitucionalidad de los artículos 6° y 151 de la Ley 2200 de 2022, los cuales facilitaban la municipalización de áreas no municipalizadas sin garantizar el derecho a la consulta previa a las comunidades indígenas afectadas. La Corte señaló que estas disposiciones vulneraban el derecho fundamental a la consulta previa, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y en la Constitución Política de Colombia, al no prever mecanismos adecuados para la participación de las comunidades indígenas en decisiones que afectan directamente sus territorios y formas de vida (Corte Constitucional, 2023).

La Corte resaltó que la municipalización de áreas habitadas por comunidades indígenas puede afectar su autonomía y sus derechos territoriales, al imponer estructuras administrativas que no consideran sus particularidades culturales y formas de organización propias. Por ello, enfatizó la necesidad de garantizar procesos de consulta previa efectivos y adecuados antes de adoptar medidas que puedan afectar directamente a las comunidades indígenas (Corte Constitucional, 2023).

Un ejemplo emblemático de las tensiones entre las iniciativas de municipalización y la autonomía indígena es el caso de Barrancominas, en el departamento de Guainía. Este territorio, anteriormente considerado un área no municipalizada, fue constituido como municipio el 1 de diciembre de 2019, tras la aprobación de la Ordenanza 248 de 2019 por parte de la Asamblea Departamental de Guainía (Gobernación de Guainía, 2019).

La creación del municipio de Barrancominas generó controversia debido a que las comunidades indígenas locales expresaron su oposición, argumentando que la municipalización podría afectar su autonomía y facilitar la implementación de proyectos extractivos en sus territorios. Organizaciones como la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y la Fundación Gaia Amazonas señalaron que la municipalización podría abrir la puerta a actividades mineras y otras iniciativas que pondrían en riesgo la integridad cultural y ambiental de la región (Mongabay Latam, 2020).

Además, se cuestionó la validez del proceso de consulta previa realizado para la creación del municipio, argumentando que no se garantizó una participación adecuada de las comunidades indígenas afectadas. Esta situación refleja la necesidad de implementar mecanismos efectivos de consulta y participación que respeten los derechos de las comunidades indígenas en procesos de reorganización territorial.

Por otro lado, quienes promueven la municipalización de áreas no municipalizadas argumentan que esta figura permite mejorar la prestación de servicios públicos, la inversión en infraestructura y el acceso a recursos del Estado. Sostienen que la constitución de municipios facilita la implementación de políticas públicas y el desarrollo económico de estas regiones, al integrarlas de manera más efectiva al sistema administrativo nacional.

En el caso de Barrancominas, las autoridades departamentales y nacionales destacaron que la creación del municipio permitiría una mejor administración de los recursos y una mayor presencia del Estado en la región, lo que contribuiría al desarrollo socioeconómico de sus habitantes (Gobernación de Guainía, 2019).

La municipalización de territorios indígenas en la Amazonía colombiana plantea un desafío significativo para la implementación del Decreto Ley 632 de 2018 y la garantía de los derechos de las comunidades indígenas. Si bien la creación de municipios en áreas no municipalizadas puede ofrecer oportunidades para el desarrollo y la mejora en la prestación de servicios, es fundamental que estos procesos se realicen respetando plenamente los derechos de las comunidades indígenas, en particular su derecho a la consulta previa y su autonomía territorial. La Sentencia C-054 de 2023 de la Corte Constitucional subraya la importancia de

garantizar la participación efectiva de las comunidades indígenas en decisiones que afectan sus territorios, como condición indispensable para la legitimidad y eficacia de las políticas públicas en estas regiones.

Las lógicas coloniales del Estado colombiano en el relacionamiento con los Territorios Indígenas:

Históricamente, el Estado colombiano ha adoptado una postura centralista y homogeneizadora en la administración territorial, lo que ha llevado a la implementación de modelos administrativos occidentales que no consideran las particularidades culturales y organizativas de los pueblos indígenas (Gros, 2012). Esta tendencia se refleja en la exigencia de que las comunidades indígenas adopten planes de desarrollo similares a los municipales, sin reconocer que sus Planes de Vida son instrumentos integrales que abarcan aspectos culturales, espirituales, sociales y económicos, basados en su cosmovisión y formas tradicionales de organización (Rodríguez & Zambrano, 2021).

Añade el Asesor de Entidades Indígenas en Proceso de formalización de ETIs Juan Carlos Preciado (Entrevistado Directo, Ver: anexo 1) que: *“la interpretación por ejemplo, pretender que las normas solo interpretan solo lo que piensa el mundo occidental o el derecho Republicano, colonial impuesto, pues eso es una barrera; cuando la Constitución habla de lo plural, entonces tenemos que empezar a hablar, de entender el país distinto, de entender la norma distinto, abrirnos a construir la sociedad desde lo que la sociedad misma expresa y para las iniciativas, pues ha tocado un montón de tutelas, lo ha declarado la Corte en la T-072 del 2021, en la T-180 el año pasado y hay un asunto importante en la sentencia T-106 del 2025 que ayer se hizo pública, en la cual la Corte reconoce que hay una falta incluso en el Congreso de la República al considerar que legisla porque quiere, no tiene una autonomía, pero su autonomía está limitada por la regla de hacer efectivos los derechos y los derechos fundamentales”*.

El Plan de Vida del Territorio Indígena de Yaigojé Apaporis es un ejemplo de cómo las comunidades indígenas conciben su planificación territorial de manera integral y autónoma. Este plan fue construido de manera participativa entre mujeres, hombres, jóvenes, adultos y ancianos de las 22 comunidades que conforman el territorio, mediante escenarios de diálogo, investigación

propia y recorridos comunitarios realizados entre 2018 y 2023 (Consejo Indígena del Territorio de Yaigojé Apaporis, 2023).

El documento refleja la cosmovisión de los pueblos indígenas del Yaigojé Apaporis, abordando:

- **Bases de su sistema de conocimiento:** Incluye saberes ancestrales y prácticas culturales que guían la vida en comunidad.
- **Organización social y política:** Detalla las estructuras tradicionales para el cuidado, protección y mantenimiento de la integridad del territorio.
- **Estructura administrativa propia:** Define mecanismos internos para gestionar sus propósitos e intereses, en armonía con su cultura y autonomía.

Este enfoque contrasta con la visión estatal, que tiende a equiparar los Planes de Vida indígenas con los planes de desarrollo municipales, los cuales se centran en aspectos económicos y administrativos, sin considerar la integralidad de la cosmovisión indígena (Mesa Salazar, 2020).

Los Planes de Vida y los Planes de Desarrollo representan dos enfoques distintos en la planificación territorial y organizativa. Mientras que los Planes de Desarrollo responden a una lógica estatal basada en la gestión de recursos, indicadores económicos y metas de corto y mediano plazo dentro de un marco administrativo occidental (Ley 152 de 1994), los Planes de Vida son concebidos por los pueblos indígenas como una expresión de su autonomía, articulando no solo aspectos administrativos y económicos, sino también dimensiones espirituales, culturales y sociales que rigen la vida de la comunidad desde su cosmovisión.

A diferencia del Plan de Desarrollo, que es un instrumento técnico estructurado por fases de ejecución y cumplimiento de objetivos gubernamentales, el Plan de Vida constituye un documento integral de orientación colectiva que busca garantizar la pervivencia de la comunidad en su territorio, en armonía con sus prácticas ancestrales, el equilibrio ecológico y su sistema normativo propio.

Mientras que el Plan de Desarrollo responde a ciclos políticos y administrativos delimitados por el Estado, el Plan de Vida tiene una temporalidad propia que no se limita a periodos de

gobierno, sino que proyecta el bienestar y la continuidad de la comunidad indígena en el largo plazo.

La discrepancia entre la concepción estatal de los planes de desarrollo y la visión indígena de los Planes de Vida evidencia la necesidad de establecer un diálogo de saberes que permita la coexistencia de ambas perspectivas en la planificación territorial (Gros, 2012). Este diálogo debe reconocer y respetar la autonomía de las comunidades indígenas en la gestión de sus territorios, garantizando que las políticas públicas se ajusten a sus realidades culturales y sociales (Rodríguez & Zambrano, 2021).

Es fundamental que el Estado colombiano reconozca y respete los Planes de Vida como expresiones legítimas de la autonomía y la cosmovisión de los pueblos indígenas, promoviendo un diálogo intercultural que facilite la construcción conjunta de políticas públicas acordes con sus necesidades y aspiraciones.

La falta de coordinación interinstitucional y de garantías para el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Decreto:

La desarticulación entre las entidades responsables de su aplicación, ha generado dilaciones y contradicciones en los procesos administrativos. Entre las instituciones involucradas se encuentran la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las Gobernaciones Departamentales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cada una de estas entidades tiene competencias específicas dentro del proceso de reconocimiento y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas, sin embargo, la ausencia de mecanismos efectivos de articulación y la falta de protocolos claros para la comunicación entre ellas han ocasionado demoras injustificadas y solapamientos en sus funciones. Como resultado, los Consejos Indígenas que han solicitado su reconocimiento como ETI han experimentado largos períodos de espera sin recibir respuestas concretas o han tenido que enfrentar múltiples requerimientos documentales que no están contemplados en la normativa, lo que vulnera su derecho al debido proceso administrativo (Rodríguez & Zambrano, 2021).

Otro obstáculo importante es la fragmentación y desactualización del catastro en Colombia, lo que dificulta la delimitación de los territorios indígenas. En la actualidad, el país enfrenta graves problemas de cobertura catastral, con extensas zonas que no cuentan con información georreferenciada precisa, especialmente en la Amazonía (García, 2020).

La superposición de tierras es una de las consecuencias más graves de esta deficiencia. En muchas ocasiones, los territorios reclamados por los Consejos Indígenas como parte de su jurisdicción se encuentran dentro de áreas tituladas a resguardos indígenas, parques naturales o zonas de uso exclusivo para actividades extractivas, lo que genera conflictos entre comunidades, entidades estatales y empresas privadas. La falta de una base catastral unificada impide que la ANT y el IGAC realicen procesos de delimitación confiables y efectivos, retrasando la formalización de los territorios indígenas bajo el Decreto 632 de 2018 (Mesa Salazar, 2020).

Además, los procesos de restitución de tierras, enmarcados en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), han generado una doble problemática. Por un lado, las comunidades indígenas han sido reconocidas como sujetos de especial protección en estos procesos, lo que les otorga el derecho a recuperar los territorios de los que fueron despojadas por el conflicto armado. Sin embargo, la falta de coordinación entre la Unidad de Restitución de Tierras y la ANT ha generado incertidumbre sobre el estatus jurídico de muchas áreas, haciendo que los territorios indígenas en proceso de formalización bajo el Decreto 632 de 2018 enfrenten conflictos de titularidad con reclamantes de tierras en restitución (Corte Constitucional, 2019).

Otro de los desafíos es la contradicción entre la visión indígena del territorio y las limitaciones geográficas y administrativas impuestas por el Estado colombiano.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas de la Amazonía, el territorio no es un espacio delimitado por fronteras estáticas, sino una entidad viva que integra su espiritualidad, conocimientos ancestrales y formas tradicionales de gobernanza. Esta visión se basa en el concepto de territorio amplio, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el cual abarca no solo los espacios físicos habitados por las comunidades, sino también las áreas donde desarrollan actividades de caza, pesca, recolección y ritualidad (Corte Constitucional, 2018).

Sin embargo, el modelo estatal de demarcación territorial impone límites rígidos, estableciendo fronteras administrativas que restringen el ejercicio de la autonomía indígena. En el caso de las ETI, las delimitaciones impuestas por el Decreto 632 de 2018 en áreas no municipalizadas han generado conflictos, ya que las comunidades consideran que estas fronteras no reflejan la integralidad de su territorio ni garantizan su plena autonomía (López, 2019).

El caso del Territorio Indígena de PANI, en el departamento del Amazonas, ilustra cómo la falta de coordinación interinstitucional y las limitaciones en la delimitación territorial han afectado la implementación del Decreto 632 de 2018.

En 2023, el Consejo Indígena de PANI presentó su solicitud de reconocimiento como ETI ante el Ministerio del Interior, cumpliendo con todos los requisitos establecidos en la normativa. Sin embargo, el proceso se vio obstaculizado cuando la ANT identificó superposición de tierras con una zona protegida de Parques Nacionales Naturales (PNN), lo que generó una controversia sobre la jurisdicción del territorio.

A pesar de que la comunidad indígena había utilizado ese territorio de manera ancestral y sostenía su derecho de gobernanza sobre el mismo, el IGAC y la ANT no lograron establecer una metodología de coordinación para resolver el conflicto de superposición, lo que detuvo el proceso de reconocimiento de la ETI por más de un año. En este caso, la falta de un catastro actualizado, la ausencia de mecanismos de articulación interinstitucional y la incompatibilidad entre la visión indígena del territorio y la lógica estatal de demarcación territorial impidieron el avance en la formalización del territorio (Consejo Indígena de PANI, 2023).

Avances en la conformación de las ETIs.

En términos de logros concretos, algunos territorios han avanzado en el diseño y la adopción de marcos organizativos propios que responden a sus necesidades específicas. Esto incluye la creación de consejos de gobierno, la delimitación de territorios y el establecimiento de procedimientos para la administración de recursos. Estas experiencias han demostrado que,

cuando se brinda el apoyo necesario, las comunidades indígenas tienen la capacidad de estructurar entidades que reflejan tanto sus aspiraciones de autonomía como los requisitos legales establecidos por el Estado (Gómez, 2018).

Por otro lado, la conformación de las ETIs también ha puesto de manifiesto la importancia de la coordinación interinstitucional. El trabajo conjunto entre las comunidades indígenas, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades estatales ha sido esencial para superar las barreras estructurales y avanzar en la formalización de estas entidades. Sin embargo, este proceso de coordinación aún enfrenta retos relacionados con la falta de claridad en los roles y responsabilidades de cada actor, lo que ha generado demoras en la implementación de las ETIs (Martínez Castrillón, 2022).

