

**LA CONSULTA PREVIA COMO MECANISMO DE DEFENSA DE LOS
DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. ESTUDIO DE
CASO: CABILDO MUISCA DE BOSA (2008-2012)**

DAVID CASTAÑO CHIGUASUQUE

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estudio de caso: Cabildo muisca de Bosa (2008-2012)”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia política y gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

David Castaño Chiguasuque

Dirigido por:

Andrés de Zubiría Samper

Semestre I, 2014

RESUMEN

El presente estudio de caso hace un análisis y revisión de la consulta previa en un contexto suburbano como es la comunidad muisca de Bosa. Se describe cómo este mecanismo permite la defensa del territorio ante la expedición del plan parcial El Edén El Descanso que busca desarrollar en esta zona un proyecto de vivienda. En este sentido se hace una revisión de la documentación pública del Cabildo muisca de Bosa, del Distrito y del Ministerio del Interior que sirven de insumo para analizar las dinámicas y fases de este caso al ser el único en un contexto suburbano. A partir de esto se retoman varios elementos del Estado social de derecho, como los derechos colectivos y los mecanismos de participación, entre otros, en el marco del enfoque diferencial para las comunidades indígenas.

Palabras claves: *Consulta previa, Cabildo muisca, Distrito, Ministerio del Interior, plan parcial.*

ABSTRACT

This case of study is an analysis and review of the consultation in a suburban context such as the Muisca community of Bosa. It describes how this mechanism allows the defense of territory to the issue of partial Eden El Descanso plan that seeks to develop in this area a housing project. Thus, a review of the public documents of the Cabildo Muisca of Bosa, District and Ministry of Interior to serve as inputs to analyze the dynamics and phases of this case process being the only in a suburban context is. From this, several elements of the rule of law as collective rights and participation mechanisms, among others, as part of the differential approach to indigenous communities.

Key words: Consultation, Cabildo muisca, District, Ministry of Interior, issue of partial

*A mi familia por apoyarme durante esta etapa de mi vida, a mis profesores y compañeros
que siempre me alentaron a luchar y no desfallecer.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1.LA COMUNIDAD MUISCA DE BOSA Y SU TRAYECTORIA HISTÓRICA	12
1.1. La Comunidad Muisca durante La Colonia	12
1.2. La Comunidad Muisca en la época de la República	15
1.3. La Comunidad Muisca en la actualidad	17
2.LA CONSULTA PREVIA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	23
2.1. Enfoque Diferencial	24
2.2. La Consulta previa a nivel nacional	25
2.3. ¿La Consulta un obstáculo para el desarrollo?	26
2.4. El papel del Ministerio del Interior	28
2.5. Los principios de la consulta previa	29
3.DINAMICAS DE LA CONSULTA PREVIA EN EL CABILDO MUISCA DE BOSA COMO INDIGENAS URBANOS	33
3.1. ¿Por qué la consulta previa donde no hay resguardo?	34
3.2. Zona suburbana	35
3.3. Presencia de propietarios ajenos a la comunidad	37
3.4. Cambio en la categoría territorial	40
3.5. Defensa cultural	42

3.6. Tierras Colectivas	44
3.7. Fases y dinámicas de la Consulta Previa en Bosa	46
4.CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Imagen 1.	Territorio muisca de Bosa: Casa en tapia pisada ubicada en la Vereda San Bernardino.	14
Imagen 2.	Territorio muisca de Bosa: Cultivos propiedad de familias muiscas.	36
Imagen 3.	Territorio muisca de Bosa: Urbanización cercana a la ronda del río Tunjuelito en la Vereda San Bernardino	38
Imagen 4.	Territorio muisca de Bosa: Vereda San Bernardino en limites con la Vereda San José.	41

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Entrevista: Gustavo Neuta, 2013.
- Anexo 2. Formato encuesta: La consulta previa del plan parcial “El Eden el descanso” con la comunidad muisca de Bosa
- Anexo 3. Notas de trabajo de campo: Acompañamiento a una reunión el 4 de Septiembre de 2013 entre las autoridades del Cabildo, algunos líderes de Villa Celina y la familia afectada.
- Anexo 4. Formato: Censo catastral del Cabildo
- Anexo 5. Entrevista: Reinel Neuta, 2013.
- Anexo 6. Cuadro: Plan de Trabajo del Cabildo Muisca de Bosa
- Anexo 7. Ficha técnica encuesta
- Anexo 8. Cuadros: Tabulación de resultados encuesta realizada
- Anexo 9. Carta: Permiso uso de información Cabildo muisca
- Anexo 10. Plano: Plan parcial El Edén el Descanso

INTRODUCCIÓN

El estudio de caso que se presenta a continuación plantea como objetivo principal, determinar cuáles han sido las dinámicas de la consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos en un contexto suburbano como es el territorio muisca de Bosa al ser uno de los reductos de este pueblo originario de la ciudad de Bogotá, pero debido a la fuerte influencia de la visión y los modelos de vida predominantes, estos alteraron varias de las costumbres y dinámicas propias de su entorno. De igual modo se busca determinar cómo la consulta previa con esta comunidad debe tener un enfoque diferencial y estándares integrales que permitan una visión más amplia del trato para con las comunidades indígenas.

En este sentido la pregunta de investigación del presente estudio de caso ¿Cuáles han sido las dinámicas de la consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos del pueblo Muisca de Bosa comprendida entre el 2008-2012? Para dar respuesta a dicho interrogante, esta investigación adopta un carácter descriptivo y explicativo, en primera medida porque es necesario entender las razones históricas que dan muestra de la real existencia de esta comunidad en la ciudad de Bogotá, así como explicar en qué consiste la consulta previa, los alcances, factores y relaciones que permiten a esta comunidad reivindicar y exigir el cumplimiento de una serie de derechos constitucionales, por lo que se expone de manera sucinta las fases y condiciones que ha afrontado la consulta previa con esta comunidad. Adicionalmente se hace una serie de acompañamientos a distintas actividades propias del Cabildo muisca para conocer de cerca cuales son los impactos sobre el territorio.

De esta manera esta investigación plantea como objetivos específicos, identificar el estado de la consulta previa en Bosa, cómo se ha adelantado y las acciones que se han tomado al respecto para la protección de los derechos de esta comunidad. En segunda medida, analizar los desafíos de la comunidad muisca de Bosa y las lógicas que se han aplicado de los procesos rurales al contexto suburbano. Y por último establecer los desafíos y las apuestas del Estado frente a la consulta previa que se adelanta con la comunidad

Muisca de Bosa, así como las acciones que se han emprendido por parte de la institucionalidad.

Las dinámicas de la consulta previa en el Cabildo Muisca de Bosa han estado marcadas por el hecho que se están utilizando elementos y lógicas del orden rural en un contexto suburbano. En ese sentido se hacen evidentes los intereses del Estado que busca desarrollar sus proyectos en esta zona por cuenta de sus planes y programas de gobierno que se contraponen con los intereses de la comunidad que intentan defender su territorio y cultura, por lo cual los procesos de negociación tienden a incorporar otros mecanismos para garantizar la protección de los derechos colectivos de los indígenas, como la política pública distrital en esta materia.

Para apoyar esta investigación las categorías analíticas empleadas son la aplicación de lógicas rurales a un contexto suburbano, los intereses del Cabildo muisca en contraposición de los intereses del Estado y las relaciones entre cada uno de estos en el marco de la consulta previa y su papel como entidades públicas sujetos de derechos y obligaciones.

Estas categorías analíticas se dan por varias razones, en primer lugar la consulta previa en casi la totalidad de los casos se da en zonas rurales o selváticas no dentro de la ciudad, en segundo lugar porque la consulta previa se da para comunidades indígenas, el caso mencionado involucra directa e indirectamente a indígenas y particulares, lo que lleva a indagar por la constitución de las tierras colectivas, la defensa cultural y el ámbito jurídico - político que incluye el debido proceso, los actos administrativos, los planes de gobierno, etc.

Los elementos que orientan esta investigación se enfocan hacia el reconocimiento de la comunidad indígena muisca de Bosa como originaria de Bogotá, puesto que a pesar de la pérdida del resguardo indígena se mantiene un vínculo con el territorio, de igual modo un segundo elemento orientador, es la necesidad de incluir otras herramientas para la protección de los derechos de las comunidades indígenas que tengan un enfoque diferencial y sean transversales en distintos campos. En ese sentido vale aclarar que a lo largo de esta investigación se encontraron algunos elementos que no se tuvieron en cuenta al principio tales como las propuestas diseñadas por la comunidad muisca frente al proceso, lo que

permite observar desde otra perspectiva la voluntad de buscar una salida pronta a la problemática. También es importante aclarar que en la hipótesis se planteó la aplicación de lógicas rurales al contexto suburbano que si bien se muestra a lo largo de la investigación no es exclusivo el tratamiento sino que existen otros hechos que son causa para un trato distinto con esta comunidad al ser la línea muy tenue entre las actividades propias y tradicionales de esta comunidad y las actividades que desarrollan por otros motivos.

Así pues, para la presente investigación se empleó una revisión documental de las actas internas del Cabildo así como las actas públicas de la consulta previa, los distintos comunicados, cartas y demás documentos del Cabildo sobre el tema como también las guías y manuales del Ministerio del Interior sobre la consulta previa. De igual modo, otros instrumentos para el presente estudio de caso consistieron en: Trabajo de campo que radicó en el acompañamiento a reuniones, actividades y otros tipo de eventos que además permitió el desarrollo de entrevistas, la aplicación de encuestas para determinar y conocer la percepción y el interés sobre el tema.

En el presente estudio de caso se plantean tres capítulos y un apartado con las conclusiones. En el primer capítulo se hace una descripción y análisis histórico de los muiscas en Bosa durante tres periodos, en la Colonia, la República y en la actualidad. En el segundo capítulo se hace un esbozo general de la consulta previa, sus implicaciones, características, fases y las dinámicas de este mecanismo. En el tercer capítulo se conjugan los elementos históricos y los lineamientos de la consulta previa para explicar su desarrollo con los muiscas de Bosa, por último se presentan las conclusiones.

Finalmente, resulta interesante explorar el proceso que ha vivido esta comunidad que sobrevive y desarrolla algunas actividades propias en una de las localidades más grandes de Bogotá al tener que afrontar la continua expansión de la ciudad a pesar de las exigencias de los representantes muiscas en establecer una concertación que beneficie a las partes involucradas. Sin embargo, esta serie de cambios y la influencia de los modelos de vida predominante han permitido que se desarrolle una especie de sincretismo como forma de mantener vivo el legado e historia de sus antepasados, permitiendo que la consulta previa se convierta en una forma de reivindicar y exigir al Estado la protección de sus derechos.

1. LA COMUNIDAD MUISCA DE BOSA Y SU TRAYECTORIA HISTÓRICA

Los distintos cambios y transformaciones del territorio llevan consigo alteraciones en las costumbres y actividades de las comunidades, tal es el caso, de la comunidad indígena muisca de Bosa, ubicada actualmente en la localidad séptima de Bogotá que ha cambiado su categoría territorial y organizativa, primero, como resguardo, luego como municipio y actualmente como localidad.

Para tener claro las razones del porque la comunidad Muisca de Bosa se encuentra hoy en esta zona de la ciudad, es importante hacer un breve recorrido histórico de la comunidad muisca a lo largo de tres periodos: Durante la Colonia, la República y la actualidad y así entender las dinámicas organizativas, sociales, territoriales y culturales de esta comunidad.

1.1. La Comunidad Muisca durante La Colonia

Antes de la conquista española, los muiscas, unas de las comunidades más numerosos de la época tenían su dominio sobre grandes extensiones que “ocuparon los valles fértiles de los ríos Funza, Bogotá, Blanco y la cabecera del río Suarez hasta la laguna de Fúquene”, (Cabildo Muisca de Bosa 2007, pág. 14) entre otras zonas, que hoy territorialmente incluiría los departamentos de Cundinamarca y Boyacá

El territorio del pueblo indígena muisca de Bosa, tiene origen prehispánico, a mediados del siglo XVI, la Colonia estableció un resguardo del cual permanecen algunos reductos de este, en lo que se conoce actualmente como veredas de San Bernardino y San José en la localidad de Bosa [...]. (Cobos 2013, párr.1)

Para esa época, las tierras y aguas de estas zonas eran productivas y sanas, por lo cual, su actividad principal estuvo centrada en la agricultura. Teniendo en cuenta que sus tierras eran atravesadas por afluentes hídricos, la comunidad muisca diseñó un sistema de riego y canales que permitió un mayor aprovechamiento de las aguas, por lo cual este pueblo no tuvo carácter de nómada, sino que por el contrario tenía un lugar estable para habitar, al contar con los suficientes recursos.

Más adelante, este factor tendrá una fuerte repercusión en las tierras que hoy habitan varios muiscas, puesto que el Estado al pretender desarrollar infraestructura física

y equipamientos urbanos, no tiene en cuenta que dichas tierras son inestables, al ser por décadas zonas utilizadas para inundaciones controladas en los cultivos.

“La sociedad muisca se componía de cacicazgos. Estas eran entidades políticas sencillas pero centralizadas, que agrupaban distintas comunidades locales al mando de un cacique o señor al que se le reconocían poderes civiles y religiosos. [...]” (Cabildo indígena muisca de Bosa 2008b, pág. 5)

Esta distribución social contaba con privilegios para algunos sectores de la sociedad muisca, de ahí que un aspecto que más adelante va a cobrar importancia es “en materia de herencias, todas las posesiones materiales que poseía el difunto se podían transmitir por vía materna a sus sucesores de la familia, y si faltaba beneficiario, el cacique podía heredarlas” (Cabildo Muisca de Bosa 2007, pág.16). De ahí que muchas de las tierras que en la actualidad son habitadas por indígenas han hecho parte de sucesiones o herencias con el paso de las generaciones.

Durante los siglos XVI y XVII se dieron varias batallas entre los conquistadores españoles, los caciques y el Zipa Nemequene, uno de los líderes más importantes y reconocidos en la trayectoria cultural e histórica de los muiscas.

El Zipa Nemequene heredó todo lo que entonces comprendían las tierras llanas y dehesas que hay desde las montañas (que son dominios de los Panches) hasta la cordillera que corre sobre Santafé; y desde Cajicá y Chinga, norte-sur hasta Usme y Sibaté, sin [descontar] lo conquistado por su antecesor de la otra parte de la montaña hasta confinar con los Sutagaos. Con Neméquene cambia la política, porque las guerras ya no son de reprimenda sino de conquista y porque no conserva en sus cargos a los caciques vencidos sino que los reemplaza por gobernadores escogidos entre sus fieles [...]. (Londoño 1988, párr.18)

Con base en la obra de Nemequene se estableció un código que lleva su nombre, el cual implantaba que

Los sucesores naturales eran los primeros beneficiarios de los bienes del cacique, al mismo tiempo este código establecía normas protocolarias muy rígidas [...] este código fue una de las primeras manifestaciones orales del derecho en la América prehispánica, que rigieron en él hasta los tiempos de la época colonial española. (Cabildo Muisca de Bosa 2007, págs. 15-16)

El código de Nemequene reúne algunas líneas normativas y reglas cotidianas por las que debían regirse los muiscas, estas reglas duraron hasta la época colonial. En este código se establecieron las sanciones y castigos que debían asumir los muiscas en caso de cometer determinado delito y como consecuencia se podía ejecutar la muerte o el rechazo social.

Al momento que los españoles llegaron a la zona conocida como Bacatá para los muisca, hoy Bogotá, encontraron que la organización de los bohíos que eran los lugares donde habitaban los indígenas y en general las construcciones contaban con una arquitectura y estructura sólida y bien diseñada.

Con el desarrollo de esta infraestructura para los indígenas, también se crearon obras de beneficio comunitario, como lugares de adoración a los dioses, camellones que servían como protección y conducción del agua, etc. Muchas de estas construcciones se hicieron en tapia pisada o bahareque que aún conservan algunos muisca de la actualidad como se observa en la siguiente imagen y que son símbolo de la historia y tradición.

Imagen 1. Territorio muisca de Bosa: Casa en tapia pisada ubicada en la Vereda San Bernardino.



Fuente: Imagen 1 tomada por el autor del presente trabajo, 2013.
(Casa en tapia pisada ubicada en la Vereda San Bernardino)

Este sistema de organización de infraestructuras sirvió también como forma para identificar a las familias territorialmente que se ubicaron por toda la sabana incluyendo Bosa.

La cultura muisca a la llegada de los españoles presenta una organización política y social, bastante estructurada y compleja. La sociedad muisca se basó en un grupo de familias emparentadas por vínculos consanguíneos y la conformación de aldeas o capitanías

menores, que conformaban las capitanías mayores y estas constituían a su vez los cacicazgos locales los cuales conformaban las federaciones de aldeas o cacicazgos mayores regidos por el Zipa en el caso de Bogotá [...] Las capitanías eran uniones fundamentales del régimen de gobierno. En el pueblo de Bosa había ocho capitanías, [...] (Velásquez & Castellanos 2005, pág. 13)

Los muiscas tenían una organización tributaria, que consistía en el pago de un impuesto o tributo por la producción y trabajo en cultivos que eran pertenecientes al jefe del clan, en ese sentido se conformaron varias figuras que permitían la agrupación de estos tributos como la encomienda:

Las encomiendas consistían esencialmente en una cesión de tributos a favor de quienes servían a la corona española. [...] Las encomiendas funcionaron como organizaciones de indígenas que tenían sus propias autoridades (estos fueron los cabildos) a los cuales se les asignaron territorios autónomos (los resguardos) Los resguardos funcionaron con un derecho de propiedad colectiva y explotación individual, las tierras eran de los indígenas, pero debían tributar a los encomenderos. (Velásquez & Castellanos 2005, pág. 17)

La figura de la encomienda se convertiría en una forma para arrebatar las tierras a los indígenas, pues varios de los encomenderos estaban interesados en adjudicar dichas tierras a otras personas diferentes a los integrantes de la comunidad. (Velásquez & Castellanos 2005, pág. 17) Esta es una de las razones para que en la actualidad alguna de las tierras de los muiscas se encuentre en manos de familia ajenas a la comunidad. De tal forma, con esta apropiación de tierras se comenzó a dar una ruptura de los resguardos, que según lo establece el decreto 2164 de 1995 son

propiedad colectiva de las comunidades indígenas que tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial conformada por una o más comunidades indígenas. (Presidencia 1995c, pag.9)

1.2. La Comunidad Muisca en la época de la República

El Estado durante los siglos XIX y comienzos del XX intentó homogenizar a los pueblos indígenas bajo los lineamientos occidentales en especial de la religión católica, en ese tiempo, los dirigentes políticos tenían una visión segregacionista y excluyente frente a los indígenas, considerándolos como salvajes, por lo cual se adelantaron actividades y acciones de exterminio y reducción de los aborígenes, un ejemplo de esto fue la ley 89 de 1890 que se titula “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.” (Congreso de la República 1890)

La disolución del resguardo muisca de Bosa entre 1869 y 1899 debido a la reforma agraria de la época y otras disposiciones del gobierno, se convirtió en un ejemplo de la influencia española e intenciones de los gobiernos de la época por extinguir y reducir a su mínima proporción las comunidades indígenas. Asimismo la disolución y repartición de los resguardos incluyó a los muiscas de Suba, Chía y Cota.

En primer lugar, la repartición de los resguardos se hizo a instancias de hacendados y grandes terratenientes interesados en adquirir nuevas tierras [...] En segundo lugar, al interior de las comunidades indígenas nunca se presentó consenso y unanimidad alrededor de la extinción de sus resguardos, y se evidenciaron claramente dos tendencias: las de los comuneros decididos a mantener la propiedad colectiva de las tierras, y las de los indígenas que, seducidos por la idea de ser propietarios individuales, pujaban porque fueran declarados vacantes. (Cabildo indígena muisca de Bosa 2001c, pág. 10)

Con esta situación los muiscas comenzaron a decaer en sus actividades propias, además permitió el aumento de un proceso de mestizaje que condujo a la pérdida de algunas costumbres y tradiciones de los muiscas al existir una presencia mayoritaria de no indígenas entre la comunidad. Tras la disolución del resguardo indígena muisca de Bosa, los gobernantes de la época consideraron que la identidad indígena desaparecería, sin embargo los muiscas de Bosa mantuvieron algunas costumbres que se han transmitido a través de las generaciones.

Con la disolución y repartición del resguardo de Bosa, dicha zona pasó a ser considerada como vereda con lo cual se le restaba importancia y categoría como territorio autónomo disminuyendo el poder e influencia de los muiscas en la sabana. Adicionalmente, la extinción de los resguardos traía consigo la intensión de personas ajenas a la comunidad por acaparar más tierras, especialmente las tierras de la sabana que eran las más fértiles de la época.

Este traspaso y negocio de tierras se ha dado de manera desigual como así lo han expresado varios mayores de la comunidad, quienes cambiaban o vendían sus tierras a cambio de la bebida tradicional, la chicha u otros elementos, así lo asegura Gustavo Neuta, integrante del concejo de mayores de la comunidad:

En ese tiempo los terrenos eran prácticamente de los indígenas, cada uno tenía su parcela, su finca, las cuales pertenecían al ahora llamado Cabildo indígena muisca, aunque en ese tiempo como no estaba constituido el Cabildo, pero en las cuales los antepasados, hacían el cambio o trueque con la producción de la agricultura daban cebada por un lote o viceversa le daban un lote [...] (Neuta 2013, párr.1)¹

¹ Entrevista completa al señor Gustavo Neuta se encuentra en el Anexo 1

Este proceso de adquisición de tierras por parte de particulares luego de la disolución del resguardo permitió una alta concentración de territorios por personas externas a la comunidad que hoy en día han afectado los procesos de consolidación de los indígenas muisca de Bosa y por el contrario han ayudado a la generación de barrios ilegales y urbanizaciones que no han contado con el beneplácito de la comunidad indígena.

El Gobierno a inicios de 1900 intentó ocultar y negar la existencia de indígenas en el municipio de Bosa y otras zonas, puesto que para los gobernantes de la época no era conveniente tener un sector de la población que fuera ajeno a las costumbres de la mayoría. A inicios del siglo XX Bosa es considerada como municipio de Cundinamarca, sin embargo, hasta el año de 1954, el gobierno militar de Rojas Pinilla anexó Bosa a Bogotá y posterior con el Acuerdo 26 de 1972 se establece como localidad, esto llevó a la pérdida constante de zonas agrícolas y la rápida urbanización.

En 1954 durante el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, con el Decreto N° 3640, Bosa es anexada al distrito especial de Bogotá. Mediante el Acuerdo 26 de 1972 se consolida como la localidad número siete de la ciudad. Luego, con el acuerdo 14 del 7 de septiembre de 1983, se modifican sus límites y se reduce su extensión (Secretaría de Planeación 2009, pág. 9)

1.3. La Comunidad Muisca en la actualidad

La Asamblea Nacional Constituyente a comienzos de los 90, permitió que los grupos minoritarios, entre ellos las comunidades indígenas, tuvieran acceso y participación en las decisiones gubernamentales. En ese sentido, los líderes indígenas que participaron en dicho proceso democrático, plasmaron allí una serie de derechos para el reconocimiento de un enfoque diferencial para las comunidades indígenas en aspectos como políticas públicas, la normatividad estatal, mecanismos de participación y protección de derechos.

Teniendo en cuenta esto, en la Constitución Política de 1991 se estableció que el Estado Colombiano es multicultural y pluriétnico, dando garantía para el desarrollo de las comunidades y ordenando al Estado emplear todos los mecanismos a su alcance para la protección y ayuda a las comunidades indígenas.

El proceso de inclusión de las minorías indígenas ha sido una tarea difícil para las distintas comunidades, debido a que sus costumbres, lengua y en general su concepción de la vida no es comprendida por la mayoría de ciudadanos y el Estado no ha ofrecido las

suficientes garantías para el goce y disfrute de los derechos consagrados en la Constitución de 1991. A esto se suma que estas comunidades han tenido que afrontar graves problemas, el primero que muchos indígenas, como consecuencia del conflicto armado, han sido desplazados de sus territorios ancestrales generando la llegada a las grandes ciudades como lo refleja el informe presentado por la ACNUR.

En Colombia viven 87 pueblos indígenas identificados, los cuales hablan 64 lenguas amerindias y están distribuidos, según el censo 2005, en 710 resguardos ubicados a lo largo de 27 departamentos del país. Los indígenas representan el 3.4% del total de la población colombiana. Ellos son uno de los grupos humanos más vulnerables a la violencia y a uno de sus efectos directos: el desplazamiento interno. Según cifras oficiales, aproximadamente el 2% del total de personas desplazadas del país pertenece a alguna etnia indígena. (Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [ACNUR] 2011, párr. 6)

Un segundo elemento, es la existencia de varios pueblos indígenas, como el caso de los Muiscas, originarios de Bosa, y que luego de sufrir serias transformaciones territoriales, sus territorios fueron anexados a la ciudad, lo cual ha generando problemas para las comunidades indígenas que se encuentran actualmente en la urbe, puesto que al hacer valer sus derechos, estos se ven limitados o únicamente se pueden hacer valer siempre y cuando estén en sus territorios originarios, aspecto que muchas veces se desconoce para la comunidad muisca.

En el caso de los muiscas, el proceso es complejo, pues a pesar de demostrarse que esta comunidad ha vivido por décadas allí, el reconocimiento ha sido difícil por parte de las entidades públicas e inclusive de otras comunidades indígenas. A pesar de esas fracturas que vienen de años atrás, se ha tratado de mantener cierta unidad a través del Cabildo indígena que según el Decreto N° 2164

Es una entidad pública de carácter especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las competencias y funciones que le atribuyen las leyes, sus usos y costumbres y la ley de origen o derecho mayor o propio de cada comunidad. (Presidencia 1995c, pág.2)

Esta figura de Cabildo indígena es reciente, sin embargo a través de esta forma organizativa, los indígenas que por diversas razones han perdido algunas de sus costumbres, su territorio, etc., pueden agruparse y conformar un Cabildo como persona jurídica sujeta de derechos y obligaciones para interlocutar con las autoridades estatales y representar a sus gobernados.