Respecto a lo alcanzado en relación a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas se refleja un compromiso significativo por parte del Estado y las comunidades indígenas para consolidar la autonomía territorial y organizativa. Sin embargo, el éxito de este proceso depende de la capacidad de superar los retos asociados a la falta de recursos, la debilidad en las capacidades técnicas y organizativas, y las tensiones entre los marcos normativos nacionales y las dinámicas locales. Para garantizar que las ETIs se conviertan en instrumentos efectivos de desarrollo y autodeterminación, es fundamental continuar fortaleciendo las capacidades de las comunidades, promoviendo la coordinación interinstitucional y asegurando un enfoque inclusivo y respetuoso de las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Este esfuerzo conjunto será crucial para que las ETIs se consoliden como pilares de la autonomía y el desarrollo sostenible en las regiones no municipalizadas del país.

Avances en el Reconocimiento de la Autonomía Territorial y Organizativa

La creación de estructuras de gobierno propias en las comunidades indígenas en Colombia representa un avance significativo en el reconocimiento de su autonomía y autodeterminación, elementos esenciales para garantizar su capacidad de autogobierno y preservación cultural. Este derecho, consagrado en la Constitución Política de 1991, establece a los territorios indígenas como entidades territoriales que gozan de autonomía para gobernarse mediante sus propias autoridades, administrar recursos y tomar decisiones sobre sus intereses. Este marco normativo se refuerza con instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establecen la importancia de que estas comunidades puedan estructurar gobiernos conformes a sus costumbres y tradiciones, fortaleciendo así su identidad cultural y su relación con el territorio. Sin embargo, la implementación plena de estas disposiciones enfrenta desafíos significativos debido a vacíos legislativos en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que ha impedido la consolidación efectiva de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) como estructuras políticas y administrativas autónomas (García y Torres, 2023).

En las comunidades indígenas, las estructuras de gobierno propias no solo cumplen la función administrativa, sino que son pilares para la expresión y perpetuación de los sistemas de conocimiento ancestral. Estas estructuras, al basarse en la tradición y la cosmovisión indígena, garantizan que las decisiones se tomen en consonancia con las necesidades comunitarias, respetando el equilibrio entre lo social, lo cultural y lo ambiental. A través de sus propios gobiernos, estas comunidades han desarrollado estrategias para fortalecer los planes de vida, que representan una herramienta integral de planificación comunitaria enfocada en el bienestar colectivo y la sostenibilidad. Los planes de vida no se limitan a la gestión de recursos materiales,

sino que incluyen aspectos espirituales, culturales y educativos, reafirmando la interconexión entre el territorio y los sistemas de valores indígenas (Bernal y Pinilla, 2023).

La Constitución de 1991, en su artículo 329, establece que la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas debe ser regulada mediante una ley orgánica. Sin embargo, más de tres décadas después, esta legislación específica no se ha promulgado, dejando a las comunidades en un estado de incertidumbre jurídica. Este vacío ha afectado la capacidad de las comunidades para ejercer plenamente su derecho a la autonomía, ya que dependen de normativas transitorias que no reconocen en su totalidad las particularidades de sus modelos organizativos y sus necesidades territoriales. En este sentido, autores como Rodríguez (2015) han señalado que la omisión legislativa vulnera los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, generando una brecha entre el reconocimiento teórico de la autonomía y su materialización práctica. Asimismo, investigaciones recientes subrayan que, aunque las normas transitorias han permitido cierto nivel de autogestión, estas no reemplazan la necesidad de un marco legislativo claro y permanente que garantice la autonomía administrativa y política de las comunidades (García y Torres, 2023).

A pesar de los obstáculos normativos, muchas comunidades indígenas han avanzado en la consolidación de sus estructuras de gobierno propias. Esto se refleja en la elección de autoridades tradicionales y en la implementación de sistemas de justicia y salud basados en sus saberes ancestrales. Estos procesos, aunque limitados en su alcance por la falta de reconocimiento formal, han permitido a las comunidades fortalecer sus capacidades organizativas y mantener vivas sus tradiciones. En algunas regiones, estos gobiernos han logrado establecer acuerdos con autoridades locales y nacionales para garantizar la protección de sus

territorios frente a amenazas como la minería ilegal, los megaproyectos extractivos y la expansión de actividades agrícolas no sostenibles, lo que demuestra su capacidad para gestionar de manera integral los retos contemporáneos (Ulloa, 2012).

El fortalecimiento de los planes de vida también ha sido un factor clave en este proceso. Los planes de vida, concebidos como proyectos comunitarios de largo plazo, integran los valores y objetivos colectivos de las comunidades con estrategias concretas para alcanzar el desarrollo sostenible. A través de estos planes, las comunidades han podido articular demandas de educación, salud y protección del territorio con las políticas públicas, ejerciendo un nivel de autogestión que, aunque parcial, ha contribuido a visibilizar sus necesidades y propuestas ante el Estado colombiano. En particular, los planes de vida han sido una herramienta poderosa para contrarrestar la homogenización cultural y la fragmentación social derivadas de las políticas de desarrollo impuestas desde una perspectiva externa (Bernal y Pinilla, 2023).

En este contexto, la participación de las comunidades indígenas en espacios de diálogo político y social ha sido fundamental. A través de sus representantes, estas comunidades han defendido el reconocimiento de sus gobiernos propios como una manifestación de su derecho a la autodeterminación. Aunque han enfrentado resistencias significativas, sus esfuerzos han llevado a avances como la inclusión de elementos de la cosmovisión indígena en planes de desarrollo regional y nacional. Estos logros demuestran que, incluso frente a limitaciones estructurales, las comunidades indígenas continúan siendo actores clave en la construcción de modelos de desarrollo alternativos que respeten la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental (García Torres, 2023).

El camino hacia el pleno reconocimiento de las estructuras de gobierno propias de las comunidades indígenas y el fortalecimiento de sus planes de vida está marcado por desafíos complejos. Estos incluyen no solo la necesidad de superar el vacío legislativo, sino también la construcción de relaciones más equitativas entre las comunidades y el Estado. En última instancia, el éxito de estos esfuerzos dependerá de la voluntad política para implementar políticas públicas inclusivas y de la capacidad de las comunidades para seguir articulando sus demandas con la acción colectiva y el fortalecimiento de sus tradiciones culturales.

Los pueblos indígenas como autoridades político-administrativas de sus territorios.

Los pueblos indígenas han sido reconocidos como autoridades político-administrativas en sus territorios, consolidando un ejercicio de autonomía que trasciende la gestión administrativa y se extiende a la protección de sus valores culturales, espirituales y ambientales. Este reconocimiento se deriva del artículo 286 de la Constitución Política de 1991, que establece a los territorios indígenas como entidades territoriales con las mismas garantías de autonomía que departamentos, distritos y municipios. Así, los pueblos indígenas no solo tienen el derecho de autogobernarse mediante sus propias autoridades, sino también de administrar sus territorios conforme a sus tradiciones y sistemas normativos. Este marco jurídico refuerza su papel como gestores de sus tierras y recursos, consolidando su identidad y fortaleciendo su capacidad para enfrentar las amenazas externas que afectan su bienestar colectivo (Bernal Pinilla, 2023).

El ejercicio de la autoridad político-administrativa por parte de los pueblos indígenas incluye competencias esenciales como la administración de justicia según sus usos y costumbres, la gestión ambiental y la organización política de sus territorios. Estas funciones se ejercen

dentro del marco de la diversidad étnica y cultural reconocida por el Estado colombiano, que garantiza el respeto por las particularidades de los sistemas de gobierno indígena. Sin embargo, la efectividad de este reconocimiento enfrenta desafíos significativos debido a la falta de una regulación específica que desarrolle plenamente las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Esta omisión legislativa ha sido señalada como un factor que limita el alcance práctico de la autonomía indígena, pese a su reconocimiento constitucional (García Torres, 2023).

En el ámbito internacional, instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo han sido fundamentales para consolidar el papel de los pueblos indígenas como autoridades en sus territorios. Este tratado no solo refuerza su derecho a gestionar sus tierras, sino que también establece que los Estados deben consultar a las comunidades indígenas respecto a decisiones que las afecten directamente. En este sentido, la consulta previa es un mecanismo clave que empodera a los pueblos indígenas como actores políticos con capacidad de decisión, consolidando su papel como autoridades legítimas frente al Estado y otros actores externos (Rodríguez, 2015). Esta interacción política ha permitido a las comunidades indígenas negociar en múltiples niveles, defendiendo sus derechos colectivos y proponiendo alternativas sostenibles para el manejo de los recursos naturales.

La participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios también ha evidenciado su capacidad para articular saberes tradicionales con marcos normativos nacionales e internacionales. Esto se refleja en su rol activo en la defensa de los derechos ambientales y en la promoción de modelos de desarrollo que respeten su cosmovisión. En muchos casos, sus autoridades han liderado procesos de planificación territorial y de protección de áreas ambientales estratégicas, enfrentando la presión de actividades extractivas y megaproyectos que

amenazan sus tierras. Este liderazgo refuerza no solo su legitimidad como autoridades político-administrativas, sino también su capacidad para responder a los retos contemporáneos desde una perspectiva integral (Ulloa, 2012).

No obstante, el ejercicio de estas competencias enfrenta barreras como la falta de reconocimiento pleno por parte de las instituciones estatales y la constante intervención de actores externos en los territorios indígenas. Estas dinámicas han generado tensiones y conflictos que dificultan la implementación de los sistemas de gobierno indígena. Por ejemplo, la coexistencia de normatividades indígenas y estatales en temas como la justicia, la educación y la salud ha sido motivo de debate, evidenciando la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación entre las estructuras de gobierno indígena y el aparato estatal (Bernal Pinilla, 2023). A pesar de estas dificultades, las comunidades indígenas han demostrado una resiliencia notable, fortaleciendo sus sistemas de gobierno a través de procesos de autodeterminación y la revitalización de sus instituciones tradicionales.

Un aspecto clave en este ejercicio es el reconocimiento de los pueblos indígenas como actores políticos en la toma de decisiones que afectan no solo sus territorios, sino también el entorno regional y nacional. A través de la participación en espacios de concertación y diálogo político, han logrado influir en la formulación de políticas públicas y en la adopción de normativas que respeten sus derechos. Este protagonismo político es una manifestación de su autonomía y reafirma su rol como autoridades legítimas que contribuyen al desarrollo y gobernanza desde una perspectiva diferenciada y sostenible (García Torres, 2023).

En conclusión, el reconocimiento de los pueblos indígenas como autoridades político-administrativas de sus territorios representa un avance significativo en el ejercicio de sus

derechos colectivos. Sin embargo, este reconocimiento enfrenta retos derivados de la falta de regulación específica y de la continua presión de intereses externos sobre sus territorios. La consolidación de su autonomía como gestores de sus territorios exige un compromiso tanto del Estado como de las comunidades para superar estas barreras y garantizar un ejercicio pleno y efectivo de su autoridad político-administrativa en el marco de su cosmovisión y sistemas tradicionales.

Resultados alcanzados en términos de autonomía en la gestión de recursos y toma de decisiones.

El desarrollo de la autonomía indígena en términos de gestión de recursos y toma de decisiones ha sido un componente esencial para avanzar hacia el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades indígenas. En el caso colombiano, esta autonomía se encuentra estrechamente vinculada al marco legal y constitucional establecido, particularmente a través de instrumentos como el Decreto 1953 de 2014 y el Decreto 632 de 2018, que buscan garantizar la autodeterminación y la administración directa de recursos asignados en virtud del Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, el análisis de los avances logrados evidencia tanto logros significativos como retos pendientes.

Por un lado, la creación de instrumentos normativos ha permitido a los resguardos indígenas consolidar sus capacidades para gestionar recursos destinados a la satisfacción de necesidades fundamentales en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Esto se enmarca en la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI), que representa un avance significativo hacia la descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza indígena. Según se señala, estos recursos son administrados

directamente por los resguardos, lo cual fomenta su participación en la planificación y ejecución de proyectos de inversión alineados con sus planes de vida y sus principios culturales (Martínez Castrillón, 2022).

No obstante, el proceso de descentralización no ha estado exento de desafíos. Uno de los principales obstáculos es la implementación efectiva de los mecanismos de monitoreo y evaluación de las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales de los resguardos. Este seguimiento, indispensable para garantizar la correcta administración de los recursos, requiere herramientas que midan de manera objetiva y contextualizada las fortalezas y debilidades de cada resguardo, como lo plantea el Índice de Capacidades de Resguardos Indígenas propuesto recientemente (Martínez Castrillón, 2022). La falta de una evaluación sistemática y la ausencia de capacidades suficientes en algunos territorios han llevado a una implementación desigual de estas políticas, lo cual limita su impacto positivo en comunidades más vulnerables.

En este contexto, el reconocimiento de la autonomía indígena también ha implicado que estas comunidades sean vistas como entidades político-administrativas, con derechos y deberes específicos. Esto incluye la capacidad de tomar decisiones sobre el uso de los recursos, pero también la obligación de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Según los principios establecidos en la legislación colombiana, estos territorios deben promover un desarrollo sostenible que respete su diversidad cultural y su vínculo con el territorio. Sin embargo, este ideal no siempre se refleja en la práctica debido a la brecha existente entre los marcos normativos y la realidad operativa en las regiones no municipalizadas de departamentos como Amazonas, Guainía y Vaupés (Gómez, 2018).

Por otro lado, la creación de estos marcos legales también ha generado tensiones entre la autonomía indígena y el control estatal. Aunque los decretos mencionados reconocen la capacidad de autogobierno de los pueblos indígenas, el acceso a los recursos sigue condicionado por la verificación de requisitos que, en ocasiones, no consideran las particularidades culturales y administrativas de estas comunidades. Esta situación pone en evidencia la necesidad de un diálogo más inclusivo entre el Estado y las autoridades indígenas, que permita construir modelos de gestión más adaptados a las realidades locales y que fortalezcan la capacidad de los resguardos para ejercer su autonomía plenamente.

En términos de resultados, la gestión directa de los recursos ha permitido avances en áreas clave como la educación y la salud. Sin embargo, la falta de una infraestructura adecuada y de formación técnica en muchas comunidades limita el alcance de estas mejoras. Además, persisten problemas estructurales relacionados con la distribución equitativa de los recursos y la capacidad de los resguardos para desarrollar proyectos sostenibles a largo plazo. Como destaca Sancho et al. (2007), es fundamental que cualquier intervención o modelo de desarrollo respete la visión y las prioridades de las comunidades locales, asegurando que sean protagonistas en el diseño e implementación de sus planes de vida.