Es así que el Cabildo Muisca obtuvo su reconocimiento por parte del Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Étnicos mediante la resolución 4047 del 17 de septiembre de 1999, aun cuando la comunidad ya se encontraba dentro de la ciudad, se permitió la conformación de este cabildo urbano.

El Decreto número 2164 del 7 de diciembre de 1995 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional” establece los requisitos para conformar estas organizaciones que se pueden crear tanto en zonas rurales como urbanas.

[...]En Colombia se hacen cabildos urbanos, lo que muestra esa posibilidad de organizarse en el mundo urbano en base de una organización social que viene del campo, que ya no tiene el territorio, pues éste queda en la zona de origen. Tener ese territorio de origen es muy importante por la posibilidad de contar con un grupo cohesionado que dejaría sus intereses como grupo, y en el caso de Colombia es la forma del cabildo que se encuentra en los resguardos indígenas de la ciudad. (Gros 2007, pág. 124)

La administración distrital de Bogotá con el gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) ha sido un ejemplo del tratamiento diferencial e incluyente de los grupos étnicos, por esto comenzó a dar importancia a las comunidades indígenas, tanto a los desplazados como a los originarios de la ciudad, así lo asegura Olga Beatriz Gutiérrez directora del IDPAC en esa administración,

Desde el Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión se establece el reconocimiento de las diferencias étnicas existentes en la ciudad y promueve su diversidad, buscando el restablecimiento de sus derechos. (Cabildo música de Bosa 2007, pág. 5)

Sobre este reconocimiento por parte del gobierno distrital, comenzó a tener una importancia dos conceptos, “indígena urbano” y “cabildo urbano.” El primer concepto, indígena urbano, hace referencia a las comunidades o grupos indígenas que originalmente han vivido en estos lugares específicos, pero que debido a los cambios y transformaciones territoriales han ido cambiando sus costumbres y tradiciones por las constantes relaciones con las dinámicas y lógicas de la ciudad. (Sevilla 2007 págs. 10-14) En el caso de los muisca de Bosa, los indígenas han tenido una relación constante y estrecha con las

dinámicas de la ciudad, por lo cual algunas de sus tradiciones se han debilitado e incluso han desaparecido.

El segundo concepto Cabildo urbano, hace referencia a una comunidad que se encuentra en un territorio diferente al de origen, por dos razones, la primera, por factores externos a sus lógicas propias, como el desplazamiento, la segunda, se han constituido como Cabildo debido a que donde habitan es su zona originaria, pero a raíz de los cambios territoriales los ha llevado a buscar otras formas organizativas para proteger sus derechos. (Sevilla 2007 págs. 10-14)

En este sentido se hacen evidentes los problemas para esta nueva forma de agrupación, puesto que,

[...] los cabildantes urbanos tienen enormes dificultades para vivir en la ciudad bajo parámetros ideales inspirados en ambientes rurales, el anhelado reconocimiento tarda en llegar. Incluso, cuando finalmente es otorgado, la legitimidad de la comunidad es cuestionada de forma constante. (Sevilla 2007, pág. 22)

Actualmente donde se encuentra el Cabildo Muisca hay dos barrios debidamente legalizados, La Vereda San Bernardino y la Vereda San José, donde se concentra el mayor número de familias indígenas, aproximadamente 160 familias. Vale destacar que el resto de familias que comprenden el Cabildo, alrededor de 500, se encuentran dispersas en la localidad de Bosa, especialmente en los barrios que colindan con los ríos Bogotá y Tunjuelito, puesto que históricamente las familias se asentaban en las rondas para tener mayor facilidad en el riego de los cultivos.

Un elemento importante a tener en cuenta en la aplicación de las dinámicas de las lógicas rurales a un contexto suburbano, es el gobierno propio, en este sentido el Cabildo muisca como entidad pública reconocida legalmente por el Estado a través del Ministerio del Interior, tiene el mismo nivel y tratamiento con otras entidades públicas estatales. En ese sentido, la primera autoridad con la que deben relacionarse las autoridades tradicionales del Cabildo es con la Alcaldía Local de Bosa como máxima autoridad administrativa en la localidad y con su Junta Administradora Local.

Para desarrollar estas relaciones públicas, el Cabildo Muisca de Bosa tiene un estructura tradicional con el fin de representar y orientar a la comunidad frente a temas que los afecten, por lo cual a través de unas elecciones, donde participan todos los comuneros

mayores de 14 años registrados debidamente en el censo, aprobado por el Ministerio del Interior, se eligen las personas más aptas para asumir el cargo de autoridad tradicional.

El Cabildo cuenta con alrededor de 2.500 comuneros debidamente registrados en el censo, los cuales participan en las diferentes actividades que se desarrollan tales como las asambleas mensuales, festivales, encuentros culturales y otros, lo cual ha fortalecido el proceso de reconstrucción de la identidad muisca.

Estos espacios son de suma importancia para la reflexión, análisis y discusión sobre los destinos de la comunidad, además allí se definen y establecen las orientaciones generales para que todos los comuneros tengan claridad y desarrollen sus actividades en el marco de los lineamientos dado por las autoridades del Cabildo.

Las comunidades que habitan en los alrededores de las Veredas San José y San Bernardino e incluso de otras zonas de la localidad de Bosa, reconocen la existencia de los muiscas, que en buena parte de los casos, se identifican por su fisionomía y el ejercicio de labores como la agricultura, el tejido o las comidas tradicionales. Hoy en día los muiscas de Bosa desarrollan su proceso como muiscas contemporáneos, adaptando ciertas acciones propias a las dinámicas y al contexto de la cultura mayoritaria, sin perder de vista su origen y proceso histórico, de ahí que dentro de los objetivos del cabildo muisca se encuentra,

velar por la conservación y rescate de nuestra cultura.[...] medicina tradicional, y el desarrollo socioeconómico de cada uno de los indígenas de la comunidad. Para ello se hace necesario adherirnos, a un reglamento, con leyes y mandatos muiscas, [...] Lo anterior es una evidencia que es nuestro imaginario colectivo tenemos conciencia clara de lo que significa ser indígena muisca contemporáneo, en el contexto urbano. (Cabildo muisca de Bosa 2007, pág. 36)

Dentro de los rasgos identitarios que hoy identifican a los muiscas se destaca: tener alguno de los apellidos como Neuta, Tunjo, Fitata, Chiguasuque, entre otros, habitar o poseer alguna porción de tierra dentro de los límites territoriales de la comunidad muisca de Bosa, tener un vínculo familiar con alguno de los indígenas que por descendencia hacen parte de la comunidad, entre otros.

Hoy lo que reivindican los muiscas es el reconocimiento real de una comunidad originaria de Bosa que siempre ha habitado allí y que por razones expuestas anteriormente han cambiado y perdido varias de sus costumbres, no obstante han exigido el mismo trato que se tiene para con otras comunidades aun cuando los muiscas de Bosa han sobrevivido en medio del avance de la ciudad.

La apropiación territorial es importante y necesaria para la consolidación y defensa del proceso histórico de la comunidad muisca, es así que a pesar de los cambios y transformaciones como la disolución del resguardo, la anexión del municipio de Bosa a Bogotá como localidad, se mantiene un nivel de protección de estas tierras como uno de los pocos símbolos físicos de existencia de esta comunidad indígena.

Con el propósito de rescatar y fomentar el sentido de pertenencia de los muisca en su territorio, se han dado mecanismos como la educación intercultural, ejemplificado en el jardín infantil Uba Rhua apoyado por la administración distrital a través de la Secretaría de Integración Social, donde se genera un ambiente para que los niños muisca reconozcan y se apropien de algunas de sus costumbres y tradiciones, así como la lengua propia, teniendo en cuenta de presente las dinámicas y condiciones actuales.

Los hechos anteriormente mencionados permiten demostrar como la comunidad muisca de Bosa a pesar de ser un pueblo que no ha contado con las mejores condiciones para continuar en su proceso cultural aun intentan mantener y defender algunas de sus costumbres y características propias.

2. LA CONSULTA PREVIA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para entender el proceso que se adelanta en el Cabildo Muisca de Bosa, es importante conocer que se entiende por consulta previa, cual es la normatividad que la regula, las fases y procesos que se deben surtir, porque y de qué manera se configura como derecho colectivo y en general las dinámicas de este mecanismo de protección de los derechos para las comunidades indígenas. Asimismo se debe tener en cuenta la normatividad nacional e internacional por la cual se rige y reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derechos colectivos.

En cuanto a la normatividad nacional, La Constitución Política de 1991 establece un amplia variedad de garantías, como por ejemplo en el artículo séptimo establece que El Estado reconoce y protege la diversidad étnica, asimismo en su artículo 13 se reconoce que todas las personas tendrán los mismos derechos sin ninguna discriminación entre otras por su lengua, religión o raza, el artículo 63 de la constitución establece que las tierras de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En el marco del reconocimiento político, en la Constitución de 1991 se estableció la participación de los indígenas en el Congreso de la República, dos integrantes por circunscripción nacional y también en la Cámara de Representantes por circunscripción territorial.

La Consulta Previa surge del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales que hace parte del bloque de constitucionalidad al ser ratificado por el Estado colombiano, aquí se da reconocimiento y estatus de actor político a las comunidades indígenas, en el cual establecen un diálogo con el Estado para definir aspectos que afecten de manera positiva o negativa a los pueblos indígenas.

Este derecho se materializa en el procedimiento por medio del cual los representantes de los pueblos indígenas entablan un diálogo participativo, serio, intercultural, libre, informado y previo con los gobiernos sobre la toma e implementación de las medidas que los afecten de manera directa. (Uprimmy, et al. 2012, pág. 2)

Este derecho fue incorporado a la legislación colombiana mediante la ley 21 de 1991 en el cual se incorporan todas y cada una de las consideraciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT, además de establecer y disponer todos los medios y recursos necesarios para mejorar y desarrollar de manera directa este vínculo internacional, lo cual

sujeta al Estado colombiano a que la OIT pueda intervenir en caso que se vulnere claramente el derecho a la consulta previa.

La consulta previa se da en el marco de otro derecho constitucional y es el derecho a la participación. Los indígenas como ciudadanos en el caso colombiano, pueden ejercer este derecho a través de mecanismos que les permitan garantizar la protección de sus derechos que vean vulnerados. Es ahí donde el acceso a la consulta previa debe darse con las suficientes garantías para que dicho proceso se cumpla cabalmente en el marco del Estado social de derecho que reconoce la pluralidad y diversidad étnica.

En efecto, es un proceso que busca proteger la integridad de un pueblo como unidad social, la participación de todos los actores, y en especial de la comunidad a consultar, resulta decisivo para alcanzar esta finalidad. Son sus aportes –los de la comunidad–, los que serán definitivos para que el Estado adopte decisiones consecuentes con sus intereses y expectativas. (Ministerio del Interior y de Justicia 2009a, pág. 628)²

2.1. Enfoque Diferencial

Es importante tener en claro que el mecanismo de la consulta previa se da como enfoque diferencial a una población específica, es decir cuenta con unas prerrogativas y estándares diferentes para el tratamiento con los indígenas al ser un grupo poblacional minoritario y en algunos casos para determinadas comunidades que se encuentran en vía de extinción, el enfoque diferencial es:

Un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad. En ese sentido, considera la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto, y por otro lado, promueve una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural. Es así como, la aplicación de este enfoque podría contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo, y también, concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2012, pág.23)

El enfoque diferencial permite que las políticas públicas, programas, medidas administrativas y de otro tipo tengan unos lineamientos especiales para las poblaciones y comunidades que se encuentran en desventaja o con algún riesgo de extinguirse, con el propósito de fortalecer su proceso interno.

² De acuerdo a la ley 1444 de 2011 se escinde el Ministerio del Interior y de Justicia, quedando por un lado el Ministerio del Interior y de otro lado el Ministerio de Justicia y del derecho, en el presente texto se emplean documentos de este Ministerio, antes y después de su transformación.

En este sentido, se ha reconocido por parte de algunas organizaciones internacionales el avance del Estado Colombiano en materia de protección a las comunidades indígenas, el cual “[...] está a la vanguardia de América Latina en el reconocimiento constitucional y legislativo de los derechos humanos de los pueblos indígenas.” (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [[OACNUDH](#)] s.f, pág. 8)

De acuerdo al informe de la ACNUR los indígenas representan el 3.4% de la población, y teniendo en cuenta que una de las funciones del Estado es garantizar y proteger a las culturas ancestrales, este mecanismo a través del enfoque diferencial es uno de los más propicios en caso que se vean vulnerados y afectados los derechos de las comunidad indígenas.

2.2. La Consulta previa a nivel nacional

En Colombia, la consulta previa en la mayoría de casos se ha dado en temas relacionados a la extracción de recursos naturales o la ejecución de grandes obras como carreteras, oleoductos o represas, como por ejemplo el caso de la comunidad U’wa, referenciado a través de la Sentencia SU-039 de 1997 donde se analiza la explotación de hidrocarburos por parte de Ecopetrol en detrimento de la afectación territorial y como consecuencia la generación de desplazamiento y separación de la comunidad. (Corte Constitucional 1997)

En el caso referido, el Ministerio de Medio Ambiente otorgó la respectiva licencia ambiental para que la empresa ejecutara dicha extracción, sin embargo no se dio un previo acuerdo y participación de la comunidad en las decisiones que afectaban sus derechos.

En la actualidad se han presentado problemas como el asesinato de varios integrantes de la comunidad U’wa, el desplazamiento generado por actores armados ilegales que han llevado al fraccionamiento y debilitamiento de la comunidad, lo cual ha beneficiado a los actores interesados en explotar los recursos naturales en dicha zona, pues no hay unidad colectiva e interés de la mayoría de integrantes del pueblo U’wa en seguir en sus territorios.

El anterior caso, es uno de los más emblemáticos en el marco de la consulta previa, pues como se anotó allí se han presentado otros factores que han alterado las condiciones normales de un proceso donde se deben respetar otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la participación, a un ambiente sano, entre otros.

Adicionalmente es importante aclarar que si bien la gran mayoría de casos donde se presenta la consulta previa se da en zonas rurales, las metodologías en casi todos los casos son distintas, puesto que se deben acordar entre los actores involucrados dependiendo el contexto y entorno.

Existen otros casos donde se ha adelantado la consulta previa expuestos en sentencias como: la Sentencia T-652 de 1998 (“Caso Urrá”) Sentencia T-154 de 2009 (“Caso Río Ranchería”) Sentencia C-615 de 2009 (“Caso Plan Básico Wayuu”) en los cuales los indígenas de dichas zonas han considerado vulnerados y afectados sus derechos por diversas razones en las que el Estado se encuentra obligado a consultar a las comunidades indígenas, tales como:

Sobre medidas legislativas, enajenación de tierras, programas de formación profesional, educación para los niños y jóvenes en su lengua, cuando haya lugar a trasladar a las comunidades indígenas de su lugar de origen a otro, en la erradicación de cultivos ilícitos, utilización de tierras para actividades militares, cuando la vida de los niños indígenas este en riesgo, cuando hay una división de la comunidad por las fronteras internacionales. (OACNUDH [s.f.] 17-18)

De igual modo así como el Estado está obligado a consultar, cualquier privado que pretenda desarrollar algún proyecto o acción que implique o pueda afectar alguna zona territorial y a su vez alterar las condiciones ambientales debe requerir una certificación ante la Dirección de Etnias para determinar si en la zona que se busca desarrollar el proyecto hay presencia de comunidades étnicas, con el fin de establecer la necesidad de la apertura de la consulta previa.

2.3. ¿La Consulta un obstáculo para el desarrollo?

Es importante identificar que hay un elemento en común en la mayoría de casos donde se ha adelantado la consulta previa, pues en las zonas donde se proyecta hacer una intervención por parte del Estado o alguna organización privada, dichos actores manifiestan un interés superior o indispensable para la ejecución de dichos proyectos, que

consiste en llevar progreso y desarrollo a las regiones. Es ahí donde surge una pregunta ¿Es la consulta previa un obstáculo para el progreso y desarrollo de grandes proyectos de interés general?

Frente a este interrogante, los gobiernos de turno han planteado la necesidad de llevar a todos los rincones del país grandes proyectos que generen empleo, desarrollo, seguridad, etc., y por lo tanto para las organizaciones y entidades privadas especialmente, los proyectos no se pueden frenar por causas menores que no tienen una repercusión general.

En ese sentido, en los planes de desarrollo nacional se han consignado como ejes prioritarios la explotación minera, la construcción de electrificadoras, carreteras, etc., que implican el desvío de ríos, tala masiva de arboles y otras transformaciones en el medio ambiente, un ejemplo de esto es el plan de desarrollo prosperidad para todos (2010-2014) que ha establecido como una de sus “locomotoras” la minera y por lo general donde se pretenden realizar dichos proyectos son zonas donde históricamente han habitado comunidades originarias.

Lo expresado anteriormente da cuenta que la consulta previa no se ha considerado como política de Estado, es decir que permita una continuidad de los procesos independiente del cambio de gobierno. Actualmente su condición se da dependiendo de los planes gubernamentales de cada presidente, donde el mandatario de turno define en su agenda gubernamental el énfasis en temas que puedan tener repercusión en las comunidades indígenas.

Es así que la consulta previa para los particulares u organizaciones interesadas en desarrollar determinados proyectos se convierte en un trámite necesario y dispendioso, puesto que el proceso que se debe adelantar para consultar a las comunidades, es largo y tiende a dilatarse por las partes involucradas. En ese sentido, el Estado ha establecido un debido proceso, del cual si no hay voluntad de una de las partes no puede conducir a algo interminable, por lo que la Corte Constitucional en la sentencia C-891 de 2002 ha señalado que:

[...]cuando quiera que por decisión propia, y aún por imprudencia, desidia o conducta dilatoria de los interlocutores particulares se frustre la posibilidad de algún grado de concertación pluralista [...]no quedará otro remedio más viable que el de reconocer el

fracaso de las oportunidades dadas por el Estado a las personas en un caso concreto, siendo al efecto necesario admitir las consecuencias que se puedan derivar del vencimiento de los términos no aprovechados por los particulares [...] las autoridades competentes deberán privilegiar el interés general adoptando las medidas conducentes a un genuino desarrollo de sus potestades políticas, legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de control. (Corte Constitucional 2002, párr.2)

De otro lado, dirigentes de las comunidades indígenas y de organizaciones nacionales de la ONIC como Luis Evelis Andrade se han referido en varios sentidos sobre este derecho. La consulta es una oportunidad para llegar a una concertación que beneficie a los sectores más vulnerables, para mejorar el bienestar social y evitar daños irreparables a determinada comunidad indígena, por lo cual se ha insistido en la necesidad de buscar acuerdos a través de diálogos y consideraciones reales que conduzcan a buen término el desarrollo de la consulta previa. (Andrade 2007 págs. 56-58)

2.4. El papel del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior entidad del Estado encargada de acompañar estos procesos a través de la Dirección de Etnias y la Dirección de Consulta Previa debe garantizar que los integrantes de las comunidades indígenas afectadas puedan tener un dialogo libre, previo e informado entorno a la medida que afecte sus derechos, para lo cual se debe suministrar la suficiente información por parte de los actores involucrados con el fin de no generar contratiempos que impidan el buen desarrollo de la consulta previa.

El Estado al iniciar una consulta previa, reconoce la existencia de la comunidad indígena, una cultura propia y una forma de gobierno acorde con su ley de origen y lineamientos propios, para lo cual debe hacer un estudio y realizar las respectivas verificaciones de la existencia de la comunidad indígena. Con el Convenio 169 de la OIT sobre el cual se sustenta la consulta previa, en el artículo 14 numeral 2 establece que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.” (Organización Internacional del Trabajo [OIT] 1989)

La comunidad indígena que sienta afectado o vulnerados sus derechos debe presentar la solicitud ante la Dirección de Consulta previa, para lo cual se deben tener en cuenta los requisitos exigidos por la entidad:

Información geográfica de la comunidad, certificación del INCODER sobre títulos colectivos, certificación de la Dirección de Etnias sobre la existencia de la comunidad indígena, luego que se tienen estos documentos se asigna un profesional que se encarga del proceso desde su inicio hasta su terminación.” (MIJ 2009a, pág. 638)

Existen varias fases trazadas por el Ministerio del Interior con base en la ley 21 de 1991 y del Convenio 169 de la OIT, que sin embargo deben ser acordadas y adecuadas a las formas tradicionales de la comunidad:

El proceso de Consulta Previa siempre deberá cumplir las siguientes fases: a) Preconsulta, b) Apertura del proceso, c) Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, d) Pre-Acuerdos, e) Reunión de Protocolización, f) Sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos, g) Cierre del proceso de Consulta Previa. Estas fases se entenderán como un protocolo sugerido por el Grupo de Consulta Previa, y su aplicación estará supeditada a los acuerdos establecidos por la comunidad en consulta y el interesado. (Presidencia 2010a, págs. 5-6.)

En cada una de estas fases se debe dar un proceso de información, donde se socialice el proyecto a desarrollar con los actores involucrados, en la cual los indígenas deben tener conocimiento de los hechos y acciones que se pretenden adelantar. Dentro de estas fases se expone la normatividad y la presentación de los actores que participaran durante el proceso. Al igual que una explicación detallada del proyecto a desarrollar donde la comunidad puede hacer sus respectivas intervenciones y sugerencias, además de identificar las posibles ventajas y desventajas del proyecto. Es necesario que siempre se lleguen a acuerdos sobre las dinámicas y pasos siguientes de la consulta, además permitir a la comunidad realizar sus debates internos.

2.5. Los principios de la consulta previa

En este sentido, se estableció que la consulta previa debe cumplir con unos principios, el principio rector es la buena fe, “cada uno de los participantes en el proceso debe actuar desde la verdad y la transparencia” (MIJ 2009a, pág.633), sin ocultar ningún tipo de información o encubrir otro tipo de intereses que afecten la protección de los derechos de las comunidades indígenas.

La consulta debe darse de manera libre, donde las comunidades indígenas involucradas puedan actuar y participar sin ninguna presión indebida, así como tomar sus decisiones bajo su autonomía y en el marco del respeto a la diferencia se les permita determinar las ventajas y desventajas del proyecto a desarrollar o medida a implementar.

La consulta debe ser previa, es decir, deben darse los procedimientos necesarios antes de ejecutarse el proyecto o medida, con el fin de no causar un daño irreversible que luego obligue al Estado a responder por hechos que pudo evitar o mitigar de manera concertada con las comunidades indígenas, “es decir, la consulta debe ser anterior a la adopción y la aplicación de las mismas.” ([OACNUDH](#) s.f, pág. 21)

Otro principio vital en el desarrollo de este mecanismo es el debido proceso, en el cual el Gobierno Nacional debe coordinar varias actividades y etapas como “acordar con las comunidades, sus autoridades y los demás participantes los procedimientos, tiempos, espacios y contenidos del proceso de consulta” (MIJ 2009a, pág. 628). De igual modo, es necesario que exista un acuerdo entre los instrumentos y la metodología que se va adelantar, garantizando el respeto y autonomía de las reuniones o eventos internos que desarrollen las comunidades indígenas, sin embargo “el Estado debe asegurarse de que los representantes de la comunidad que participen en la toma de decisiones sean los legalmente reconocidos en su estructura organizativa.” (MIJ 2009a, pág. 633) Esto con el fin que personas ajenas a la comunidad no interfieran en el proceso o asuman una posición de representación de la comunidad cuando esta no le ha conferido dicho mandato.

En cuarto lugar, al ser la consulta un mecanismo intercultural, debe efectuarse la respectiva comunicación e interacción de manera bilingüe, es decir, se debe contar con la lengua originaria del pueblo y así evitar el desconocimiento de los demás integrantes de la comunidad. En quinto lugar, “El Estado debe suministrar la información de manera oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna.” (MIJ 2009a, pág. 634)

En sexto lugar, es indispensable que las medidas o decisiones que se dan en la consulta previa no se realicen sin antes llegar a un acuerdo entre las partes, asimismo se debe identificar las posibles consecuencias en cada uno de los escenarios que pueda darse.

En séptimo lugar, existe un principio fundamental y es el pluralismo jurídico, es importante que todos los actores intervinientes en la consulta comprendan dentro de los procedimientos generales, la utilización del derecho propio o derecho mayor por parte de las comunidades indígenas, puesto que no solamente debe tenerse en cuenta la normatividad estatal sino también las reglas y normas culturales, naturales y ancestrales por

las que se rigen las comunidades indígenas, por lo cual es indispensable que se armonicen ambos derechos y así evitar choques entre dos visiones del mundo diferentes.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, El Estado y las comunidades indígenas deben tener una interlocución permanente y constante, cumpliendo de manera cabal con los principios para llevar a buen término las relaciones y el proceso de la consulta previa adelantado.

El Ministerio del Interior a través de sus direcciones distingue dos tipos de consulta previa, por un lado la consulta con licenciamiento ambiental, en el cual el Ministerio de Medio Ambiente debe entrar a evaluar los posibles impactos, daños y consecuencias ambientales del proyecto que se pretenda desarrollar.

En este sentido, se inserta dentro del proceso de licenciamiento ambiental, el cual es competencia del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por ello se inicia con el auto que este expide El Ministerio del Interior y de Justicia [...] (MIJ 2009a, pág. 637).

De otro lado, está la consulta sin licenciamiento ambiental en el cual se realiza un plan de manejo distinto para determinar los posibles procedimientos ambientales,

En este caso la Consulta Previa se rige esencialmente por la Ley 21 de 1991 y el Decreto 200 de 2003. De esta manera es liderado por la Dirección de Etnias y puede tener o no un procedimiento ambiental asociado (Plan de Manejo).” (MIJ 2009a, pág. 637)

Ahora bien, una debilidad que presenta la consulta previa consiste en que las comunidades indígenas no cuentan con los recursos humanos, económicos y políticos para acceder a una asesoría o apoyo técnico en materia jurídica aun cuando el Convenio 169 de la OIT lo establece, mientras que el Estado y la entidad u organización privada interesada en ejecutar la obra tiene estas herramientas, de ahí que la comunidad indígena se encuentra en una clara desventaja, pues no cuenta con dichos instrumentos para defender sus derechos.