Los avances en la gestión de recursos y toma de decisiones en los territorios indígenas reflejan un progreso importante hacia la autonomía y el reconocimiento de derechos colectivos. Sin embargo, estos logros están acompañados de retos significativos que requieren atención urgente. La consolidación de herramientas de medición, la capacitación técnica y un enfoque más inclusivo en la formulación de políticas públicas son elementos clave para garantizar que la autonomía indígena se traduzca en mejoras tangibles para estas comunidades. La experiencia

colombiana demuestra que la autonomía no puede ser vista solo como un derecho, sino también como un proceso dinámico que requiere el compromiso conjunto de las comunidades indígenas y el Estado.

Fortalecimiento de las Instituciones y Estructuras de Gobernanza Indígena

La creación y consolidación de estructuras organizativas propias en las comunidades indígenas de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés se inscribe en el marco del reconocimiento constitucional de la autonomía indígena en Colombia. Estas estructuras, como los consejos indígenas y las asambleas comunitarias, son esenciales para articular la gobernanza local y garantizar la autodeterminación, a la vez que se relacionan con el Estado bajo los principios de coordinación y subsidiariedad establecidos en la Constitución de 1991 (García 2016). Estas organizaciones no solo responden a las necesidades internas de las comunidades, sino que también son el vehículo para interactuar con las instituciones estatales en un marco de respeto mutuo.

Los consejos indígenas surgen como una herramienta fundamental para organizar la toma de decisiones colectivas, promoviendo un liderazgo que combina los saberes ancestrales con las exigencias contemporáneas de gobernanza. Estas estructuras tienen como objetivo principal garantizar que las decisiones reflejen las prioridades de la comunidad y se basen en principios como el consenso y la reciprocidad, elementos característicos de las tradiciones indígenas (Duarte, 2015). Este modelo organizativo refuerza la cohesión comunitaria y fortalece las capacidades locales para gestionar los recursos naturales y territoriales, fundamentales en áreas con alta biodiversidad y complejidad cultural como la Amazonia colombiana.

Por otro lado, las asambleas comunitarias desempeñan un papel crucial al ser espacios donde se expresan las voces de todos los miembros de la comunidad. Estas asambleas son un reflejo del pluralismo jurídico y político que caracteriza a las comunidades indígenas, permitiendo la articulación de diferentes perspectivas y promoviendo la participación equitativa. En este sentido, se observa una transformación en las prácticas de gobernanza, donde la participación activa de mujeres, jóvenes y otros grupos históricamente marginados adquiere mayor relevancia (Benavides y Duarte, 2009). Este cambio ha sido impulsado en parte por la presión de los mismos movimientos indígenas, que han abogado por una gobernanza inclusiva y representativa.

La implementación del Decreto-Ley 632 de 2018 busca institucionalizar estas estructuras dentro del marco de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). Sin embargo, este proceso ha enfrentado desafíos significativos, como la falta de reglamentación específica para las ETI y las tensiones inherentes a la relación entre la soberanía nacional y la autonomía territorial indígena. Estas tensiones reflejan no solo diferencias normativas, sino también concepciones divergentes sobre el territorio y la autoridad (Duarte, 2015). A pesar de estos obstáculos, las comunidades indígenas han demostrado resiliencia y creatividad al adaptar sus estructuras tradicionales a las exigencias contemporáneas, desarrollando planes de vida y estrategias de incidencia política que refuerzan su autonomía.

El fortalecimiento de estas estructuras organizativas no solo contribuye al bienestar interno de las comunidades, sino que también tiene un impacto significativo en su capacidad para negociar y resistir frente a intereses externos, como los relacionados con actividades extractivas o la implementación de políticas públicas nacionales que no siempre consideran las

especificidades culturales y territoriales de estas poblaciones. En este sentido, las asambleas y consejos indígenas funcionan como barreras protectoras frente a la homogenización cultural y como plataformas para la defensa de derechos fundamentales, como el acceso a la tierra y la preservación de los conocimientos tradicionales (Benavides y Duarte, 2009).

La creación y consolidación de estructuras organizativas propias en las comunidades indígenas no solo es un logro del movimiento indígena, sino también una necesidad frente a los retos contemporáneos de gobernanza y sostenibilidad. Estas estructuras permiten a las comunidades enfrentar las tensiones entre sus derechos y las políticas nacionales, a la vez que fortalecen su identidad cultural y su capacidad para ejercer una autonomía efectiva. La implementación plena de las ETI requerirá un compromiso continuo tanto del Estado como de las comunidades para superar los desafíos normativos y estructurales existentes, garantizando así que estas organizaciones puedan operar con eficacia y en concordancia con sus principios tradicionales y constitucionales.

Cambios en las prácticas de toma de decisiones, liderazgo y participación comunitaria

Los cambios en las prácticas de toma de decisiones, liderazgo y participación comunitaria en las comunidades indígenas de las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés reflejan una transición dinámica que equilibra el respeto por las tradiciones ancestrales con la necesidad de adaptarse a los desafíos contemporáneos. Este proceso ha sido facilitado por el marco normativo del Estado colombiano, en particular la Constitución de 1991, que reconoce la autonomía indígena y establece el pluralismo jurídico como principio fundamental (García Lozano, 2016). Sin embargo, la transformación no ha sido exclusivamente normativa; las

mismas comunidades han impulsado prácticas innovadoras para fortalecer sus procesos de autogestión.

La toma de decisiones se ha adaptado para consolidar el consenso como principio rector, lo que refuerza la cohesión comunitaria y asegura que las resoluciones reflejen los intereses colectivos. Las asambleas comunitarias, fundamentales en este proceso, han evolucionado para incluir de manera más activa a sectores tradicionalmente marginados. Por ejemplo, el papel de las mujeres y los jóvenes ha cobrado relevancia en estos espacios, aportando diversidad y sostenibilidad a las deliberaciones (Benavides & Duarte, 2009). Estas transformaciones han permitido que las comunidades integren perspectivas intergeneracionales y de género en su gobernanza, lo cual es esencial para enfrentar las presiones externas que desafían su identidad y autodeterminación.

En cuanto al liderazgo, se observa un cambio significativo hacia modelos más horizontales y colaborativos. Tradicionalmente asociado a figuras masculinas y jerárquicas, el liderazgo comunitario ha evolucionado para incluir a personas con diversas habilidades, como la gestión administrativa y la negociación política. Esta transición es evidente en la administración de proyectos financiados por el Sistema General de Participaciones, que exige competencias técnicas junto a los saberes tradicionales (Duarte, 2015). En este contexto, los líderes actúan como mediadores, equilibrando la preservación de los valores culturales con la interacción estratégica con actores externos.

Por otro lado, la participación comunitaria se ha diversificado notablemente. Las mujeres, que anteriormente tenían roles limitados en las estructuras de decisión, han emergido como agentes clave en los procesos deliberativos, impulsando una perspectiva más equitativa y

holística en la gobernanza local (Benavides & Duarte, 2009). Este cambio responde no solo a una reivindicación de derechos, sino también a la necesidad de integrar múltiples visiones para abordar los desafíos socioeconómicos y ambientales que enfrentan las comunidades. Además, los jóvenes han asumido roles activos como portadores de ideas innovadoras, asegurando la continuidad intergeneracional de las tradiciones organizativas. Según Duarte (2015), su participación es crucial para la resiliencia cultural y política frente a dinámicas de cambio que afectan los territorios indígenas.

La interacción entre estas transformaciones internas y el entorno normativo externo ha generado tensiones, pero también oportunidades para la consolidación de la autonomía indígena. El Decreto-Ley 632 de 2018, aunque busca formalizar las prácticas de gobernanza indígena en el marco de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), aún enfrenta limitaciones en su implementación. Este marco normativo, si bien proporciona un reconocimiento significativo, también demanda ajustes constantes para armonizar las normas estatales con las prácticas culturales de las comunidades (García Lozano, 2016). A pesar de estas dificultades, las comunidades han demostrado una notable capacidad de adaptación, integrando elementos del derecho estatal en sus estructuras organizativas sin abandonar los principios fundamentales de su autonomía.

Los cambios en las prácticas de toma de decisiones, liderazgo y participación comunitaria no solo evidencian la resiliencia de las comunidades indígenas, sino que también reflejan su capacidad para innovar y fortalecer sus estructuras frente a desafíos contemporáneos. Estas transformaciones, arraigadas en un equilibrio entre tradición y modernidad, han permitido que las comunidades se consoliden como actores autónomos y estratégicos en un contexto político y

social que a menudo tiende a homogeneizar sus diferencias. Como destaca García Lozano (2016), estos procesos son tanto un testimonio de resistencia como una muestra de la capacidad de las comunidades para redefinir su gobernanza en términos propios.

Desarrollo de modelos de gobernanza indígena adaptados a las necesidades y culturas locales

El desarrollo de modelos de gobernanza indígena adaptados a las necesidades y culturas locales representa un esfuerzo integral por reconocer la diversidad sociocultural de los pueblos indígenas en Colombia y su derecho a la autodeterminación. Este proceso, fundamentado en el marco normativo nacional e internacional, busca garantizar que las prácticas de gobernanza se ajusten a las particularidades de cada comunidad, fortaleciendo así su autonomía y capacidad de autogobierno.

Uno de los elementos esenciales en este contexto es la concepción de los Planes de Vida, instrumentos que materializan la visión indígena del "buen vivir" y permiten estructurar estrategias de ordenamiento territorial desde una perspectiva cultural. Estos planes, como se menciona en la investigación de Moreno (2023), emergen como una respuesta a la exclusión histórica de las comunidades indígenas en los procesos de planificación y desarrollo estatal. Los Planes de Vida no solo reflejan las prioridades comunitarias en términos de desarrollo sostenible, sino que también promueven la preservación de la identidad cultural y la soberanía territorial.

Además, el Decreto-Ley 632 de 2018 marca un hito en el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), las cuales asumen un rol protagónico en la administración de sus territorios. Estas entidades buscan equilibrar las dinámicas tradicionales

con los requerimientos del Estado moderno, consolidando prácticas de gobernanza que integren conocimientos ancestrales con herramientas contemporáneas de gestión. Esto no solo fortalece el autogobierno, sino que también promueve la inclusión de perspectivas indígenas en las políticas públicas.

El enfoque diferencial e intercultural es otro pilar clave en el diseño de estos modelos de gobernanza. Como se analiza en el estudio de Aya-Rojas (2020), la coexistencia de diferentes actores culturales y la necesidad de preservar la biodiversidad han impulsado procesos de diálogo y concertación que trascienden los enfoques tradicionales de gobernanza. Estos espacios permiten la integración de perspectivas diversas, contribuyendo a la construcción de un modelo de gestión más inclusivo y adaptado a las realidades.

Por otra parte, la participación comunitaria y el fortalecimiento de estructuras colectivas son fundamentales para garantizar que los modelos de gobernanza respondan verdaderamente a las necesidades locales. En este sentido, la experiencia del corregimiento de Lerma, analizada por Chilito (2018), destaca la importancia de involucrar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones, lo que no solo fomenta la gobernabilidad democrática, sino que también asegura la sostenibilidad de las iniciativas a largo plazo.

Con base en lo anterior podemos decir que el desarrollo de modelos de gobernanza indígena adaptados a las necesidades y culturas locales implica una convergencia de esfuerzos normativos, participativos y técnicos. Estos modelos deben ser capaces de integrar las visiones ancestrales con las demandas contemporáneas, garantizando así la autonomía, la sostenibilidad y el bienestar de las comunidades indígenas. Este enfoque no solo refuerza el derecho a la autodeterminación, sino que también enriquece el panorama de la gobernanza territorial en

Colombia, proponiendo un modelo alternativo que prioriza la equidad y el respeto por la diversidad cultural.

Estructuras colectivas de gobierno propio

Las estructuras colectivas de gobierno propio representan la materialización de la autonomía indígena en la gestión de sus territorios. Estas estructuras, construidas a lo largo del tiempo, integran principios ancestrales de organización y gobierno con enfoques adaptativos que responden a los desafíos contemporáneos. Este enfoque no solo reafirma la identidad cultural de las comunidades indígenas, sino que también fortalece su capacidad para ejercer un control efectivo sobre sus territorios y recursos.

El concepto de gobierno propio está profundamente arraigado en las prácticas colectivas de los pueblos indígenas, donde las decisiones no solo se toman de manera participativa, sino que también se orientan hacia el bienestar de la comunidad y la sostenibilidad del territorio. Según Moreno (2023), los Planes de Vida sirven como guías fundamentales para estructurar estas prácticas, proporcionando un marco organizativo que articula objetivos políticos, sociales y culturales. Estas herramientas son esenciales para consolidar un gobierno indígena que respete y fortalezca la cosmovisión de cada comunidad.

Dentro de estas estructuras, los consejos y asambleas comunitarias desempeñan un papel central. Estas instancias, basadas en el consenso y la deliberación colectiva, reflejan un modelo de gobernanza horizontal donde las decisiones se toman con base en la participación de todos los miembros de la comunidad. En este sentido, las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), creadas en el marco del Decreto-Ley 632 de 2018, potencian estas dinámicas al proporcionar un marco

legal que legitima las decisiones colectivas y les otorga un reconocimiento estatal. Esta relación entre lo colectivo y lo institucional permite superar las brechas históricas de exclusión y subrepresentación de los pueblos indígenas.

Por otro lado, las estructuras colectivas de gobierno propio también han demostrado ser espacios efectivos para la resolución de conflictos y la preservación de la armonía en los territorios. En el caso de las áreas protegidas, como lo señala Aya-Rojas (2020), los procesos de negociación entre comunidades indígenas y otras partes interesadas han permitido implementar acuerdos que respetan tanto los derechos humanos como los derechos de la naturaleza. Estas dinámicas fortalecen el tejido social y evidencian cómo las comunidades pueden ser agentes activos en la gestión territorial sostenible.

La capacidad de estas estructuras para adaptarse a contextos cambiantes es otro aspecto fundamental. Chilito (2018) resalta cómo en el corregimiento de Lerma, Cauca, las organizaciones comunitarias han integrado elementos externos, como el apoyo gubernamental y técnico, sin perder de vista sus valores tradicionales. Este enfoque híbrido ha permitido a las comunidades indígenas consolidar sus formas de autogobierno mientras dialogan con actores externos, lo que resulta clave en contextos de postconflicto y reconstrucción social.

Además, la participación activa de mujeres y jóvenes en estas estructuras representa un avance significativo hacia una gobernanza inclusiva y equitativa. Este aspecto no solo enriquece el proceso de toma de decisiones, sino que también asegura que las necesidades de todos los grupos dentro de la comunidad sean representadas y atendidas. La inclusión de estos sectores refuerza el carácter colectivo del gobierno propio y promueve la cohesión social dentro de los territorios indígenas.

Las estructuras colectivas de gobierno propio son un componente esencial de la gobernanza indígena. Al articular prácticas ancestrales con mecanismos contemporáneos, estas estructuras garantizan la sostenibilidad cultural y territorial, al tiempo que fomentan la inclusión, la participación y la resolución de conflictos. Su complementariedad con los modelos de gobernanza descritos previamente subraya la capacidad de las comunidades indígenas para construir sistemas integrales que protegen sus derechos y fortalecen su autonomía en un contexto de creciente reconocimiento estatal.

Mejoras en la Participación Comunitaria y en el Ejercicio de Derechos Colectivos

La evaluación del nivel de participación comunitaria en la implementación y adaptación del Decreto-Ley 632 de 2018 revela un panorama complejo en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Este decreto, diseñado para avanzar hacia la materialización de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), plantea interrogantes sobre la efectividad del marco normativo y la inclusión de las comunidades indígenas en los procesos de decisión y adaptación local.

En primer lugar, es crucial considerar que el diseño e implementación del Decreto-Ley 632 han enfrentado desafíos históricos relacionados con el centralismo y la exclusión de las comunidades indígenas de los procesos de gobernanza. Aunque el marco constitucional de 1991 reconoció a los territorios indígenas como entidades territoriales autónomas, el retraso en la promulgación de normativas específicas ha limitado la consolidación efectiva de dicha autonomía (Ortiz & Mora, 2018). Este rezago afecta no solo la capacidad de las comunidades indígenas para ejercer derechos como la autodeterminación, sino también la legitimidad del Estado en estas regiones.

La participación comunitaria ha sido promovida de manera desigual y, en muchos casos, limitada por factores estructurales y políticos. Los mecanismos de consulta previa, establecidos para garantizar la voz de las comunidades en las decisiones que afectan sus territorios, no siempre se han llevado a cabo de manera adecuada o inclusiva. Por ejemplo, el informe de Guerrero (2023) destaca que, aunque existen marcos legales como el Convenio 169 de la OIT y el Decreto 1953 de 2014, las tensiones entre las competencias estatales y las exigencias de los pueblos indígenas han creado un entorno donde las consultas a menudo son vistas como un trámite administrativo más que como un espacio efectivo de participación (Guerrero, 2023).

Un aspecto crítico es la capacidad limitada de las comunidades para influir en la adaptación del decreto a sus contextos específicos. Aunque el Decreto-Ley 632 buscaba avanzar hacia un modelo participativo, la implementación ha carecido de una estrategia adecuada para fortalecer las capacidades locales y garantizar que las comunidades sean protagonistas en el diseño de las ETI. Esto se evidencia en la falta de recursos asignados para fortalecer las estructuras organizativas indígenas y en la ausencia de un acompañamiento técnico sostenido (Robledo & Rivas, 2023).

Además, los casos específicos de éxito en participación comunitaria muestran que, cuando se involucra activamente a las comunidades, se pueden lograr resultados significativos. Por ejemplo, en algunas áreas de Guainía, la implementación de procesos participativos ha permitido fortalecer la cohesión social y la identidad cultural, vinculando la gobernanza territorial con los sistemas normativos propios. Sin embargo, estos casos son la excepción y no la regla, reflejando las desigualdades en la aplicación del decreto (Ortiz & Mora, 2018).

Otro desafío importante es la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades indígenas. La implementación del decreto en contextos tan diversos como los de Amazonas, Guainía y Vaupés ha mostrado la necesidad de un enfoque más flexible que considere las particularidades culturales, sociales y ambientales de cada región. Sin embargo, el enfoque predominantemente centralista del Estado colombiano ha dificultado esta adaptación, reforzando la percepción de exclusión entre las comunidades afectadas (Guerrero, 2023).

Aunque el Decreto-Ley 632 de 2018 representa un avance significativo en el reconocimiento de las ETI, su implementación ha revelado una brecha entre las aspiraciones normativas y la realidad práctica en las áreas no municipalizadas. La participación comunitaria sigue siendo un desafío crítico, exacerbado por la falta de recursos, estrategias inclusivas y coordinación interinstitucional. Es imperativo que las políticas futuras fortalezcan los mecanismos de consulta, prioricen la capacitación y el acompañamiento técnico, y promuevan un modelo de gobernanza que integre plenamente las voces y necesidades de las comunidades indígenas en la gestión territorial. Esto no solo garantizará un avance en la materialización de las ETI, sino que también contribuirá al fortalecimiento del tejido social y cultural de estas regiones.

Los cambios en la capacidad de las comunidades indígenas para defender sus derechos colectivos, especialmente el derecho a la consulta previa y la autodeterminación, reflejan un proceso continuo de lucha y adaptación frente a contextos adversos. Aunque el reconocimiento constitucional de 1991 fue un avance significativo al incorporar principios de diversidad étnica y cultural, su implementación práctica todavía enfrenta desafíos estructurales que las comunidades han abordado con resiliencia y creatividad.

En primer lugar, el derecho a la consulta previa, garantizado por el Convenio 169 de la OIT y respaldado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido una herramienta esencial en la protección de los territorios indígenas. Este mecanismo pretende asegurar que las comunidades participen activamente en las decisiones que puedan afectarlas. Sin embargo, a pesar de estar consagrado en el marco normativo, su aplicación en la práctica ha sido inconsistente. Por ejemplo, en numerosos casos las consultas se han llevado a cabo de manera superficial, sin respetar los principios de buena fe y participación efectiva. Esto evidencia una brecha entre el reconocimiento legal y la realidad en terreno, lo que limita la capacidad de las comunidades para influir en decisiones que afectan directamente sus modos de vida (Guerrero, 2023). No obstante, estas deficiencias no han impedido que las comunidades encuentren formas de fortalecerse, mediante movilizaciones sociales y el establecimiento de alianzas estratégicas tanto a nivel nacional como internacional.

Asimismo, el derecho a la autodeterminación se ha consolidado como un pilar en las demandas de las comunidades indígenas. Aunque el Decreto 1953 de 2014 representó un paso importante al establecer un régimen especial para la administración de sistemas propios, la falta de una legislación integral que regule plenamente las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) ha obstaculizado el ejercicio efectivo de este derecho. Según Ortiz y Mora (2018), esta ausencia refleja no solo una carencia de voluntad política, sino también una falta de recursos y estrategias para implementar dichos marcos de manera sostenible. Así, las comunidades han tenido que enfrentar estos vacíos normativos mientras fortalecen su organización interna.

Por otro lado, resulta fundamental destacar cómo las comunidades han aprovechado herramientas legales y procesos de formación para aumentar su capacidad de defensa. Las

organizaciones indígenas, como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), han liderado programas de capacitación que empoderan a líderes locales. Estos esfuerzos han permitido que las comunidades participen más activamente en espacios de toma de decisiones y en procesos de concertación con el Estado. Además, la articulación de demandas en foros nacionales e internacionales ha incrementado la presión para que el Estado cumpla con sus obligaciones legales y constitucionales (Guerrero, 2023).

Sin embargo, los desafíos persisten y se complejizan debido a las dinámicas de conflicto armado y la presencia de intereses externos, como empresas multinacionales que buscan explotar los recursos naturales en territorios indígenas. Estas presiones no solo comprometen la seguridad de los líderes, sino que también generan un entorno de vulnerabilidad constante. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido crucial, al reafirmar la obligatoriedad de la consulta previa y al reconocer el derecho de las comunidades a proteger sus territorios. Aunque estas decisiones fortalecen la legitimidad de las demandas indígenas, su implementación aún depende de factores políticos y económicos que muchas veces están fuera del control de las comunidades (Robledo y Rivas, 2023).

Además, las movilizaciones sociales han jugado un papel importante en la defensa de los derechos colectivos. En regiones como el Amazonas y Guainía, las comunidades han utilizado estas estrategias para oponerse a proyectos extractivos y presionar por el cumplimiento de sus derechos. Estas acciones no solo evidencian la fortaleza de las comunidades, sino que también refuerzan su capacidad de cohesión interna y su identidad cultural. Así, se ha demostrado que cuando las comunidades se organizan y actúan de manera conjunta, logran posicionarse como actores clave en la defensa del territorio (Ortiz y Mora, 2018).

Las comunidades indígenas han logrado avances importantes en la defensa de sus derechos colectivos, especialmente en relación con la consulta previa y la autodeterminación, aún persisten obstáculos significativos que limitan su alcance. Por lo tanto, es imprescindible que el Estado adopte un enfoque más inclusivo y efectivo para garantizar estos derechos. Esto no solo implica cumplir con la normativa vigente, sino también establecer mecanismos que promuevan la participación activa de las comunidades en las decisiones que afectan sus territorios y formas de vida. Solo a través de un esfuerzo conjunto entre el Estado y las comunidades será posible consolidar un modelo de gobernanza que respete plenamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su capacidad de autodeterminación.

La participación comunitaria en las comunidades indígenas ha demostrado ser una herramienta esencial para fortalecer la cohesión social y la identidad cultural. En el marco de la implementación del Decreto 632 de 2018, diferentes experiencias en las regiones no municipalizadas de Colombia, como Amazonas, Guainía y Vaupés, han evidenciado cómo estos procesos contribuyen a preservar tradiciones, fomentar el sentido de pertenencia y garantizar la sostenibilidad cultural. Los casos documentados ofrecen una perspectiva rica sobre la importancia de involucrar a las comunidades en la gestión de sus territorios y en la conservación de sus prácticas ancestrales.

Uno de los ejemplos más destacados es el resguardo indígena La Montaña en Riosucio, Caldas. Aquí, la comunidad ha desarrollado iniciativas que integran los saberes ancestrales en la educación formal mediante el diseño de un currículo propio. Este modelo educativo incorpora elementos de oralidad, prácticas tradicionales como el tejido y la agricultura, y actividades comunitarias que involucran a diferentes generaciones. Según Bonilla (2018), estas prácticas han

revitalizado la memoria histórica de los mayores y fomentado la participación activa de los jóvenes, quienes, al comprender y valorar su herencia cultural, refuerzan su sentido de identidad y pertenencia al territorio. Además, la interacción entre la escuela y la comunidad ha creado un espacio donde las familias pueden transmitir sus saberes y costumbres, promoviendo una cohesión social basada en la identidad compartida.

En las comunidades indígenas del río Pirá Paraná, en los límites entre Amazonas y Vaupés, la Asociación de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas (ACAIFI) ha trabajado durante décadas para fortalecer sus estructuras internas de gobierno y su identidad cultural. A través de proyectos como la estrategia de gobernanza ambiental y los planes de vida, ACAIFI ha promovido prácticas culturales como la organización de mingas y rituales comunitarios que fortalecen los lazos entre los habitantes. Estas actividades, apoyadas por organizaciones como la Fundación Gaia Amazonas, han sido fundamentales para consolidar un modelo de desarrollo basado en el conocimiento ancestral y la autogestión territorial (Muñoz Sánchez, 2019).

El caso del resguardo Cofán de Bocanas de Luzón en el Amazonas ofrece otra perspectiva sobre la relación entre participación comunitaria y cohesión social. Aquí, las ceremonias tradicionales y los espacios de sanación colectiva han servido como herramientas para enfrentar amenazas externas, como la extracción de recursos naturales. Rojas Luna (2024) destaca cómo estas prácticas han permitido a la comunidad unirse frente a estos desafíos, utilizando su espiritualidad y cosmovisión como mecanismos de resistencia y protección del territorio. Estas experiencias muestran que la participación no solo fortalece la identidad cultural, sino que también actúa como un motor de resiliencia frente a las adversidades.

Otro ejemplo relevante se encuentra en el río Apaporis, donde las comunidades indígenas han llevado a cabo encuentros y talleres para compartir conocimientos sobre la gobernanza del territorio. Según Muñoz Sánchez (2019), estas iniciativas han facilitado el diálogo intergeneracional, permitiendo que los mayores transmitan sus conocimientos a los jóvenes. Este enfoque no solo ha asegurado la preservación de tradiciones, sino que también ha empoderado a los jóvenes al brindarles herramientas para liderar procesos de gestión territorial en el futuro. La sistematización de estas experiencias ha demostrado que el trabajo colectivo basado en los planes de vida es esencial para garantizar la sostenibilidad cultural y ambiental de estas comunidades.

La región del Tiquié también presenta avances significativos en la participación comunitaria. Aquí, la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI) ha implementado un sistema de seguimiento y monitoreo basado en el calendario propio de las comunidades. Este sistema ha sido fundamental para integrar las prácticas culturales con la planificación territorial, promoviendo un enfoque donde la identidad cultural y la gestión del territorio se fortalecen mutuamente (Muñoz Sánchez, 2019). Además, el enfoque participativo ha permitido a las comunidades establecer prioridades claras en sus planes de vida, asegurando que estos reflejen las necesidades y aspiraciones colectivas.

En el contexto más amplio de la Amazonía, los procesos de participación comunitaria han sido integrados en proyectos de liderazgo ambiental liderados por mujeres. Según los registros de la Fundación Gaia Amazonas, estos programas han enfatizado la importancia de las mujeres como guardianas del conocimiento tradicional y promotoras de la cohesión social. Los talleres organizados han permitido que las mujeres compartan sus saberes sobre medicina tradicional, agricultura sostenible y artesanías, fortaleciendo no solo su rol dentro de la comunidad, sino

también los lazos entre las diferentes generaciones y la identidad cultural colectiva (Muñoz, 2019).

Además, en el resguardo del Yaigojé-Apaporis, las mujeres han jugado un papel fundamental en la construcción de planes de vida que integran conocimientos endógenos y prácticas de manejo sostenible del territorio. Según los registros del taller de investigación endógena de 2018, estas iniciativas han resultado en la creación de sistemas productivos que respetan las tradiciones culturales y promueven la seguridad alimentaria. Las memorias de estos encuentros destacan cómo la participación de las mujeres ha contribuido a fortalecer la cohesión social y a garantizar la transmisión de conocimientos esenciales para la supervivencia cultural y ambiental.