Frente a la anterior situación, la Corte Constitucional a través de la sentencia SU-039 de 1997 ordenó el apoyo económico en los recursos necesarios para que las comunidades cuenten con instrumentos para su defensa. Esto permitiría que se dé una discusión más amplia y consistente entre los actores intervinientes, y así cumplir con los principios consagrados en el marco de la consulta.

Es así que el Estado como organización político-administrativa debe asumir una serie de obligaciones y responsabilidades que no puede evadir, para lo cual debe buscar un

punto de equilibrio o conciliación entre las pretensiones de todos los actores, teniendo de presente que la Constitución Política de 1991 reconoce como entidades públicas a los territorios indígenas, lo cual les da una categoría especial para poder ejercer allí una jurisdicción propia, con autonomía, sin interferencia de otros actores que puedan alterar sus condiciones de vida.

Dentro de los límites temporales, hay que tener en cuenta en qué momento se da por terminada o finalizada, pues “la consulta previa se considerará como procedimiento debidamente agotado, siempre que se cumplan con los requerimientos sustanciales y procedimentales exigidos para su realización efectiva.” (MIJ 2009a, pág. 661)

Finalmente, la consulta previa al tener la categoría de derecho fundamental la hace de obligatorio cumplimiento y no deber verse exclusivamente como un requisito u obligación administrativa, sino como un mecanismo para el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos en concordancia con el Estado Social de derecho.

3. DINÁMICAS DE LA CONSULTA PREVIA EN EL CABILDO MUISCA DE BOSA

La consulta previa que se ha adelantado entre la Administración Distrital de Bogotá y el Cabildo Muisca de Bosa se desarrolla debido a la expedición del Decreto 521 de 2006 por el cual se adopta El Plan Parcial El Edén el Descanso que busca desarrollar en varias de las tierras propiedad de los indígenas muisca de Bosa la construcción de viviendas de interés social, hay que tener en cuenta que el plan parcial de acuerdo al artículo 12 del Decreto presidencial 2181 de 2006 es,

El instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997. (Presidencia 2006b, párr.15)

De acuerdo al decreto 521 del plan parcial, son 247 predios involucrados en el plan parcial, 176 corresponden a propiedades de muisca, es decir alrededor del 64% de terrenos son mayoritariamente de indígenas. Con la expedición del decreto del Plan Parcial, varios de los integrantes de la comunidad muisca en cabeza de las autoridades tradicionales del Cabildo iniciaron las respectivas solicitudes y trámites ante instancias como el Ministerio del Interior y la Administración Distrital para que se respetaran varios derechos constitucionales que se estaban vulnerando con la expedición de este decreto.

De este modo el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Etnias y Consulta Previa dio vía libre para que antes de ejecutar cualquier acción que pudiese afectar el territorio muisca de Bosa se desarrollara un proceso de concertación y consulta previa, libre e informada entre las partes involucradas.

En el desarrollo de cualquier proyecto del Estado o algún particular que pueda alterar las condiciones territoriales o ambientales, debe solicitar ante la Dirección de Etnias, una certificación que defina la presencia de indígenas en la zona a intervenir. En la última certificación con número 695 del 24 de junio de 2013 “sobre la presencia o no de comunidades etnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse,” la Dirección de Asuntos indígenas reconoció tras un análisis etnográfico la existencia de la

comunidad muisca de Bosa, por lo cual cualquier proyecto debe contar con consulta antes y durante el proyecto. (Ministerio del Interior 2013, págs. 1-6)

El Ministerio del Interior antes de iniciar la consulta previa realizó un estudio y análisis etnográfico que arrojó una relación entre la existencia de familias muiscas y su existencia en este territorio, por lo cual es válida desde el punto de vista legal dicha consulta en un contexto que se encuentra entre las dinámicas y lógicas de la ciudad y el campo, pues el Ministerio no permitiría una consulta donde no hay comunidades étnicas, no obstante al no existir resguardo, la Dirección de Etnias reconoce a la comunidad muisca como una parcialidad indígena, es decir:

Un grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tiene conciencia de identidad, que 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. (Presidencia 1995c, pág.2)

En este punto es importante precisar los alcances y labores que desempeña el Cabildo Muisca de Bosa que es la organización jurídica encargada de representar a los comuneros indígenas que son afectados por las decisiones gubernamentales. La representación del Cabildo Muisca se da a través de ocho autoridades tradicionales encabezadas por el gobernador, elegidas en una asamblea donde participan todos los comuneros indígenas mayores de 14 años.

3.1. ¿Por qué la consulta previa donde no hay resguardo?

En este capítulo es necesario iniciar con un cuestionamiento ¿Por qué se da la Consulta Previa en una zona donde no hay resguardo indígena? Si bien ya se ha planteado con anterioridad algunos elementos históricos que dan respuesta a este interrogante, hay que resaltar que fue gracias a un proceso de trabajo interno e insistencia por parte de los comuneros interesados en la protección y salvaguardia de su territorio que se logró que el Estado colombiano mediante sus instituciones del nivel central y local, aceptarán, reconocieran y permitieran una interlocución directa con la comunidad muisca de Bosa a través del Cabildo indígena como entidad de carácter especial.

La consulta previa se da a esta comunidad a pesar que el resguardo indígena ya no existe, pero de acuerdo al Convenio 169 de la OIT en su artículo 14 “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.” (1989) lo cual indica que para los muisca de Bosa se puede desarrollar la consulta, aunque en cierta medida la pérdida del resguardo ha sido un elemento de debilidad entre la comunidad.

Hay que tener en cuenta que existen escrituras de finales de 1800 e inicios de 1900 que dan cuenta de la presencia de propietarios muisca, así como títulos de dominio que son el fundamento jurídico y cultural, para demostrar que los muisca de Bosa han ocupado por décadas esos territorios, y que hoy a pesar de los cambios territoriales, un número considerable de la comunidad sigue habitando allí, tiene la propiedad de sus territorios y continúan tejiendo relaciones sociales y culturales.

3.2. Zona suburbana

Las zonas de San Bernardino y San José donde se encuentra la comunidad es una mezcla entre un entorno rural y urbano, lo que se denomina un contexto suburbano, en el cual han confluído dinámicas de ambos entornos, así lo establece la ley 388 de 1997 en su artículo 34, “constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad.” (Congreso de la República 1997)

En primer lugar, como se puede observar en la imagen, algunos muisca desarrollan actividades como la siembra de hortalizas, plantas medicinales, etc., y de acuerdo a la información recopilada a través de la encuesta realizada por el autor, el 46% de las personas encuestadas que habitan en alguna de las dos veredas aun desarrollan actividades propias como agricultura, recolección de leche, medicina propia, etc., (Anexo 8. Cuados: Tabulación de resultados), por otra parte se han ido configurando otras serie de dinámicas propias de la ciudad y de las cuales la comunidad muisca de Bosa se ha venido adaptando desde hace mas de 15 años, pero estas han tenido una fuerte repercusión en el territorio como la presencia de transporte público urbano (Parqueaderos del SITP),

Colegios Distritales como el San Bernardino y el Kimmy Pernia donde estudian algunos niños de la comunidad muisca, centros de salud como el UPA San Bernardino del Hospital Pablo VI de Bosa, entre otros elementos que conducen a un cambio drástico entre la relación del indígena con el territorio rural a un indígena que ahora convive con elementos de la ciudad.

Imagen 2. Territorio muisca de Bosa: Cultivos propiedad de familias muiscas.



Fuente: Imagen 2 tomada por el autor del trabajo, 2013 (Vereda San Bernardino, cultivo de hortalizas, al fondo algunas viviendas de muiscas y el Colegio Distrital San Bernardino)

La Consulta Previa que se adelanta con los muiscas ha tenido dificultades en su desarrollo, además del incumplimiento del debido proceso como lo contempla tanto la ley 21 de 1991, así como los acuerdos entre la comunidad y el distrito. Adicionalmente, la falta de un reconocimiento real y un trato con un enfoque diferencial para los muiscas de Bosa ha sido ausente durante el proceso, no obstante el Cabildo muisca ha ido perdiendo legitimidad como interlocutor y afectado debido a que algunos indígenas propietarios de tierras han decidió apartarse del Cabildo como organización de representación, pues no ven resultados concretos en la toma de decisiones referente al territorio.

A continuación se explicarán varios de los elementos y dinámicas que se han dado en el desarrollo de la consulta previa y la garantía del debido proceso.

3.3. Presencia de propietarios ajenos a la comunidad

La presencia de propietarios ajenos a la comunidad en el territorio muisca de Bosa ha aumentando en los últimos años, generando graves problemas para los indígenas como inseguridad, desplazamiento de familias muiscas, etc. Según el plan parcial en su artículo tercero que establece el ámbito de aplicación, de los 247 predios afectados por dicho plan 71 predios son propiedad de particulares o personas ajenas a la comunidad, inclusive el Distrito Capital es dueño de un predio dentro de esta zona, El Remate, que se encuentra dentro del campo de afectación (Alcaldía Mayor de Bogotá 2006, párr.2), aún cuando se establece en la ley 21 en su artículo 18 que,

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones. (Congreso de la República 1991)

Esta situación está motivada debido a que al ser un territorio con amplios espacios, familias desplazadas o de otras zonas de la ciudad han comenzando a construir ilegalmente sin ningún tipo de licencia y lo más grave con anuencia del mismo distrito, puesto que han facilitado la instalación de servicios públicos domiciliarios y en algunos casos han comenzado a cobrar impuesto predial, desconociendo que mientras esté la consulta previa, no se puede desarrollar ningún tipo de construcción.

Las urbanizaciones en el suroccidente de Bosa se han ido asentado en terrenos inestables y en el paisaje sólo se ven casas construidas en ladrillo, lona o lata. En el sector El Remanso 1, saliendo por la carrera 84 C con calle 74 Sur, urbanizadores piratas construyen en las noches. En menos de dos años se han levantado 78 viviendas ilegales. (Valenzuela 2013, párr. 1)

De igual modo, se han generado conflictos entre los indígenas y propietarios ajenos a la comunidad debido a la interferencia y afectación de los territorios como la construcción ilegal de vallados o canales para el desagüe de las aguas negras y lluvias afectando inclusive la salud de los indígenas. Un ejemplo de esto se presenta entre la familia de la Señora Dolores Neuta y las familias de la Urbanización Villa Celina, quienes

construyeron un vallado que ha generado graves problemas y afectación a la familia indígena.³

Las autoridades del Cabildo han puesto en conocimiento a la administración distrital y local esta situación y otras similares pero no han tomado medidas al respecto, y como se evidencian en la imagen 3, continúa la creciente urbanización ilegal a pesar que la consulta previa impide que se ejecute cualquier acción que modifique el territorio.

Imagen 3. Territorio muisca de Bosa: Urbanización cercana a la ronda del río Tunjuelito en la Vereda San Bernardino



Fuente: Imagen 3 tomada por el autor del trabajo, 2013
(Vereda San Bernardino, construcciones cercanas a la ronda del río Tunjuelito.)

Esta situación se presenta también por las decisiones de algunas familias muisca que han tenido que vender sus territorios puesto que las deudas de impuestos y otros costos relacionados a sus tierras como los procesos judiciales, los ha llevado a tomar esta decisión, por lo cual hay parte de responsabilidad en algunos muisca en que exista la presencia de otros grupos de familias distintas a las del Cabildo en esta zona, motivado claro está por situaciones de este tipo.

³ Anexo 3. Notas de trabajo de campo, acompañamiento a reunión el 4 de Septiembre de 2013 entre las autoridades del Cabildo, algunos líderes de Villa Celina y la familia afectada.

Lo anterior se sustenta en la revisión efectuada de un primer censo catastral de los predios afectados por el Plan parcial El Edén el descanso, elaborado por el Cabildo Muisca donde recopilan la información de 50 propietarios muiscas, en el cual se determina que de este número de la población censada por la consulta previa, ocho propietarios indígenas tiene alguna deuda por concepto de impuestos, valorización o servicios públicos. (Anexo 4. Formato censo catastral)

Esta situación ha generado procesos ejecutivos, especialmente a cargo del IDU quienes han iniciado estas acciones por concepto de valorización por beneficio local generando embargos y secuestro de bienes de propietarios muiscas. Esta situación ha llevado a algunos propietarios indígenas a vender sus terrenos para evitar el aumento de las deudas, no obstante el embargo de las tierras de un indígena es inconstitucional, debido a que el artículo 63 de la Constitución Política establece que “[...] las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo [...] son inembargables, imprescriptibles e inalienables.” (1991)

En la actualidad gran parte del área afectada por el plan parcial ya está construida, y la restante que aún no lo está, se encuentra con diferentes situaciones que tienen particularidades específicas como problemas administrativos, trasposos, herencias, que no se han resuelto.

Frente a este panorama, el problema se acrecienta cuando los particulares venden o urbanizan ilegalmente estas tierras, pues terminan titulando tierras de las cuales no tienen los documentos legales, y son vendidas a personas vulnerables como desplazados, tal es el caso del barrio ilegal Villa Celina, en el cual habitan un gran número de familias desplazadas quienes están ocupando tierras que son de indígenas.

Antes de este proceso de urbanización ilegal se ha presentado otro grave problema ambiental y que aun continúa dando paso para la construcción de viviendas y es la utilización de estos terrenos como rellenos, lo cual crea una inestabilidad para la construcción de viviendas.

Es aquí donde la consulta previa tiene otro elemento adicional que problematiza mas su desarrollo debido a que la zona que incluye la consulta previa habitan indígenas y no indígenas, a estos últimos no los cubriría la consulta previa por no tener dicha condición,

el problema resulta que tienen terrenos donde también habitan los muisca, dificultando el proceso, pues en las reuniones que se han dado entre la Administración Distrital, el Cabildo Muisca y el Ministerio del Interior, se han dificultado los consensos y toma de decisiones debido a que los nuevos propietarios que no son indígenas, no están de acuerdo en que dichas tierras permanezcan baldías o que no se realice ningún tipo de intervención física.

Vale aclarar que las tierras de los muisca no están a nombre colectivo, sino que cada indígena o familia tienen determinada parcelación de tierra a nombre propio, esta situación ha generado algunos enfrentamientos entre integrantes de la comunidad, puesto que algunos consideran que la consulta previa ha impedido que sus terrenos puedan ser vendidos, mientras que otros quieren continuar allí e insisten en continuar con el proceso, de ahí que los consensos al interior de la comunidad no han podido resultar de manera satisfactoria debido a estas situaciones.

A través de la encuesta realizada se pudo determinar que del 60% de personas encuestadas que conocen que es la consulta previa, de este porcentaje, el 73.3% de las personas encuestadas defienden el territorio, en contraste con el 23.3% que tiene la intención de vender sus tierras por diversos motivos, evidenciando que hay una amplia mayoría de muisca que quieren continuar con sus territorios. (Anexo 8. Cuadros: Tabulación de encuesta realizada)

3.4. Cambio en la categoría territorial

La administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) comenzó a desarrollar un megaproyecto de vivienda denominado El Recreo a través de la entidad pública gestora de tierra, Metrovivienda. Este megaproyecto ocupó grandes extensiones de tierra en la zona suroccidental de Bosa. A partir de este hecho, se empezaron a desarrollar estudios y a modificar las normas urbanísticas para desarrollar allí amplias zonas de vivienda, de ahí que, durante el año 2000 se expidió el POT, el cual estableció varias zonas entre ellas la Vereda San Bernardino y parte de la Vereda San José como suelo de expansión urbana, que según dicho POT en el artículo 89 numeral 2, es el que:

Está constituido por la porción del territorio Distrital, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, según lo determinen los programas de ejecución. Este territorio sólo podrá incorporarse al perímetro urbano mediante planes parciales. (Alcaldía Mayor 2000)

Sin embargo contrasta con lo establecido en dicho POT en el artículo 89 numeral que cataloga como suelo rural el que “está constituido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.” (Alcaldía 2000)

A pesar de conocer las condiciones del territorio muisca donde parte de la población vivía de la agricultura y además el tener riesgo de inundación por estar bordeado por el río Tunjuelito, dicha administración decidió cambiarle la categoría territorial y dejarlo como suelo de expansión urbana, así lo asegura Reinel Neuta ex gobernador del Cabildo muisca, “desde la creación del primer POT(refiriéndose al de Peñalosa) hay un total desconocimiento del papel de los indígenas, se desconoció la garantía al territorio siendo ancestral.”(Neuta 2013)⁴. Este cambio territorial de suelo rural a suelo de expansión urbana se constituye como una de las principales causas para que el territorio muisca comenzara a urbanizarse de manera desordenada sin contar con el consentimiento de la comunidad.

Imagen 4. Territorio muisca de Bosa: Vereda San Bernardino en límites con la Vereda San José.



Fuente: Imagen 4 tomada por el autor del trabajo, 2013 (Vereda San Bernardino, cultivos y urbanizaciones cercanas a la ronda del río Tunjuelito)

⁴ Anexo 5, entrevista completa a Reinel Neuta.

Adicionalmente, uno de los problemas que no ha tenido mayor relevancia para Metrovivienda, por lo menos hasta el 2012 es que en dicha zona confluyen dos ríos, el Tunjuelito y el Bogotá. Teniendo en cuenta las normas urbanísticas y de protección, esta zona es considerada como de riesgo medio, pues gran parte de los terrenos se encuentran por debajo de los ríos, por lo cual al generar construcciones, estas no cuentan con la suficiente garantía y seguridad para habitarlas al estar en riesgo de inundación.

Aun cuando existen restricciones para la construcción cerca de la ronda del río y teniendo en cuenta que mientras esté vigente la consulta previa no se pueden ejecutar alguna obra en el territorio, el Plan parcial El Edén el Descanso inicialmente planteado ha tenido cambios sustanciales luego de su expedición, por cuanto en esta zona se han dado construcciones, trasposos y ventas de terrenos de propietarios indígenas a particulares.

3.5. Defensa cultural

Una pregunta fundamental en el proceso adelantado por la consulta previa es ¿Qué identidad y sentido de pertenencia tienen los muisca de Bosa actualmente por su territorio? Esta pregunta surge en razón a que no tendría sentido realizar un proceso de consulta por un territorio el cual no es defendido por la mayoría de indígenas. En ese sentido con base en la encuesta realizada, se determinó cuál es la apropiación territorial de la comunidad muisca para con su territorio, se pudo establecer que de los encuestados el 96% de los muisca respetan y tienen arraigo con su territorio contra el 4% que no tiene esta apropiación. (Anexo 8. Cuadros: Tabulación de encuesta realizada)

Sin embargo, dentro del 60% de los encuestados que respondieron afirmativamente que conocían que era la consulta previa, hay un 23.3% de estas personas encuestadas que consideran que la consulta previa ha impedido la venta de sus tierras, por lo que este mecanismo se convierte en un impedimento para estas personas debido a que factores como la presencia de familias desplazadas y urbanizadores ilegales han generado que esta zona se convierta en un lugar poco vivible y quieran abandonar el territorio, en parte también por los altos costos como el pago de impuestos y valorización, que muchas

veces dicha población no tiene para costear. (Anexo 8. Cuadros: Tabulación de encuesta realizada)

Estos hechos han configurado una pérdida de identidad por lo que sus acciones para reivindicar sus derechos tienden a perder legitimidad tanto en una parte de la comunidad como hacia las instituciones estatales con las que deben establecer un diálogo permanente. En ese sentido los indígenas se ven en la tarea de buscar e incorporar otros mecanismos para garantizar la protección de sus derechos colectivos y reivindicar su apropiación territorial.

El Festival Jizca Chia Zhue que se celebra anualmente desde hace 12 años es uno de los mecanismos culturales que ha permitido generar un escenario de cohesión y apropiación por parte de los integrantes de la comunidad para con su territorio, así como una forma de mostrar ante las autoridades distritales y nacionales la existencia de esta comunidad indígena que a pesar de vivir actualmente en la ciudad mantiene cierto interés en la defensa de su cultura.

Dentro de otros mecanismos distintos a la consulta previa, se encuentra la política pública indígena distrital a través del acuerdo 359 de 2009 expedido por el Concejo de Bogotá del periodo (2008-2012), en la cual se establecieron algunas herramientas que permitieran un goce efectivo de los derechos de las comunidades indígenas en la ciudad.

Dentro de estas herramientas se destacan las acciones afirmativas establecidas en el artículo primero, que son “políticas o medidas dirigidas a favorecer determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que las afectan, [...]” (Concejo de Bogotá 2009). En este sentido, El Cabildo indígena muisca de Bosa ha puesto en marcha programas como medicina ancestral para beneficio de sus integrantes, formación y capacitación de los comuneros en diversos temas de trascendencia local, distrital y nacional que han tenido repercusión en su arraigo territorial.

Es así como el Estado debe reconocer la existencia de una apropiación por parte de la comunidad muisca de Bosa que a pesar de haber sufrido transformaciones y cambios territoriales aun se mantiene un sentido de pertenencia, en este sentido en el Convenio 169 de la OIT artículo 14 se estableció que,

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. (OIT 1989)

El Cabildo Muisca en reunión de consulta previa del 3 de junio de 2010 presentó varios de los impactos a nivel cultural que tiene el plan parcial, para lo cual plantearon a su vez propuestas para mitigar, prevenir y compensar esta situación, donde identificaron que el plan parcial tiene como consecuencias:

Desintegración de la comunidad y extinción de la identidad cultural indígena por pérdida del territorio para lo cual plantean la construcción de casa museo indígena dentro del plan parcial, incorporar físicamente al diseño urbano y arquitectónico elementos de la cultura muisca, preservar casas antiguas como patrimonio colectivo[...] Y una manera de compensar es constituir un resguardo en cercanías como restitución de derechos históricos y reparación del daño causado por la no previsión del impacto que sobre las tierras productivas de los cabildantes, ha tenido la contaminación del río Tunjuelito. (Ministerio del Interior 2010, pág. 12)

3.6. Tierras Colectivas

El Decreto 2164 de 1995 establece los criterios para la adjudicación de tierras a las comunidades indígenas, sin embargo la entidad encargada del tema, el INCODER, no tiene dentro de sus competencias la asignación de tierras a la comunidad muisca de Bosa, en razón a que se encuentra en una zona que ahora hace parte de la ciudad. Frente a esto las autoridades del Cabildo Muisca de Bosa con apoyo de sus comuneros han planteado la necesidad de constituir un área protegida por el Estado, donde únicamente los muiscas sean los reales poseedores, sin intervención de actores particulares.

Esta área protegida de acuerdo a otra de las propuesta del Cabildo Muisca es; constituir la ciudadela Iguaque, en la cual confluyan viviendas para los indígenas de Bosa así como para otras comunidades indígenas, donde se puedan desarrollar las actividades propias tales como cultivos, lugares para ceremonias, instituciones educativas étnicas, centros de salud con atención de medicina ancestral. (Chaparro 2010, págs. 6-8)

Esta propuesta fue presentada a la Secretaria de Gobierno de Bogotá, en el año 2010, como un proyecto alternativo que permitiera una salida a la situación que se estaba

presentando y así dar por terminada esta problemática en relación al plan parcial, sin embargo esta propuesta aun no ha tenido respuesta por parte de la Administración Distrital.

El desafío que hoy se plantea el Cabildo Muisca de Bosa, en lo referente al ámbito territorial, es constituir una zona donde el Estado respete las tierras para que habiten los muisca que desean continuar. De igual modo, se plantea la necesidad de detener las invasiones, construcciones y ocupaciones ilegales por parte de urbanizadores piratas, pero, esto depende en parte de la responsabilidad y ejercicio de las autoridades competentes en restringir la construcción de viviendas y otros equipamientos urbanos, pues de lo contrario será más difícil que continúen llegando personas ajenas a la comunidad y luego tengan que salir del territorio muisca.

De otro lado, el Cabildo Muisca, busca que el Estado reconozca estas zonas territoriales con autonomía y jurisdicción propia, como lo establece la Constitución Política de 1991, además de resarcir todos los daños morales, culturales, sociales y ambientales que ha causado la permisividad y connivencia del Estado al permitir todo tipo de acciones que han afectado a la comunidad muisca.

Es claro que existe una visión contrapuesta de cómo se concibe el territorio para el Estado colombiano y para la comunidad muisca de Bosa. Con todos los proyectos e intenciones adelantados por parte de la administración distrital ha llevado a que los muisca de Bosa que habitan este territorio tengan que flexibilizar su posición frente al Estado pues los ha obligado y coaccionado para que su territorio sea valorado en términos monetarios en detrimento del significado cultural, ancestral y espiritual que para los muisca y en general para los indígenas tiene el territorio.

Para el Estado y en el caso aquí tratado para la administración distrital, estos territorios son concebidos como zonas propicias para la construcción de viviendas y equipamiento urbano, no obstante hay que dejar en claro que la comunidad muisca no se opone a que el Estado invierta en infraestructura y equipamientos urbanos que pueden ser de beneficio para la comunidad, pero siempre consultando a los directamente implicados.

El plan parcial propone construir 6.000 viviendas [...] Nuestros predios los compraría Metrovivienda a un precio mínimo de \$15.000 por metro cuadrado. [...] Por su parte la resolución de desarrollo prioritario da un plazo, a 133 predios de nuestra vereda, en el cual, si no son vendidos o construidos, son expropiados [...] (Cabildo indígena muisca de Bosa 2010a, pág.4)

Esta situación de incertidumbre ha estado presente en los últimos años entre la Comunidad Muisca, puesto que como se evidenció hay de manifiesto una intención de expropiar a los indígenas muisca, por lo cual esto ha generado temor entre las personas al tener que salir del territorio sin ningún tipo de indemnización o pago del distrito por sus tierras.