Finalmente, es importante resaltar que la participación comunitaria también ha promovido un sentido de pertenencia más amplio a nivel intercomunitario. A través de encuentros regionales y mesas de diálogo intercultural, las comunidades indígenas han podido compartir sus experiencias y aprender de los avances logrados por otras regiones. Esto ha generado una red de apoyo mutuo que no solo fortalece la cohesión dentro de cada comunidad, sino también entre ellas. Según Rojas (2024), estos espacios de encuentro han sido clave para construir una identidad colectiva más fuerte, basada en la diversidad cultural y la solidaridad.

En conclusión, los casos documentados demuestran que la participación comunitaria tiene un impacto profundo en el fortalecimiento de la cohesión social y la identidad cultural de las comunidades indígenas. Las iniciativas que integran saberes ancestrales, planes de vida y enfoques participativos han permitido no solo preservar las tradiciones culturales, sino también empoderar a las comunidades para enfrentar los desafíos contemporáneos. Estos ejemplos

subrayan la importancia de continuar apoyando procesos de participación activa, respetando las particularidades culturales y promoviendo la sostenibilidad de las prácticas ancestrales en un contexto global cambiante.

Desarrollo de Planes de Vida y Proyectos de Desarrollo Autogestionados

El análisis de los avances en la formulación y ejecución de los Planes de Vida como herramienta de planificación comunitaria resalta su importancia como un mecanismo de autogestión y reivindicación cultural para las comunidades indígenas. Estos planes han permitido a las comunidades consolidar procesos autónomos, fortalecer su identidad y gestionar sus territorios desde sus propios marcos culturales, en armonía con los objetivos de desarrollo regional y nacional. En el contexto de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, los Planes de Vida han sido fundamentales para materializar la autonomía y el respeto por la diversidad cultural, promoviendo una interacción significativa con las políticas públicas.

La formulación de los Planes de Vida ha evolucionado en un proceso de diálogo intercultural que articula los valores, saberes ancestrales y aspiraciones de las comunidades con los instrumentos de planificación estatal. Cuaical (2023) explica que estos planes buscan armonizar las visiones indígenas con los lineamientos de los planes departamentales y nacionales, mediante un enfoque participativo que prioriza las necesidades locales. Este proceso no solo fortalece las capacidades organizativas de las comunidades, sino que también les permite incidir políticamente en los escenarios de toma de decisiones, asegurando que sus derechos y perspectivas sean respetados.

Un aspecto relevante de estos avances radica en el papel de las metodologías participativas empleadas en la formulación de los planes. La Fundación Gaia Amazonas, por ejemplo, ha trabajado activamente con comunidades indígenas del Amazonas para integrar herramientas como la cartografía social y la investigación endógena. Estas estrategias no solo empoderan a las comunidades al involucrarlas directamente en la identificación de recursos y problemas, sino que también promueven la sostenibilidad ambiental y cultural. Según Mahecha (2020), estas metodologías han permitido consolidar la autonomía de los pueblos indígenas y su capacidad para gestionar proyectos que reflejen sus prioridades y cosmovisiones.

Entre los logros más destacados de la implementación de los Planes de Vida se encuentran los proyectos de desarrollo sostenible que han nacido de estas herramientas. En el caso del pueblo Zenú, el Proyecto Educativo Comunitario (PEC) ha sido clave para la construcción de los proyectos de vida de los estudiantes, basados en el respeto por su identidad cultural y el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y productivas. Medina y Cogollo (2021) destacan que iniciativas como la Cátedra Zenú y los programas de artesanías no solo han promovido la preservación cultural, sino que también han abierto oportunidades económicas para las comunidades, integrando valores tradicionales con dinámicas contemporáneas.

No obstante, los desafíos en este proceso son significativos. Uno de los principales problemas es la falta de integración efectiva entre los Planes de Vida y los planes de desarrollo gubernamentales. Como señala Monje (2014), la desconexión entre las metodologías indígenas y las políticas estatales a menudo resulta en una falta de alineación de objetivos, lo que puede limitar el impacto de los proyectos y generar tensiones entre las comunidades y las instituciones gubernamentales. Este fenómeno es especialmente evidente en la debilidad de los procesos de

consulta previa, que, aunque son herramientas legales fundamentales, a menudo se implementan de manera superficial, sin un compromiso real con las necesidades de las comunidades.

Otra limitación significativa es la insuficiencia de recursos técnicos y financieros para llevar a cabo los planes en su totalidad. Muchas comunidades han señalado que, aunque los Planes de Vida les permiten establecer prioridades claras, la falta de apoyo sostenido de las entidades estatales y de cooperación internacional dificulta su implementación. Este problema es particularmente grave en áreas remotas, donde la infraestructura y los servicios básicos son limitados. Sin una inversión adecuada, la sostenibilidad de estos proyectos se ve comprometida, lo que limita su capacidad para transformar las condiciones de vida de las comunidades.

Pese a estos desafíos, los Planes de Vida continúan siendo una herramienta crucial para promover la autonomía y el desarrollo desde una perspectiva indígena. Su implementación ha permitido a las comunidades indígenas articular sus necesidades y aspiraciones en un marco de planificación que respeta su cosmovisión y fortalece sus capacidades organizativas. Además, estos planes han sido una plataforma para fomentar el diálogo intercultural, en el que las comunidades pueden interactuar con el Estado en condiciones más equitativas, reivindicando su papel como actores clave en la construcción de un país diverso y multicultural.

Los Planes de Vida han logrado avances significativos en la planificación comunitaria y el fortalecimiento de las identidades indígenas. No obstante, para maximizar su impacto, es fundamental mejorar la articulación con los planes gubernamentales, garantizar recursos adecuados y fortalecer los procesos de consulta previa. Solo a través de un enfoque integrado que combine respeto cultural, apoyo técnico y compromiso estatal, será posible consolidar estos

planes como herramientas efectivas para la transformación social y el desarrollo sostenible de las comunidades indígenas en Colombia.

Los proyectos de desarrollo sostenible y culturalmente apropiados implementados por las comunidades indígenas en Colombia reflejan un esfuerzo por integrar los saberes ancestrales, las necesidades locales y las dinámicas contemporáneas. Estos proyectos son un testimonio de la capacidad de las comunidades para autogestionar su desarrollo en armonía con sus tradiciones, respondiendo a desafíos económicos, sociales y ambientales. En regiones como los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, estas iniciativas se destacan por su enfoque en la preservación cultural y la sostenibilidad ambiental.

Un ejemplo significativo se encuentra en la Fundación Gaia Amazonas, que ha trabajado con comunidades indígenas de la Amazonia para implementar proyectos que combinan la protección del bioma amazónico con el fortalecimiento de la autonomía cultural. En este contexto, la cartografía social ha sido utilizada para delimitar territorios indígenas y documentar recursos naturales críticos. Este proceso no solo empodera a las comunidades al permitirles visualizar y gestionar su entorno, sino que también facilita el diseño de proyectos que integren prácticas tradicionales, como la agroforestería y la medicina ancestral, en el manejo sostenible de los recursos (Mahecha Cruz, 2020).

En el resguardo indígena de los Pastos, el desarrollo de proyectos agrícolas sostenibles ha sido clave para la seguridad alimentaria y la preservación ambiental. Según Cuaical Chapi (2023), la implementación de prácticas agroecológicas ha permitido a las comunidades manejar cultivos diversificados, respetando los ciclos naturales y evitando el uso de agroquímicos. Estos proyectos no solo garantizan la provisión de alimentos saludables, sino que también reafirman

los conocimientos ancestrales sobre el manejo de la tierra. Además, se han establecido bancos de semillas locales que preservan variedades autóctonas, vitales para la resiliencia frente a los cambios climáticos y las dinámicas del mercado.

En la Amazonia, se destaca la promoción de sistemas de salud intercultural que integran la medicina occidental con las prácticas de curación tradicionales. Estas iniciativas son gestionadas por las propias comunidades en colaboración con organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales. En algunos territorios, los médicos tradicionales han sido capacitados para trabajar junto con profesionales de la salud, fortaleciendo la confianza de las comunidades en los servicios médicos y garantizando la pertinencia cultural en los tratamientos. Este enfoque ha contribuido a mejorar los indicadores de salud al tiempo que protege los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas.

Por otra parte, la pesca artesanal sostenible, implementada en varias comunidades ribereñas del Amazonas, representa un modelo exitoso de gestión de recursos naturales. Estas comunidades han desarrollado regulaciones internas para la pesca, basadas en temporadas y límites de captura, que respetan los ciclos reproductivos de las especies acuáticas. Este modelo ha mejorado la disponibilidad de recursos pesqueros, asegurando tanto la seguridad alimentaria como la generación de ingresos a través de la comercialización responsable de los productos pesqueros en mercados locales y regionales.

A pesar de estos logros, los proyectos enfrentan desafíos importantes. La falta de acceso a financiamiento estable limita su alcance y sostenibilidad a largo plazo. Además, la burocracia y la falta de reconocimiento por parte de algunas instituciones gubernamentales dificultan la integración de estos proyectos en políticas públicas más amplias. Sin embargo, los ejemplos

mencionados destacan cómo las comunidades, mediante la organización y la autogestión, han podido superar obstáculos y generar impactos positivos tanto en su bienestar como en la preservación de sus entornos y culturas.

Los proyectos de desarrollo sostenible y culturalmente apropiados implementados por las comunidades indígenas en Colombia demuestran la capacidad de estas para abordar desafíos complejos de manera integral, respetando su identidad y promoviendo la sostenibilidad. Estas experiencias no solo son modelos de gestión exitosa a nivel local, sino que también ofrecen lecciones valiosas para la planificación y ejecución de políticas de desarrollo que sean inclusivas y culturalmente pertinentes.

La evaluación de los logros y limitaciones de los Planes de Vida y proyectos implementados por las comunidades indígenas en relación con la autonomía económica y cultural pone de manifiesto avances importantes y desafíos persistentes. Estas iniciativas han permitido a las comunidades fortalecer su identidad cultural, mejorar sus capacidades de autogestión y desarrollar modelos económicos sostenibles adaptados a sus contextos. Sin embargo, también enfrentan limitaciones que requieren atención para garantizar su sostenibilidad y efectividad a largo plazo.

Uno de los logros más significativos es el empoderamiento cultural que surge de los proyectos educativos y productivos basados en las tradiciones y saberes ancestrales. Por ejemplo, en el caso del pueblo Zenú, el Proyecto Educativo Comunitario (PEC) ha fomentado la preservación cultural mediante asignaturas como la Cátedra Zenú y la enseñanza de la artesanía tradicional. Estas iniciativas no solo fortalecen el sentido de identidad entre los jóvenes, sino que también promueven actividades económicas basadas en las prácticas tradicionales, como la

producción de sombreros vueltiaos y otros productos artesanales que han encontrado mercado dentro y fuera de la región (Medina & Cogollo , 2021). Este enfoque ha contribuido a una mayor autonomía económica, aunque limitada por la falta de acceso a mercados más amplios y sostenibles.

En el ámbito de la gestión territorial, los Planes de Vida han facilitado la defensa de los derechos sobre los territorios indígenas y la planificación de proyectos que integran elementos de conservación ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Según Cuaical (2023), la implementación de prácticas agroecológicas y bancos de semillas autóctonas ha permitido a las comunidades garantizar su seguridad alimentaria y mitigar los efectos del cambio climático. Estos logros fortalecen la soberanía alimentaria, un componente crucial de la autonomía económica, y reafirman los vínculos culturales con la tierra.

Sin embargo, estas iniciativas también enfrentan limitaciones significativas. Un desafío recurrente es la falta de recursos financieros estables para implementar y mantener proyectos a largo plazo. Aunque algunas comunidades han logrado establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales, estas fuentes de financiamiento suelen ser temporales y sujetas a cambios en las prioridades de los donantes. Esta situación restringe el alcance de los proyectos y puede generar dependencia de recursos externos, lo que contrasta con el objetivo de autonomía económica.

Otro obstáculo es la débil articulación entre los Planes de Vida y las políticas gubernamentales. A pesar de los marcos legales que respaldan la autonomía indígena, como el Decreto Ley 1953 de 2014 y el Decreto Ley 632 de 2018, la implementación práctica de estos instrumentos ha sido limitada. Las entidades estatales a menudo carecen de una comprensión

adecuada de las metodologías indígenas de planificación y de los valores culturales que sustentan estos proyectos, lo que resulta en una falta de coordinación y apoyo efectivo (Mahecha, 2020).

Además, las barreras estructurales, como la falta de infraestructura básica, el acceso limitado a mercados y la desigualdad en las relaciones de poder con agentes externos, dificultan la sostenibilidad de los logros alcanzados. Por ejemplo, en la Amazonia, aunque la pesca artesanal sostenible y los sistemas de salud intercultural han mostrado resultados positivos, su expansión está limitada por la ausencia de apoyo técnico y financiero a largo plazo, así como por la falta de reconocimiento formal de los saberes tradicionales en los sistemas de gobernanza nacional.

En términos de autonomía cultural, los Planes de Vida han permitido consolidar procesos de educación propia que fortalecen la transmisión de conocimientos ancestrales. Según Freire (2002), la educación puede ser una herramienta liberadora cuando está enraizada en los contextos culturales específicos de los educandos. Este principio ha sido aplicado en comunidades como la Zenú y los Pastos, donde la educación intercultural ha servido como un pilar para preservar y revitalizar prácticas culturales, al tiempo que prepara a las nuevas generaciones para enfrentar desafíos contemporáneos. No obstante, la influencia creciente de valores externos y modelos económicos globalizados representa una amenaza para la continuidad de estas iniciativas.

De lo anterior podemos resumir que los logros alcanzados por los Planes de Vida y proyectos de desarrollo culturalmente apropiados son notables en términos de empoderamiento cultural y fortalecimiento de la autonomía económica. Sin embargo, para superar las limitaciones identificadas, es crucial mejorar la articulación con las políticas públicas, garantizar el acceso a recursos financieros estables y promover un reconocimiento más amplio de los valores y

metodologías indígenas. Estas acciones permitirán no solo consolidar los avances logrados, sino también construir un modelo de desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible que respete y valore la diversidad cultural del país.