Frente a lo anterior, se presentó una situación con dos de las autoridades del Cabildo Indígena Muisca, la alguacil mayor, Isabel Neuta y un alguacil menor, el señor Jorge Neuta en el cual por un proceso ejecutivo que adelantó el Distrito para la continuación de una ciclo ruta en territorio indígena, que para la administración estaba obstruyendo la continuación de esta construcción, fue derrumbada su vivienda el pasado 5 de Noviembre de 2013 por orden de una juez de conocimiento de la República; a pesar de estar en vigencia la consulta previa no se cumplió con consultar a la comunidad sobre la construcción de este equipamiento urbano.

De igual modo, existe una inconformidad entre varios de los propietarios muisca en caso definitivo de dejar sus tierras, debido a la propuesta de pago de la tierra, puesto que la oferta de Metrovivienda es muy baja teniendo en cuenta que la ciudad carece de zonas para la construcción, por lo cual se ha cuestionado la forma de definir el precio por metro cuadrado, esto se contrapone con avalúos profesionales que han hecho algunos de los propietarios muisca con su territorio; por ejemplo la señora Luz Edith Neuta quien con un terreno de 3977.15 metros cuadrados, el monto en términos económicos del metro de la tierra según dicho avalúo, se calcula en \$70.000 para un costo total de alrededor de \$292.000.500 (León 2008, págs. 3-5)

3.7. Fases y dinámicas de la consulta previa en Bosa

De acuerdo a los lineamientos del Ministerio del Interior se asigna un funcionario que se encarga del proceso desde su inicio hasta su terminación, en el caso de la consulta previa en el Cabildo Muisca ha faltado un funcionario constante en el proceso, y por el contrario han pasado por allí varios funcionarios imposibilitando una continuidad del proceso.

Este cambio de funcionarios ha impedido que desde el inicio se acordara la metodología de la consulta entre la Administración, el Ministerio del Interior y el Cabildo Muisca. A partir de este hecho la consulta previa en Bosa comienza a tener vicios de trámite, pues sobre este punto es donde se comienza a trabajar sobre las soluciones y alternativas, no obstante el Ministerio del Interior y la Administración Distrital han continuado con otros puntos dentro de la consulta sin cumplir el orden establecido y los principios en la ley 21 de 1991.

Esta situación ha permitido que la Administración Distrital a través de Metrovivienda y otras de las entidades encargadas legitimen su accionar a pesar que no se han llegado a acuerdos, pues han señalado que se han desarrollado varias reuniones y mesas de trabajo sobre el tema, sin embargo algunas de estas reuniones no pueden considerarse como espacios de concertación sino de socialización e información por parte de las entidades involucradas.

Algunos integrantes de la comunidad muisca de Bosa consideran que la consulta previa ha sido una manera de negociar y desaparecer el territorio, pues no se ha tenido en cuenta la tradición y la existencia histórica de los muiscas en Bosa, así lo asegura Reinel Neuta, ex gobernador del Cabildo y uno de los impulsores de la consulta previa en Bosa “con este caso la Consulta Previa ha permitido que el territorio se acabe, se vuelva suburbano, de pobreza, porque el Estado no ha querido asumir su responsabilidad, el Estado ha buscado que la gente se canse y entregue su territorio.” (Neuta 2013)

Frente al caso adelantado, es importante que se conciba un proceso de consulta previa integral y transversal, para la garantía del ejercicio de los derechos de los indígenas como ciudadanos en la ciudad, esto en razón a que de acuerdo a las competencias de las entidades involucradas no se tiene conocimiento y claridad de las labores adelantadas por otras entidades, como por ejemplo la Alcaldía de Bosa como autoridad de la localidad debe hacer presencia en todas las reuniones y ser el enlace entre la administración local y distrital.

La Secretaria de Hábitat encargada de regular el tema de la vivienda en la ciudad, ha hecho reuniones con el Cabildo donde se ha planteado la creación de una zona de habitabilidad indígena, sin embargo esta propuesta no ha sido coordinada con las otras

entidades involucradas, generando acciones por separado y con poca repercusión en la problemática de tierras en la comunidad muisca de Bosa.

A la falta de interlocución entre las entidades, la presencia de los órganos de control como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Personería ha sido mínima, como garantes del cumplimiento de los derechos humanos y la Constitución Política, por lo cual existe un incumplimiento de los principios y normas trazadas, esto se constituye en una falta de garantías para la comunidad pues la ausencia constante de los órganos de control en dicho proceso impide que exista un concepto imparcial, aun cuando se establece que “la participación del Ministerio Público, dentro del marco de sus competencias, siempre se considerará oportuna en cualquier momento y/o permanentemente en los procesos de Consulta Previa.” (Presidencia 2010a, pág.3)

Parte fundamental en el proceso de consulta, reside en el suministro de la información pertinente y adecuada, sin embargo esta no ha tenido su mejor desarrollo, debido a que la Dirección de Consulta Previa no ha informado a las autoridades del Cabildo los cambios o requerimientos, de ahí que en carta enviada por el ex gobernador del Cabildo Henry Neuta al director de esta dependencia le manifiesta que,

[...]esto teniendo en cuenta que el proceso de la consulta previa se suspendió por motivos que desconocemos y aun no nos han notificado desde el pasado 3 de septiembre del 2011, día en que se realizó la última reunión acordada con la Administración Distrital en la sede de la comunidad.”(Neuta 2012, párr.3)

Esta falta de información ha generado la pérdida de confianza por parte de las autoridades del Cabildo frente a las actuaciones de las entidades involucradas, pues no existe un canal fluido y confiable para interlocutar sobre esta problemática.

Adicionalmente, la falta de información ha violado la ley 21 de 1991 y varios derechos constitucionales como el derecho a la igualdad en la consulta previa del Cabildo Muisca, debido a que el Estado debe apoyar a las comunidades indígenas en la facilitación de recursos humanos y económicos para que tengan una asesoría propia y puedan entablar los recursos jurídicos necesarios, sin embargo dicha obligación por parte del Estado no se ha garantizado, impidiendo que la comunidad muisca cuente con asesores propios o un equipo profesional que se encargue de la defensa y el asesoramiento.

Este impedimento de la comunidad al no contar con asesores propios, irrumpe otra de las obligaciones del Convenio 169 de la OIT que consiste en armonizar el derecho

propio o ley natural con el derecho del Estado, puesto que se está haciendo únicamente un tratamiento con las normas vigentes del Estado, pero no con las normas que regulan las conductas y relaciones de los muisca, como la ley de origen, derecho mayor, entre otros.

La comunidad muisca elaboró un plan de trabajo para la consulta previa, proponiendo cinco fases con diez actividades, iniciando la última semana del mes de febrero y finalizando la consulta previa en Diciembre del 2010. En dichas actividades se plasmaron reuniones internas del Cabildo, así como reuniones con las entidades involucradas para analizar diversas situaciones como expropiaciones, urbanizaciones ilegales, etc., de igual modo se establecieron reuniones entre la administración para determinar algún acuerdo sobre la modificación del plan y en caso que existiera acuerdo sobre las actividades propuestas terminar el proceso de la consulta previa (Anexo 6 Plan de Trabajo del Cabildo Muisca de Bosa). No obstante ninguna de las fases propuestas se ha cumplido cabalmente o por el contrario se han adelantando algunas actividades parcialmente.

La Consulta Previa tal y como se ha desarrollado en el Cabildo Muisca ha generado enfrentamientos entre integrantes de la comunidad, así como amenazas para los líderes del Cabildo de parte de los urbanizadores piratas, además del daño y perjuicio no solo en el medio ambiente sino en las relaciones entre los comuneros como lo afirma Gustavo Neuta, integrante del concejo de mayores, “luego de la consulta previa, las tierras están empobrecidas porque no se puede cultivar pues se regaba con aguas del río hace 50 años y ahora la necesidad de la gente lo obliga a vender tierras.” (Neuta 2013)

Lo anterior contrasta con algunas de las actas por parte del Ministerio del Interior en las que se desarrollan algunas de las fases generales trazadas por esta entidad. La primera de estas, el acta número 1 de apertura del proceso de consulta previa con fecha de octubre 19 del 2009 donde se hizo una presentación del marco jurídico de la consulta previa, la presentación del proyecto y la programación del cronograma, allí el representante del Ministerio manifestó la intención de ofrecer todas las garantías a la comunidad para llegar a un buen resultado. (MIJ 2009b)

En una segunda reunión con acta número 2 sobre talleres de impactos y medidas de manejo con fecha del 15 de diciembre de 2009, en la cual se hace una presentación por

parte de la Dirección de Planes Parciales del Distrito sobre los impactos del proyecto y algunos propietarios plantean una serie de inquietudes. (MIJ 2009c pág.1)

En la última y tercera reunión de consulta previa con fecha del 3 de junio de 2010 se realizó el segundo taller de impactos y medidas de manejo, donde se explico por parte de la Dirección de planes parciales el alcance del plan parcial y la necesidad de cubrir el déficit de vivienda de interés social y de interés prioritario. La cifra general de déficit es de 272.260 viviendas. (MIJ 2010d pág. 4)

En esta tercera reunión en el marco de la consulta previa, el cabildo indígena presento los impactos identificados por la comunidad en temas económicos, culturales y ambientales para lo cual se propuso la negociación en forma colectiva, el congelamiento de cobros de predial y valorización, la constitución de un resguardo, etc, para lo cual el Distrito propuso la realización de talleres de análisis y mesas de trabajo para la solución a las inquietudes tanto colectivas como individuales. (MIJ 2010d, pág. 14)

Desde esta última reunión del 3 de junio del 2010 no se ha continuado con el proceso de la consulta previa y esta se considera que se agota cuando se han surtido todos los procesos sustanciales en la materia, sin embargo como se mencionó anteriormente en carta enviada por el gobernador de la época, Henry Neuta (2012), solicita explicación a la Dirección de Consulta Previa del porque el Ministerio suspende la consulta sin acordar con la comunidad muisca y más aun cuando no hubo un acuerdo parcial en las fases básicas.

Finalmente el proceso de la Consulta Previa en lo que respecta a sus fases y dinámicas ha sido extenso sin mayores resultados, además de dilatarse e incumplir lo establecido en la ley 21 de 1989, de ahí que es necesario que el Ministerio del Interior como coordinador de la consulta reactive el proceso para revisar las consecuencias e impactos que ha generado la suspensión de la consulta previa.

4. CONCLUSIONES

La Consulta previa se ha ido consolidando como uno de los mecanismos claves para la protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, especialmente en lo que respecta a la salvaguardia de su cultura, identidad y territorio. Este mecanismo ha visibilizado la necesidad de incluir a las comunidades indígenas como parte fundamental en los planes de desarrollo y políticas públicas.

Es en los planes y políticas donde el gobierno nacional y la administración distrital deben tener dentro de sus programas un enfoque diferencial con el propósito que no existan choques y contraposiciones entre estas dos visiones y concepciones de ver el mundo y el desarrollo, y así se lleguen a acuerdos y pactos entre los actores involucrados.

Teniendo de presente un enfoque diferencial para con las comunidades indígenas se puede evitar que se lleguen a situaciones no deseables como el desplazamiento de las comunidades, el enfrentamiento entre los actores involucrados e incluso la desaparición de determinada comunidad, puesto que las medidas adoptadas por el gobierno permitirán mejorar las condiciones de protección cultural a los grupos étnicos.

En relación al caso aquí tratado, es claro que tanto el Cabildo muisca de Bosa ha tenido fallas en el proceso de la consulta previa puesto que no ha mantenido la cohesión interna dentro de la comunidad y las otras alternativas planteadas no han tenido un seguimiento e insistencia antes las entidades, pero también la falta de compromiso por parte de los comuneros muiscas quienes no han buscado a través de otras herramientas tanto propias como las establecidas en la Constitución Política de 1991 como la tutela para amparar los derechos vulnerados y actuar de manera más contundente para la protección del territorio.

De igual modo el distrito no ha prestado la atención suficiente sobre la consulta previa y por el contrario ha sido permisivo en temas como las urbanizaciones ilegales, la construcción de equipamientos urbanos que no han contado con el beneplácito de la comunidad como la ciclo ruta, vías, etc.

De igual modo el Ministerio del Interior no ha sido constante en las reuniones de consulta previa con la comunidad, sino por el contrario ha permitido que los tiempos se

extiendan, por lo cual varios de los propietarios muisca han decidido ceder ante las presiones de los particulares para vender sus terrenos, de ahí que es necesario que de manera pronta se desarrollen las alternativas presentadas, pues la comunidad ha comenzado a perder la credibilidad ante el Cabildo indígena, la administración distrital y el gobierno nacional.

La consulta previa con la comunidad muisca de Bosa a pesar que ha incumplido varios de los principios, fases y requisitos, ha permitido visibilizar la grave problemática de tierras y la situación social que se vive en este sector de Bogotá, especialmente en torno al territorio que ha desencadenado otras situaciones problemáticas debido a la ausencia del Estado.