Capítulo III: Discusiones y recomendaciones

La materialización de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés ha representado un desafío político, administrativo y jurídico. Han transcurrido seis años desde la expedición del Decreto 632 de 2018, y más de 32 años desde la incorporación de esta figura en la Constitución de 1991, lo que evidencia un retraso injustificado en su implementación efectiva. Este tiempo transcurrido sin avances significativos pone en evidencia la negligencia estatal en el cumplimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que no solo vulnera su autonomía, sino que también perpetúa la exclusión histórica a la que han sido sometidos.

El proceso de formalización de las ETI enfrenta barreras estructurales, entre las que se destacan la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de garantías efectivas para el cumplimiento de los procedimientos, las lógicas coloniales que persisten en la relación del Estado con los territorios indígenas y los obstáculos financieros que limitan la sostenibilidad de estas entidades. No obstante, también se han registrado avances importantes en el reconocimiento de los gobiernos indígenas y en el desarrollo de mecanismos de coordinación intergubernamental.

Relación de los resultados con el marco teórico y la problemática

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas ha sido un principio fundamental en el ordenamiento territorial colombiano. Sin embargo, como señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-141 de 2001, la falta de desarrollo legislativo ha impedido la plena materialización de los derechos territoriales indígenas. La incorporación de las ETI como entidades territoriales autónomas en la Constitución estableció un marco que debía consolidarse con normativas específicas, algo que se demoró más de 27 años en materializarse con el Decreto 632 de 2018. Este largo periodo de inacción estatal refleja la falta de voluntad política para avanzar en la garantía de la autonomía indígena.

La implementación del decreto ha estado marcada por demoras injustificadas en los trámites administrativos, exigencias desproporcionadas en el registro de los Consejos Indígenas y en los procedimientos de formalización de las ETI. Un análisis de la jurisprudencia de tutela ha evidenciado que las entidades estatales han incurrido en omisiones que afectan el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. En la práctica, los trámites para la puesta en funcionamiento de las ETI han sido excesivamente burocráticos, con exigencias documentales innecesarias y con dilaciones que, en algunos casos, han superado los plazos establecidos en la normativa.

En respuesta al interrogante inicialmente planteado, a saber: ¿Cuáles han sido los avances o retrocesos en la materialización de las entidades territoriales indígenas producto de la expedición del Decreto 632 del 2018 en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés?, tenemos que:

El balance general muestra que la implementación del Decreto 632 de 2018 ha tenido avances limitados y múltiples retrocesos. A pesar de que se han constituido 16 Consejos Indígenas de Gobierno, la mayoría no ha logrado su formalización debido a obstáculos administrativos, demoras en los trámites y la falta de recursos suficientes. La implementación desigual y fragmentada refleja la falta de compromiso del Estado para garantizar la autonomía indígena en estas regiones.

Contraste entre objetivos y resultados de la investigación

El análisis de la implementación del decreto demuestra que su cumplimiento ha sido deficiente, con avances parciales y múltiples barreras que han impedido la consolidación efectiva de las ETI.

Frente a los objetivos específicos tenemos que:

1. Analizar el contexto socio-político y normativo que dio origen al Decreto-Ley 632 del 2018:

Se logró una caracterización completa del contexto que llevó a la expedición del Decreto 632 de 2018, evidenciando la falta de voluntad política para desarrollar mecanismos efectivos de autonomía territorial indígena desde la Constitución de 1991.

2. Identificar los principales avances y limitaciones en la implementación del Decreto 632 del 2018 en los territorios no municipalizados en los departamentos Amazonas, Guainía y Vaupés:

Se evidenció que los principales avances han sido la conformación de Consejos Indígenas y la realización de mesas de trabajo con las gobernaciones, pero persisten serias barreras en la financiación, delimitación territorial y coordinación interinstitucional.

3. Describir el impacto del Decreto-Ley 632 del 2018 en la autonomía y gobernanza de las comunidades indígenas en estos territorios no municipalizados.

Se identificó que, aunque el decreto formaliza el reconocimiento de las ETI, su implementación no ha garantizado autonomía real, ya que el Estado sigue imponiendo barreras estructurales que impiden su consolidación como entidades funcionales.

Si bien los objetivos de la investigación fueron alcanzados en términos de diagnóstico y caracterización del proceso, los resultados obtenidos evidencian que el Decreto 632 de 2018 no ha cumplido con su propósito de materializar las ETI, debido a la falta de implementación efectiva y la negligencia del Estado.

Avances en la Implementación de las ETI

A pesar de las barreras identificadas, se han logrado avances significativos en:

- **Formalización de los Consejos Indígenas:** Se han constituido 16 Consejos Indígenas de Gobierno, de los cuales 11 han radicado sus Planes de Vida y han avanzado en el cumplimiento de los requisitos para su puesta en funcionamiento.
- **Sesiones de trabajo conjunto:** Se han realizado encuentros entre los Consejos Indígenas y las gobernaciones departamentales para concertar mecanismos de coordinación en materia de educación, salud y ordenamiento territorial.

Barreras en la Implementación del Decreto 632 de 2018

Las principales barreras identificadas en el proceso de materialización de las ETI son:

- ***Demoras injustificadas en los trámites administrativos:*** La falta de claridad en los procedimientos y la exigencia de requisitos adicionales han generado retrasos en la formalización de los territorios indígenas. Existen casos donde las solicitudes han permanecido en revisión por más de un año sin respuesta efectiva.
- ***Falta de coordinación interinstitucional:*** La ausencia de articulación entre la DAIRM, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las gobernaciones departamentales ha generado duplicidad de funciones y falta de claridad en las competencias. Esto ha derivado en retrasos administrativos y conflictos entre instituciones.
- ***Dificultades en la delimitación territorial:*** La superposición de tierras con otras figuras de ordenamiento territorial, como parques nacionales y zonas de reserva forestal, ha generado conflictos en la demarcación de los territorios indígenas, afectando la estabilidad jurídica de las ETI.
- ***Iniciativas de municipalización:*** A pesar de la declaración de inconstitucionalidad de las normas que permitían la municipalización de los territorios indígenas, persisten presiones para la creación de municipios en zonas con mayoría de población indígena, lo que representa una amenaza para la autonomía de estos territorios.

Desafíos identificados a futuro: Permanencia y Sostenibilidad Financiera

La sostenibilidad financiera de las ETIs constituye uno de los mayores bastiones argumentativos de quienes aducen la inviabilidad de dicha forma de administración. Toda vez que, la normativa establece una estructura de financiamiento basada en recursos propios, cofinanciación y cooperación, con limitaciones para el uso de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI). A continuación, se presentan las ventajas, desventajas, barreras y avances en la consolidación de un modelo financiero que garantice la autonomía y permanencia de dichas entidades:

Ventajas del Modelo de Financiamiento de las ETI

El Decreto reconoce el derecho de las comunidades indígenas a gestionar autónomamente sus recursos a través de diversas fuentes de financiamiento. Esto fortalece el principio de autodeterminación y autonomía territorial, permitiendo a las ETI definir sus prioridades de inversión conforme a sus Planes de Vida. Entre las principales ventajas del modelo financiero de las ETI se encuentran:

- ***Flexibilidad en la captación de recursos:*** Las ETI pueden acceder a ingresos propios, recursos de cooperación internacional, cofinanciación con entidades públicas o privadas y fondos derivados de la ejecución de proyectos ambientales como REDD+ (Mendoza, 2020).
- ***Autonomía en la gestión de recursos:*** A diferencia de los municipios, donde las asignaciones presupuestales están determinadas por el Estado, las ETI pueden establecer esquemas de financiamiento acordes con su visión de desarrollo (López & Rojas, 2021).
- ***Reconocimiento del territorio como fuente de financiamiento:*** El modelo financiero de las ETI permite que los pueblos indígenas exploten recursos propios de manera sostenible, siempre que estos sean compatibles con su cosmovisión y respeten el equilibrio ecológico.

Sin embargo, la autonomía financiera de las ETI se encuentra restringida por barreras estructurales que limitan su viabilidad económica a largo plazo.

Desventajas y Limitaciones en la Sostenibilidad Financiera de las ETI

A pesar de los beneficios normativos, la sostenibilidad financiera de las ETI enfrenta serias limitaciones debido a las restricciones impuestas sobre el uso de fondos y las dificultades para generar recursos propios. Algunas de las principales desventajas incluyen:

- ***Falta de recursos de libre destinación:*** Los ingresos provenientes de la AESGPRI, cooperación y cofinanciación están destinados exclusivamente a proyectos de inversión, lo que impide su uso para gastos de funcionamiento como salarios, transporte, logística y material administrativo (Decreto 632 de 2018, art. 19).

- ***Insuficiencia de los recursos propios:*** La principal fuente de financiamiento para los gastos operativos de las ETI son los recursos propios, que dependen de tributos, tasas y explotación de bienes del territorio. Sin embargo, muchos territorios indígenas no cuentan con sistemas tributarios ni economías formalizadas que permitan generar ingresos suficientes para cubrir sus costos operativos (García, 2019).
- ***Mayor costo de operación en comparación con los municipios:*** Las ETI enfrentan costos de funcionamiento más altos debido a factores como la dispersión geográfica de sus comunidades, la falta de infraestructura vial y los altos precios de bienes y servicios en regiones amazónicas, lo que incrementa significativamente los gastos en transporte, insumos y personal (Rodríguez & Zambrano, 2021).

Estos factores hacen que la sostenibilidad financiera de las ETI dependa, en gran medida, de la voluntad política del Gobierno Nacional y de la reglamentación futura sobre la financiación de estas entidades.

Barreras para la Implementación del Modelo Financiero de las ETI

La consolidación del modelo financiero de las ETI se ha visto afectada por una serie de barreras institucionales, administrativas y jurídicas, que dificultan su puesta en marcha. Algunas de las principales barreras identificadas incluyen:

- ***Dificultades en la reglamentación del acceso a las asignaciones sectoriales del Sistema General de Participaciones (SGP):*** Actualmente, las ETI solo pueden acceder a la AESGPRI, que representa apenas el 4 % del SGP. Sin embargo, una vez formalizadas, deberían recibir asignaciones sectoriales del 96 % restante, como sucede con los municipios, lo cual aún no ha sido reglamentado (Decreto 632 de 2018, art. 19-20).
- ***Conflictos por la explotación de recursos naturales:*** La implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y REDD+ ha generado divisiones dentro de las comunidades indígenas, ya que algunos sectores ven en estos esquemas una alternativa de financiamiento, mientras que otros los consideran una amenaza para la autonomía y el control territorial (Mendoza, 2020).

- ***Ausencia de políticas fiscales adaptadas a las ETI:*** El Estado colombiano aún no ha diseñado un sistema tributario acorde con las características de los territorios indígenas, lo que impide la generación de ingresos propios sostenibles a través de mecanismos como impuestos, tasas o contribuciones (López & Rojas, 2021).

Estas barreras reflejan la necesidad de una mayor articulación interinstitucional para garantizar la viabilidad financiera de las ETI y permitir su funcionamiento autónomo a largo plazo.

Avances y Alternativas para la Sostenibilidad Financiera de las ETI

A pesar de las barreras mencionadas, en los últimos años se han desarrollado algunas iniciativas para fortalecer la sostenibilidad financiera de las ETI. Entre los avances más destacados se encuentran:

- ***Propuestas de reforma en el acceso a los recursos del SGP:*** Se han impulsado iniciativas para reglamentar el acceso de las ETI a las asignaciones sectoriales del 96 % del SGP, con el fin de garantizar una fuente estable de financiamiento para su operación y prestación de servicios esenciales (Rodríguez & Zambrano, 2021).
- ***Experiencias de autonomía fiscal en territorios indígenas:*** Algunas comunidades han avanzado en la creación de sistemas tributarios propios, estableciendo tasas ambientales y contribuciones para proyectos de desarrollo comunitario, como ocurre en el Territorio Indígena de Yaigojé Apaporis (Consejo Indígena de Yaigojé Apaporis, 2022).
- ***Movilización de recursos internacionales para proyectos ambientales:*** Diversas ETI han logrado acceder a fondos de cooperación internacional para la protección de sus territorios, fortaleciendo iniciativas de gobernanza ambiental y conservación de la biodiversidad (Mendoza, 2020).

Estos avances muestran que, si bien la sostenibilidad financiera de las ETI enfrenta desafíos significativos, existen oportunidades para fortalecer su autonomía económica mediante reformas normativas y estrategias de gestión de recursos.

Conclusiones y Recomendaciones

- La sostenibilidad financiera de las ETI sigue siendo un desafío crítico, y es urgente que el Estado garantice fuentes de financiamiento suficientes para su funcionamiento.
- Es fundamental que el gobierno reconozca los Planes de Vida como instrumentos de planificación autónoma, sin pretender asimilarlos a los Planes de Desarrollo municipales.
- Deben establecerse mecanismos eficientes para garantizar que los territorios indígenas puedan administrar directamente los recursos de la AESGPRI.
- Se recomienda la consolidación de instancias de diálogo intercultural para garantizar que la relación entre el Estado y los territorios indígenas se base en el respeto a la autonomía y la autodeterminación.
- Las entidades gubernamentales deben garantizar que los trámites administrativos relacionados con el registro de los Consejos Indígenas y la formalización de las ETI se resuelvan dentro de los plazos establecidos en la normativa vigente.
- Las solicitudes de información o documentación adicional por parte de las entidades estatales deben ser erradicadas, en cumplimiento del principio de legalidad y seguridad jurídica.
- Se deben establecer mecanismos de seguimiento a las actuaciones de las entidades encargadas de la implementación del Decreto 632 de 2018, a fin de prevenir la dilación injustificada en los trámites administrativos.
- La administración pública debe aplicar un enfoque intercultural en la gestión de los trámites administrativos, garantizando que el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía sea respetado en todas las etapas del proceso.

El estado actual de avance de los Consejos Indígenas refleja un proceso de consolidación gradual, con logros en la estructuración de mecanismos de gobernanza, pero con retos persistentes en la garantía de sus derechos y la viabilidad financiera de sus territorios. El Estado debe asumir con urgencia su responsabilidad para garantizar el cumplimiento efectivo del Decreto 632 de 2018 y la materialización de las ETI.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido analizar la implementación del Decreto 632 de 2018 y su impacto en la materialización de las Entidades Territoriales Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. A lo largo del estudio se ha identificado que, a pesar de la existencia de un marco normativo que busca garantizar la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, la puesta en marcha de este decreto ha sido excesivamente lenta, con múltiples barreras administrativas, falta de coordinación interinstitucional y ausencia de garantías financieras suficientes para su sostenibilidad.

Seis años después de su expedición y más de tres décadas desde la incorporación de las Entidades Territoriales Indígenas en la Constitución de 1991, su formalización sigue siendo una promesa incumplida debido a la negligencia estatal, que ha mantenido a las comunidades indígenas en un estado de incertidumbre jurídica y administrativa.

Uno de los principales hallazgos de la investigación ha sido la falta de articulación entre las entidades responsables de la implementación del decreto, incluyendo la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las Gobernaciones Departamentales, lo que ha generado dilaciones injustificadas en los trámites administrativos y ha obstaculizado el avance de los Consejos Indígenas en la formalización de sus territorios.

A esto se suma la problemática de la delimitación territorial, donde la ausencia de un catastro actualizado y la superposición de tierras con otras figuras de ordenamiento territorial han impedido el reconocimiento efectivo de los territorios indígenas, generando conflictos jurídicos que dificultan su consolidación. Asimismo, se identificó que el diseño financiero de las Entidades Territoriales Indígenas presenta graves deficiencias, ya que, si bien el Decreto 632 de 2018 establece que pueden recibir recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas, estos fondos están destinados exclusivamente a proyectos de inversión y no pueden cubrir los gastos de funcionamiento de estas entidades, lo que pone en riesgo su viabilidad a largo plazo.

En términos de avances, la investigación ha evidenciado que, si bien existen esfuerzos en la constitución de Consejos Indígenas de Gobierno y en la radicación de Planes de Vida, el proceso aún se encuentra en una fase inicial y enfrenta grandes desafíos para su consolidación efectiva.

Se han logrado avances en la realización de mesas de trabajo con las gobernaciones departamentales para coordinar la educación, la salud y la gestión territorial, pero persisten grandes vacíos en la ejecución de acuerdos y en la dotación de recursos para su implementación.

A pesar de estas dificultades, la consolidación de las Entidades Territoriales Indígenas sigue siendo una necesidad imperante para garantizar la autodeterminación de los pueblos indígenas y su participación en la administración de sus territorios de acuerdo con sus principios y formas de gobierno propio.

El contraste entre los objetivos de la investigación y los resultados obtenidos permite concluir que, aunque se logró caracterizar el contexto socio-político y normativo que dio origen al Decreto 632 de 2018, así como identificar los avances y limitaciones en su implementación, los hallazgos demuestran que este instrumento no ha cumplido con su propósito de materializar las Entidades Territoriales Indígenas de manera efectiva. Los resultados evidencian que la implementación ha sido desigual y fragmentada, afectando la autonomía indígena y vulnerando los derechos territoriales de estas comunidades.

La respuesta a la pregunta problema formulada en la investigación indica que los avances han sido limitados y que persisten serios obstáculos que impiden la consolidación de las ETI, lo que refuerza la necesidad de implementar reformas estructurales que permitan superar las deficiencias actuales.

Para garantizar la materialización efectiva de las Entidades Territoriales Indígenas es imprescindible que el Estado adopte medidas urgentes orientadas a agilizar los trámites administrativos, mejorar la coordinación entre entidades, sanear el catastro y asegurar fuentes de financiamiento sostenibles para estas entidades.

Asimismo, es necesario reconocer los Planes de Vida como instrumentos de planificación autónoma que respondan a la cosmovisión indígena, diferenciándolos de los Planes de Desarrollo municipales y garantizando su implementación efectiva. Si el Estado no asume su responsabilidad en la consolidación de las ETI, se perpetuará la exclusión histórica de los pueblos indígenas y se seguirá incumpliendo con los mandatos constitucionales que reconocen su derecho a la autonomía y al autogobierno.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Resolución 61/295 del 13 de septiembre de 2007.

Asamblea Departamental de Guainía, Colombia (2019). *Ordenanza 248 de 2019*.

Aya-Rojas, S. M. (2020). *Gobernanza ambiental: De los conflictos socioterritoriales hacia la conservación del ambiente en contextos interculturales en los Andes occidentales (Colombia)*. *Ambiente y Desarrollo*, 24(46).

Baena, S. (2015). *La autonomía de las entidades territoriales indígenas*. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 99-133. Universidad Externado de Colombia.

<https://doi.org/10.18601/21452946.n13.07>

Bastidas Calderón, E. M. (2009). *Entidades territoriales indígenas: Objeciones para su conformación y delimitación* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos.

Benavides, C., & Duarte, C. (2009). *Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas*. *Análisis Político*, 68, 26-42.

Bernal Pinilla, S. M. (2023). *Una mirada socio-jurídica a la autonomía territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía: Desafíos y expectativas no cumplidas*. Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C.

Bonilla, L. M. (2018). *Sentidos y prácticas de los saberes ancestrales en el fortalecimiento de la identidad cultural, y la relación escuela-familia con los niños y niñas del Proyecto Ondas de la Institución Educativa María Fabiola Largo Cano, sede La Candelaria del resguardo indígena La Montaña en Riosucio Caldas*. Universidad de Manizales.

Botero Vargas, E. P. (2023). *La autonomía indígena en el Sistema General de Participaciones en Colombia*. Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales, Universidad Externado de Colombia.

Broderstad, E. G. (2011). *The promises and challenges of indigenous self-determination: The Sami case*. *International Journal*, Autumn 2011, 893-900.

Chilito Piamba, E. A. (2018). *Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto: El caso del corregimiento de Lerma*. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, 51-72.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C-141/01*.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-123/18*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-054/23*.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-141 de 2001*.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-489/12*.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia T-072 de 2021*.

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-047 de 2022*.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-575 de 2004*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-054 de 2023*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-362 de 2023*.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia T-606 de 2001*.

Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1454 de 2011*.

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 617 de 2000*.

Congreso de la República de Colombia (1936). *Acto Legislativo 01 de 1936*.

Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 177 de 1994*.

Congreso de la República de Colombia (2022). *Ley 2200 de 2022*.

Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1551 de 2012*.

Cuaical Chapi, C. A. (2023). *Identificación del proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los Pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia entre 2013 y 2023*. Escuela Superior de Administración Pública.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2000). *Ley 617 de 2000*.

Duarte, C. (2015). *Los macromodelos de la gobernanza indígena colombiana: Un análisis socioespacial a los conflictos territoriales del multiculturalismo operativo colombiano*. Revista de la Universidad Nacional de Colombia, 29(1), 181-234.

Freire, P. (2002). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.

Fundación Gaia Amazonas (2019). *Decreto 632 de 2018. Hacia la consolidación de los gobiernos y los territorios indígenas*. Fundación Gaia Amazonas, Fundación Etnollano, Opiac.

Fundación Gaia Amazonas (2024). *Camino a la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas*.

García Lozano, L. F. (2016). *La tensión de los derechos: Soberanía nacional vs. soberanía territorial*. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, 19(37), 147-162.

García Torres, D. Y. (2023). *Utopía: La conformación de las entidades territoriales indígenas y la autonomía territorial de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano*. [Tesis de maestría, Universidad del Rosario].

Guerrero Hoyos, L. F. (2023). *La educación en los territorios indígenas desde la perspectiva de las tensiones entre contratación pública y derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas*. Universidad Externado de Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2024). *Informe sobre la delimitación de territorios indígenas en áreas no municipalizadas*. Bogotá, Colombia.

Kenrick, J., & Lewis, J. (2004). *Indigenous peoples' rights and the politics of the term 'indigenous'*. Anthropology Today, 20(2), 4-9.

Lantto, P. (2010). *Borders, citizenship and change: The case of the Sami people, 1751–2008*. Citizenship Studies, 14(5), 543-556.

Mahecha Cruz, W. M. (2020). *Reflexionando la práctica metodológica y pedagógica de la Fundación Gaia Amazonas*. Universidad Distrital Francisco José De Caldas.

Martínez Castrillón, U. E., & Pinzón Salcedo, L. A. (2022). *Metodología de medición de las capacidades en resguardos indígenas para la administración directa de recursos pertenecientes a la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas – AESGPRI*. Universidad de Los Andes.

Medina Polo, R. D., & Cogollo Vega, R. A. (2021). *La educación indígena propia en la construcción del proyecto de vida y la afirmación de la identidad cultural de los estudiantes de la comunidad Zenú*. Universidad de Córdoba.

Ministerio del Interior de Colombia. (2018). *Decreto Ley 632 de 2018*.

Ministerio del Interior, República de Colombia (2020). *Decreto 252 de 2020*.

Ministerio del Interior, República de Colombia (2014). *Decreto Ley 1953 de 2014*.

Ministerio del Interior, República de Colombia (2020). *Decreto 2164 de 1995*.

Ministerio del Interior, República de Colombia (2018). *Decreto 1454 de 2018*.

Presidencia de la República de Colombia (1993). *Decreto 1088 de 1993*.

Monje, J. (2014). *El Plan de Vida de los Pueblos Indígenas de Colombia, una Construcción de Etnodesarrollo*. Luna Azul (41), 29-56. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.41.3>

Moreno Rivera, O. M. (2023). *Planeación indígena en Colombia: Aproximación al ordenamiento territorial con enfoque étnico, reflexión sobre treinta planes de vida*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.

Ortiz Sogamoso, N., & Mora Gómez, J. A. (2018). *Análisis de la autonomía administrativa de los pueblos indígenas en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

Organización de las Naciones Unidas (1960). *Resolución 1514 de 1960*.

Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Presidencia de la República de Colombia (1991). *Decreto 2274 de 1991*

Porras Ledesma, J. (2013). *Planeación de territorios indígenas en el departamento de Antioquia: Lineamientos generales de política pública*. Trabajo final de Maestría en Estudios Urbano Regionales. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Rojas Luna, E. Y. (2024). *Diálogos sobre el ejercicio de la autonomía territorial indígena: Aportes para repensar el ordenamiento político-administrativo colombiano*. Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales, Universidad Externado de Colombia.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw Hill.

Sancho, A., García, G., & Rozo, E. (2007). *Comparativa de indicadores de sostenibilidad para destinos desarrollados, en desarrollo y con poblaciones vulnerables*. Annals of Tourism Research en Español, 9(1), 150-177.

Yaigojé-Apaporis. (2024). *Plan de Vida de los pueblos indígenas del territorio Yaigojé-Apaporis*. Recuperado de https://es.scribd.com/document/769765944/PLAN-DE-VIDA-YAIGOJE-APAPORIS-DISEN-O-docx#from_embed

Anexo No. 1

➤ Entrevista No. 1

ENTREVISTADO: Juan Carlos Preciado Buitrago, asesor de poblaciones indígenas en proceso de formalización de ETIs. – Fundación Gaia Amazonas.

PREGUNTA: ¿Me regala por favor su nombre?

RESPUESTA: Juan Carlos Preciado Buitrago

PREGUNTA: ¿En representación de qué comunidad o de órgano municipal?

RESPUESTA: Yo soy asesor de comunidades, soy miembro de la Fundación Gaia Amazonas y llevo treinta y tantos años metido en eso.

PREGUNTA: Doctor Juan Carlos, ¿considera que este decreto responde a las necesidades y demandas históricas de las comunidades indígenas?

RESPUESTA: Bueno, entonces hay una primera cosa y es, este decreto también hace una transformación importante y no estamos hablando de comunidades, sino de pueblos y eso es distinto; porque la categoría de comunidades se ha usado históricamente sin embargo todo el, digamos, el estándar de derechos está basado en pueblos y efectivamente son pueblos indígenas, es decir, sociedades completas con cultura, con organización política, social, económica, con un territorio que están ayudando a estructurar el Estado.

Entonces el decreto ley 632, efectivamente contribuye en esa demanda histórica de los pueblos indígenas amazónicos de participar de manera más efectiva y activa en la construcción del Estado, haciendo ejercicio pleno de sus derechos.

El 632 trae un conjunto de procedimientos o digamos, es una norma que establece unos procedimientos por lo menos precisos que permiten la formalización de las entidades territoriales indígenas.

En ese sentido responde a esa necesidad, No responde, no resuelve todo por dos razones:

Uno, porque les corresponde a los pueblos indígenas actuar y hacerlo, O sea, no es solo lo que el Estado es, si no que, es lo que están haciendo muchos pueblos indígenas al organizar sus entidades territoriales o a formalizarlas Y hay otros asuntos que han sido de mayor dificultad en

el trámite, como los temas fiscales que aún no están plenamente resueltos aquí, pero hay un avance.

PREGUNTA: ¿Qué avances específicos ha observado en los pueblos indígenas que usted apoya o asesora desde la implementación del decreto?

RESPUESTA: Mire, este es un proyecto que lleva más de 30 años, Un avance, yo no diría en los pueblos, sino para los pueblos, es poder contar con una herramienta que les da una respuesta desde el Estado; porque cuando acompañas procesos de los pueblos indígenas y están siempre haciendo cosas, proponiendo y no hay respuesta estatal, hay una situación muy difícil. Cuando hay respuesta estatal, entonces los pueblos cobran una dinámica un poco más fluida y también eso permite sentir mayor tranquilidad, mayor seguridad sobre esa construcción del Estado y el ejercicio de los derechos sobre la participación, sobre el diálogo intercultural y la apertura del diálogo. Entonces, yo creo que eso es un avance.

PREGUNTA: ¿Han recibido los pueblos indígenas apoyo técnico, financiero o logístico por parte del gobierno para implementar este decreto?

RESPUESTA: Del Gobierno Nacional no, todo esto se ha hecho con cooperación internacional.

PREGUNTA: ¿Cuáles han sido los mayores retos que los pueblos indígenas han enfrentado durante la implementación del decreto?

RESPUESTA: Un reto claro es el colonialismo estructural, atávico en las instituciones y muchas veces en los funcionarios.

Es decir, la falta de asumir algo que ya la Corte ha dicho y es que es el Estado el que tiene que adecuar y no los indígenas.

Entonces, allí lo que sucede es, encuentra uno, y eso creo que tiene que ver con la siguiente pregunta; barreras de orden administrativo, imposición de requisitos adicionales, incomprensión del sentido integral de los pueblos indígenas.

Entonces la pretensión que todo tiene que ser sectorizado. Es una dificultad en que en ciertos niveles del Estado o del Gobierno Colombiano, se entiende la importancia que esto tiene no solo para los indígenas, sino para el país y para el mundo, Ahí hay una dificultad, porque no se les está haciendo un favor a los indígenas.

Se está haciendo un ejercicio de derechos, se está cumpliendo la Constitución y cuando digo se está cumpliendo la Constitución, es lo que la Constitución propone como esencia y es garantizar la diversidad cultural que eso siga perviviendo, la diversidad natural de este país, es decir, los valores culturales y ambientales que nos forman como país y ahí es donde hay dificultades.

PREGUNTA: ¿considera que existen barreras sociopolíticas o normativas que dificulten el avance del proceso?

RESPUESTA: Sin duda, la interpretación por ejemplo, pretender que las normas solo interpretan solo lo que piensa el mundo occidental o el derecho Republicano, colonial impuesto, pues eso es una barrera; cuando la Constitución habla de lo plural, entonces tenemos que empezar a hablar, de entender el país distinto, de entender la norma distinto, abrirnos a construir la sociedad desde lo que la sociedad misma expresa y para las iniciativas, pues ha tocado un montón de tutelas, lo ha declarado la Corte en la T-072 del 2021, en la T-180 el año pasado y hay un asunto importante en la sentencia T-106 del 2025 que ayer se hizo pública, en la cual la Corte reconoce que hay una falta incluso en el Congreso de la República al considerar que legisla porque quiere, no tiene una autonomía, pero su autonomía está limitada por la regla de hacer efectivos los derechos y los derechos fundamentales.

Entonces hay una responsabilidad que es una obligación de alguna manera que no es simplemente una voluntad.

Entonces hay unos temas, claro, con el aparato administrativo, pero hay unos temas con el aparato legislativo respecto a la configuración del Estado como lo acordamos en el 91 y esos son barreras estructurales que la verdad se pueden ir arreglando con la participación de la Corte a través de lo que se ha hecho vía tutela o en demandas constitucionales, pero fundamentalmente lo están haciendo los indígenas con su empuje, con su iniciativa de avanzar y avanzar para construir, insisto, el Estado colombiano.

PREGUNTA: Desde su perspectiva, ¿qué acciones debería tomar el gobierno para mejorar la implementación de Decreto 632 en los territorios no municipalizados?

RESPUESTA: Hay una acción estratégica y es asumir la dimensión, la importancia que tiene esto para el país, eso sería fundamental.

Es decir, de ahí puede haber acciones más detalladas, ser más eficiente en los tiempos, cumplir los compromisos de acuerdo a como se establecen también en tiempos, dedicar los equipos de funcionarios que se requieren para esto, pero todo eso empieza, porque esté en la cabeza de los colombianos y de quienes están en el Gobierno Nacional, que este es un asunto trascendental e importante para el país.

PREGUNTA: Finalmente, ¿Como visualiza usted el futuro de las comunidades indígenas bajo el marco de este decreto?

RESPUESTA: Yo creo que no es bajo el marco de este decreto, es con lo que se ha podido hacer con este decreto, el decreto no es un marco, no lo cierra, el decreto es una apertura, una herramienta para abrir caminos, como visualizo, veo que los pueblos indígenas no solo en el futuro, ahora están construyendo Estado, están contribuyendo a la conservación de la Amazonía, están aportando desde sus sistemas de conocimiento y no es solo un tema ambiental, es un tema de todo lo que pueden aportarnos como sociedad, para aprender a resolver otras situaciones, para pensar en el gobierno, para pensar en la administración, para pensar en la paz, para pensar en la libertad.

Entonces, no es un futuro aislado entre los indígenas, es el futuro de todos nosotros, haciendo de verdad una sociedad en la que la diversidad sea una fuente para conocernos, reconocernos y sobre todo para construir otras posibilidades.

➤ Entrevista No. 2

ENTREVISTADO: Julio César Estrada Cordero, Senador de la República.

PREGUNTA: ¿Me regala por favor su nombre y en representación de qué comunidades indígenas?

RESPUESTA: JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO, yo soy del pueblo Guanano, Departamento del Vaupés y ahora apoyo al Congreso, Senador de la República.

PREGUNTA: ¿Considera que este decreto responde a las necesidades y demandas históricas de las comunidades indígenas?

RESPUESTA: Primero decir que nosotros, cuando digo nosotros, desde la OPIAC, hicimos la consulta del decreto.

Después de que salió el decreto 1953, porque nosotros consideramos que el 1953 no respondía a las reglas de la Amazonía, por las reglas, los criterios que tenía.

Yo fui, digamos, vocero, representante de la OPIAC en la consulta previa y las negociaciones con el Gobierno del decreto. Lo primero, Lo segundo, que si resuelvo, no.

En la época histórica, por las condiciones de 16, 17, 18, no, el Gobierno todavía no estaba como a la altura de lo que ahora se ha logrado.

Entonces, eso es lo máximo que conseguimos. El gobierno no quiso aceptar que el decreto, por ejemplo, se financiara con el Sistema General de Participación y eso fue una pelea, bueno, la total, porque la argumentación era que ya estaba en 1953.

Lo que mucha gente no entendió es que, a mi juicio, el 632 resuelve, en parte, esa necesidad que tienen los territorios de la Amazonía de convertirse en éticos. De tal manera que así fue dado porque el 1953 es un decreto de administración de los sistemas con unos criterios acordados con el Gobierno.

Casi que el Gobierno impuso cómo se administraban los recursos. Entonces, el decreto 632 tiene la diferencia sustancial. Es que cumple las dos funciones.

Se gobierna, se habla de los gobiernos indígenas, y al mismo tiempo también se habla de la administración de los recursos. En eso, a mi juicio, es más completo el 632, el día de hoy, pues, no voy a hablar de eso.

Está resuelto el asunto de si tenemos derecho sí o no a participar, está resuelto por cinco o seis fallos de la Corte Constitucional aclarando que lo que resulta el 632 es una ética. Punto.

Y han dicho también la Corte que los territorios, sobre todo esos territorios, son supralegales, son territorios indígenas supralegales; quiero decir que están por encima de cualquier otra entidad.

Y no quedarían sujetos, digamos, al régimen de las demás entidades porque son supralegales.

Eso se ha avanzado bastante, pero sí fue un buen inicio, un buen inicio.

PREGUNTA: ¿Cuáles han sido los mayores retos que las comunidades han enfrentado durante la implementación del decreto?

RESPUESTA: El mayor reto ha sido el político, Gobierno Santos que entrega, que lo firma, Gobierno Duque no hizo absolutamente nada por eso.

De tal manera que la voluntad, que llamamos política porque no es voluntaria, no hay una irresponsabilidad de la institución en no cumplir con su función.

Entonces, ¿cuánto decimos la voluntad del gobierno Duque de no haber puesto los recursos, no haber conversado, no haber dispuesto lo que se requiere, lo técnico, lo político, de apoyar, de asignar, de ir a los territorios?, entonces el reto ha sido, en este caso con la Corte, muy difícil.

¿Cómo han avanzado los compañeros? Los que están avanzando, ahorita van 14, hay 22 territorios ya en víspera de ponerse en funcionamiento. Hay 4 ya listos para el acto administrativo, digamos, del acuerdo intercultural. En total hay una buena expectativa de llegar. Entonces, el otro reto de ellos ha sido convencer a los aliados que ellos llaman, para que hagan los aportes requeridos.

Y en los últimos años, entonces, a pesar de la dificultad que ha impuesto el mismo gobierno, en este caso el Ministerio de Interior, para ser más exacto, con las trabas adicionales que le han puesto para la inscripción, para reconocimiento, entonces ellos han colocado muchas tutelas para que ese proceso que es legal lo tengan, eso también.

El reto también es que una vez Noruega, Alemania, Reino Unido han puesto recursos, es que ellos han podido avanzar. Uno puede decir que ese reto es aprender a hacer relaciones, convencer a las instituciones internacionales para que apoyen, entiendan y apoyen.

Todo lo que están avanzando hasta el día de hoy no ha sido por apoyo del Gobierno Colombiano, sino con recursos que yo mismo he autogestionado.

Entonces fue importante ese reto también de primero entender lo político, entender el relajamiento y el reto es convencerse por sí mismo de que es necesario que eso salga adelante. Ese es un reto complicado porque una vez se queda esperando que el otro haga, a ver cuándo llega, cuándo pone la plata. Yo creo que el reto es decir podemos hacerlo, podemos gestionar, podemos avanzar. Ha sido muy importante.

PREGUNTA: ¿Qué avances específicos ha observado en las comunidades que usted apoya desde la implementación del decreto?

RESPUESTA: ¿Qué avances para mí?, Los 22 consejos territorios, llamamos nosotros territorios indígenas ya, que están trabajando sobre eso. Las cuatro que están a punto de, vuelvo a repetir, que ya están a punto de tener el acuerdo que llaman intercultural, que están a punto de ser entidades territoriales y ahí yo creo que la dificultad que está ahorita en la interpretación, o mejor, la discusión, si eso sale por un decreto, si eso sale por una ley, por una resolución, ese acuerdo intercultural.

Entonces estamos, por lo menos yo ayudo en eso a mirar cuál sea la mejor figura jurídica que permita que eso genere una estabilidad y genere, están en esa discusión. Por lo menos en principio de semana discutimos un poco en dónde que debería quedar ese tema jurídico, que permita que tenga una obligatoriedad, pero sobre todo un respeto de las demás reglas de la Nación. Para que no se mire que esto es una cuestión distinta.

Yo tengo más poder como Departamento, Municipio, el Estado o la Nación, sino también que sea igual, yo creo que el avance, van en 14 ahora, mi esperanza en lo personal es que por lo menos este Gobierno si entregue unos 7 territorios funcionando como este. Esa es mi fe.

Entendido que el Presidente tiene esa voluntad, tiene ese entendimiento para que eso... Yo creo que ha sido exitoso, y exitoso también que se puedan unir.

Exitoso también que a través de ese decreto la gente pueda conversar, en este caso puedan trabajar, puedan ponerse de acuerdo, enfrentando la diversidad étnica que somos, la lengua, el sistema de pensamiento, pero creo que el decreto ha permitido crear un espacio donde ellos se reúnen, las 22 territorios, y en este caso más concreto cuatro territorios que se crean como un espacio de un esquema de asociación de territorios, pero como un espacio de discusión, de unión entre ellos, y han permitido, vuelvo a repetir, esa forma de decir, podemos nosotros trabajar, podemos unirnos, podemos hacer bien, eso es muy importante, es muy largo el documento, pero

creo que la permitida enseñanza ha permitido que el mundo indígena conozca cómo funciona este Estado también, cómo funciona la Corte Constitucional que es la que me ha ayudado hablando a través de Fallo, cómo funcionan las Gobernaciones, los Departamentos, perdón, los Municipios y el Estado. Yo creo que todo ha sido aprendizajes también que hay que valorar, que uno a veces dice, no, es que hay que poner un cuestionamiento, y ya no, tiene una serie de elementos, crea lazos, crea unidad, crea conversaciones, crea estrategias y mecanismos también de defensa para continuar, o sea, me parece que es importante.

PREGUNTA: Desde su perspectiva, ¿qué acciones debería tomar el gobierno para mejorar la implementación del decreto?

RESPUESTA: Primero, voluntad política, segundo, organizarse y responder por eso. ¿Quién debe responder políticamente? El Ministerio Interior.

Los técnicos, digamos, la Agencia Nacional de Tierra, Vigada, DANE, que son técnicos, deben cumplir con eso, no pueden ponerse a evaluar si la propuesta de los índices constitucionales tiene esa función, tiene la función técnica de decir, si se puede esto y ya, no tienen por qué conceptuar si eso se puede o no se puede, que eso es lo que andan haciendo.

Mi perspectiva también es que el Gobierno indique a mi juicio a alguien responsable, porque ha estado en manos de la Dirección de Etnia, pero en este Gobierno la Dirección de Etnia no vale nada, no tiene ningún poder, en otras épocas tiene mucho, ahorita entonces el Gobierno debería designar un alto funcionario que ordene hacia abajo que eso se quede. El Presidente lo tiene claro.

Lo que estamos haciendo ahora es, bueno, hay que hablar con el Presidente, o con quien corresponda, que designe a esa persona de poder del despacho él, vamos a proponerle que pueda organizar para que esto funcione, lo contrario van a seguir las trabas, que no, que sí, que tal, pero yo soy optimista con la voluntad del Presidente de poner en funcionamiento, lo que nos toca en matriz es el cómo, y el cómo es que a juicio nos debe haber un funcionario, uno o dos, que responda por eso, y que los técnicos cumplan con lo que tengan que cumplir. Lo demás también es voluntad en el sentido de, ¿qué mostramos en la COP 30, por ejemplo, en Belén? Pues tenemos que mostrar un territorio, territorios conservados que están gobernados, para que eso le sirva al Gobierno Nacional, que este país la diversidad nica, la respeta, la hace cumplir y le contribuye al cambio climático.

Entonces, combinar con esas dos, me parece buena la opción, buena la oportunidad, pero a veces siento que al Presidente no se le explica bien, los mandos como que no informan qué hay que hacer, entonces queda con la buena intención, por eso decimos, no, hablemos con él y miremos cómo lo solucionamos.

PREGUNTA: ¿Cómo visualiza usted el futuro de las comunidades indígenas bajo el marco de este decreto?

RESPUESTA: En idealismo, digamos, en idealismo yo la visualizo gobernando sus territorios, administrando sus recursos, recursos económicos, recursos ambientales, recursos de conocimiento, recursos de saber.

Yo visualizo fortalecido en su cultura, en su identidad, pero también fortalecido en el relacionamiento con sistemas de gobierno propio, conocimientos propios relacionándonos con el resto de la sociedad colombiana, instituciones y a nivel internacional.

Eso no es de la noche a la mañana, pero yo pienso que con toda la experiencia que yo he tenido, le va a permitir ser más fuerte, pero también seguir aportándole a la sociedad colombiana. Desde otro punto de vista, la administración, que podemos llamar, no pública, sino administración de los pueblos indígenas desde su sistema de conocimiento.

Y ahí debería haber una simbiosis entre cómo administra el hombre occidental los recursos y cómo administramos también nosotros desde el tema de nuestros recursos. Eso tiene que combinar con un solo objetivo, seguir conservando la Amazonía, seguir aportándole al país, seguir aportándole al cambio climático, pero también que la sociedad conozca que nuestros gobiernos son efectivos para aportarle muchas cosas a la sociedad y al mundo.