Ahora bien, la Administración Distrital de Bogotá ha dilatado una solución pronta y efectiva para esta comunidad y por el contrario no ha tenido una posición clara al respecto, pues por un lado manifiesta la necesidad de proteger a los grupos étnicos fortaleciendo aspectos propios como salud, educación y apoyando acuerdos como el 359 de 2009 sobre la política pública indígena, pero de otro lado insiste en la necesidad de construir viviendas de interés social para cumplir las metas trazadas.

Hay que tener en cuenta que el plan parcial El Edén el descanso por el cual se dio apertura a la consulta previa es un acto administrativo que tiene vigencia y continua hasta tanto no exista un acción de nulidad o reversión que suspenda o termine el proyecto de vivienda, es decir mientras se encuentre vigente jurídicamente el Decreto 526 del Plan Parcial, la intención de la administración en construir viviendas continua, por lo tanto es necesario derogar el plan parcial y construir un nuevo modelo de urbanización conjuntamente con la comunidad muisca acorde como lo expresado en algunas de sus propuestas.

De ahí que la Administración Distrital en cumplimiento de la ley 21 de 1991 está obligada a proteger los territorios indígenas indistintamente de las necesidades gubernamentales, pues hasta ahora han sido mínimas las garantías para el ejercicio real de la protección y salvaguarda del territorio.

La Consulta previa con la comunidad muisca de Bosa no ha tenido un carácter vinculante, es decir no se ha dado una responsabilidad y obligación entre ambas partes para

el desarrollo del proceso que debe cumplirse cabalmente, lo cual ha generado que la consulta previa con la comunidad muisca de Bosa no se trate con la misma magnitud que puede tener un ejercicio de consulta previa con otra comunidad indígena que tiene sus actividades propias en una zona rural o selvática.

Como se evidencia en las fases y dinámicas de la consulta previa en una zona rural y una zona suburbana como es la comunidad muisca de Bosa, hay diferencias marcadas, especialmente por el contexto y las dinámicas propias de cada ámbito, asimismo las entidades y los actores involucrados no tiene en cuenta lineamientos diferentes y prerrogativas con esta comunidad, pues se cuestiona el papel, legitimidad y proceso histórico de la comunidad.

En ese sentido al no existir antecedentes ni las suficientes herramientas jurídicas para adelantar un proceso de este tipo de manera ágil y garantizar el debido proceso, se han ido incorporando otra serie de elementos y hechos que dificultan una solución efectiva, en cuanto que dentro de las aplicaciones de las lógicas rurales la consulta previa se da donde habitan indígenas, sin embargo al ser este territorio suburbano, la consulta se da entre indígenas e indirectamente involucra a los particulares que se encuentran asentados dentro del territorio muisca de Bosa, lo cual ha problematizando el proceso, puesto que es necesario buscar estrategias para evitar que se vulneren los derechos fundamentales de aquellas personas que no son indígenas.

Es claro que a diferencia de algunas consultas previas que se han dado en zonas netamente rurales, estas se dan en entornos que aún se conservan ambientalmente de manera sana, mientras que la consulta previa con la comunidad muisca se da en una zona que se encuentra deteriorada ambientalmente como la contaminación de los ríos Tunjuelito y Bogotá, que hasta hace algunos años era fuente principal en las actividades propias de la comunidad, el relleno de tierras con escombros y basura, etc., que han llevado al cambio drástico del territorio. De ahí que en los casos de consulta previa que se da en zonas rurales deba recurrirse en buena parte a la licencia ambiental, en el caso de la consulta con la comunidad muisca no se ha adelantado dicho proceso al considerarse innecesario.

Adicionalmente, mientras que la consulta previa que se da en zonas rurales a otras comunidades, está dada por la existencia del resguardo indígena que le da un carácter de

mayor importancia, mientras que la consulta que se da con una comunidad que si bien esta agrupada a través de la figura de Cabildo indígena, al no contar con este carácter especial, tanto internamente se dificultan los procesos, como la visión de los entes y organizaciones públicas y privadas hacia la comunidad son distintas.

Además, el pretender desarrollar un proyecto de vivienda en una ciudad que carece de zonas para la construcción, hace que sea más difícil el trato de la administración para con esta comunidad pues existen intereses gubernamentales contempladas en los planes de desarrollo distritales que lo hacen de obligatorio cumplimiento, por lo que la administración utiliza todos los recursos necesarios para cumplir con sus metas trazadas y poder suplir la necesidad de vivienda con la que no cuenta la ciudad. Como se menciono buena parte de las consultas se dan sobre todo en relación a proyectos de extracción de recursos naturales, este caso es un ejemplo de una consulta frente a un acto administrativo emitido por la administración distrital.

De igual modo no hay claridad de las competencias y autonomía que tiene tanto el Cabildo Muisca como organización que ejerza autoridad sobre un territorio claramente definido y del cual no se conoce exactamente como se puede desarrollar en medio de los avances de la ciudad, puesto que hay una clara contraposición de las normas actuales y proyectos del distrito con la visión e interés de la comunidad en permanecer en su territorio ancestral.

Estas situaciones que se han presentado con la consulta previa se debe a que este mecanismo no se encuentra reglamentado a través de una ley estatutaria que debe expedir el Congreso de la República con la participación de las comunidades indígenas del país. Precisamente al no ser una política de Estado queda sujeta a cambios constantes impidiendo la continuidad de los procesos, es por esto que es indispensable también que la consulta previa sea catalogada y manejada como una política de Estado, es decir que tenga continuidad sin alterarse por el cambio de gobierno, así como por hechos o causas menores que impidan su buen desarrollo.

A pesar que el Estado y la comunidad muisca de Bosa no comparten muchas de las instituciones y espacios propios, debe respetarse por un lado los procesos culturales internos a los que se someta la comunidad y por otro lado las instancias a las que debe

recurrir el Estado y que por ende las comunidades indígenas no se pueden convertir en un obstáculo o impedimento para el cumplimiento de los proyectos gubernamentales, sino que se debe buscar un mecanismo que respete las formas de vida tradicionales con las nuevas formas de vida con el propósito de no trasgredir las funciones y visiones de cada uno.

BIBLIOGRAFIA

Publicaciones periódicas académicas

Londoño, E. (1988). La conquista del cacicazgo de Bogotá. En *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 25 (16), Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti5/bol16/conquis.htm>

Sevilla, M. (2007). Indígenas urbanos y las políticas de reconocimiento dentro del contexto colombiano. En *Perspectivas internacionales. Ciencia política y relaciones internacionales*, 3(1), 7-24. Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/3.1-01.pdf>

Publicaciones periódicas no académicas

Valenzuela. ¿Un nuevo caso de tierreros? En *El Espectador* (2013, 2 de julio). Sección Bogotá. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-431296-un-nuevo-caso-de-tierreros>

Otras publicaciones

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). Decreto 521 por el cual se adopta el Plan Parcial "Edén - El Descanso" ubicado en la localidad de Bosa. (Diciembre 21, 2006). Gaceta de Urbanismo. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22479>

Alcaldía Mayor de Bogotá [Alcaldía] (2000). Decreto 619 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. (Julio 28, 2000). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

Acuerdo 26 de 1972. Por el cual se crean unas Alcaldes Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones (1972, Diciembre 9). Anales del Concejo del Distrito especial de Bogotá, Diciembre 1972. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2028>

Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados [ACNUR]. (2011). Desplazamiento interno en Colombia. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>

Andrade, L. (2007). Conclusiones Generales de la Conferencia Internacional Pueblos Indígenas y Ciudadanía “Los Indígenas Urbanos”. (Publicación en Dirección General de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno del Reino de Bélgica y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, Pueblos Indígenas y Ciudadanía “Los Indígenas Urbanos”). Bélgica: Fondo indígena. Disponible en: <http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/74656d706c6174653132333435363738/Indigenas-Urbanos.pdf>

Cabildo indígena muisca de Bosa. (2010a) Primera ronda de talleres comunitarios para la consulta previa sobre el plan parcial El Edén el descanso y la resolución de desarrollo prioritario. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Cabildo indígena muisca de Bosa. (2008b). *Historia del territorio del pueblo indígena muisca de Bosa*. Bogotá: s.n.

Cabildo indígena muisca de Bosa. (2001c). *El pueblo indígena muisca de Bosa tan vivo como la chicha*. Bogotá: s.n.

Cabildo Muisca de Bosa. (2007). *Ley de origen*. Bogotá: s.n.

Chaparro, J. (2010). Ciudadela muisca de Iguaque, vivienda indígena en la ciudad de Bogotá, Colombia. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Cobos, S. (2013). Denuncia pública: los indígenas muisca de Bosa: desplazados en su propio territorio. En *CRIC* (2013, 26 de Marzo) Disponible en: <http://www.cric-colombia.org/portal/denuncia-publica-los-indigenas-muisca-de-bosa-desplazados-en-su-propio-territorio/>

Concejo de Bogotá. (2009) Acuerdo 359 de 2009 por el cual se establecen los lineamientos de política pública para los indígenas en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones. Enero 5, 2009. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34386>

Congreso de la República. (1991). Ley 21 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales. (1991) Diario Oficial No. 39.720, marzo 6, 1991. Disponible en http://www.urosario.edu.co/urosario_files/9e/9eb2509d-0f9e-47d6-b399-dff996abf366.pdf

Congreso de la República. (1997). Ley 388 por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, capítulo cuarto. Diario Oficial No. 43.127, Julio 24, 1997. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0388_1997.htm
1

Congreso de la República. (1890). Ley 89 de 1890 Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.” Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920>

Constitución Política de Colombia de 1991. Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-891 de 2002. Gaceta de la Corte Constitucional. Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá. Disponible en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-891-02.htm>

Corte Constitucional. (1997). Sentencia SU-039/97 derechos fundamentales de comunidad indígena. Gaceta de la Corte Constitucional. Disponible. Bogotá. en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. Bogotá: DNP. Disponible en
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=d69DIYUqNhw%3D&tabid=273>

Gros, C. (2007). Inclusión Social y Económica en el Empleo en la Ciudad Retos y Oportunidades para los Indígenas Urbanos. (Publicación en Dirección General de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno del Reino de Bélgica y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, Pueblos Indígenas y Ciudadanía “Los Indígenas Urbanos”). Bélgica: Fondo indígena. Disponible en:
<http://www.fondoindigena.org/apc-aa/files/74656d706c6174653132333435363738/Indigenas-Urbanos.pdf>

León, A. (2008) *Avaluó comercial No 61-0308*. Avaluaos profesionales. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia [MIJ]. (2009). La consulta previa como derecho y como deber principios y procedimientos. En Ministerio del Interior y de Justicia. *La consulta previa a grupos étnicos en Colombia Compendio de Legislación, Jurisprudencia y Documentos de Estudio tomo II* (págs. 15-50). Bogotá. Disponible en:

<http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1815DocumentNo4177.PDF>

Ministerio del Interior y de Justicia [MIJ]. (2009a). El proceso desarrollado por la dirección de etnias - Ministerio del interior y de justicia. En Ministerio del Interior y de Justicia. *La consulta previa a grupos étnicos en Colombia Compendio de Legislación, Jurisprudencia y Documentos de Estudio tomo II* (págs. 623-669). Bogotá. Disponible en:

<http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1815DocumentNo4177.PDF>

Ministerio del Interior y de Justicia. [MIJ] (2009b). Acta número 1 plan parcial El Edén el Descanso. (Código AN-P02-F01). Octubre 19. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. [MIJ] (2009c). Acta número 2 proyecto plan parcial El Edén el Descanso. (Código AN-P02-F02). Diciembre 15. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. [MIJ] (2010d) Acta número 2 plan parcial El Edén el Descanso. (Código AN-P02-F01). Junio 3. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Ministerio del Interior. (2013). Certificación 696 sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse. Bogotá: Ministerio del Interior. Disponible en

<http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa/resoluciones-de-presencia-de-grupos-etnicos/resoluciones-de-presencia-de-grupos-etnicos-2013/certificacion-de-presencia-de-grupos-etnicos-ano-2013-julio>

Neuta, H. (2012) Carta del gobernador Henry Neuta a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Agosto. [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [[OACNUDH](#)] (s.f.). El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Colombia. Disponible en <http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/04/Consulta-Previa1.pdf>

Organización Internacional del trabajo [OIT]. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Junio 21, 1989. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C169

Presidencia de la República (2010a). Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales, número 01, Marzo 26, 2010. Disponible en <http://www.mij.gov.co/normas/2010/di012010.htm>

Presidencia de la República (2006b). Decreto 2181 Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. (2006, Junio 29). Diario Oficial 46320, Julio 2006. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20809>

Presidencia de la República [Presidencia]. (1995c). Decreto N° 2164 Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos Indígenas en el territorio nacional (1995, Diciembre 7). Diario oficial No 42.140, Diciembre 1995. Disponible en la página web https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.opiac.org.co%2Findex.php%2Fpueblos-indigenas%2Flegislacion%3Fdownload%3D15%3Anormativa-resguardos-indigenas&ei=ofLfUqCCIobKsQSZkICAAg&usg=AFQjCNEvm61ofkR6Qd3onf_tYBffFg6U-w&sig2=dXSrYUfhknHD3KPllOIKIA

Secretaria de Planeación. (2009). Conociendo a la localidad de Bosa: Diagnostico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos. Bogotá: Secretaria de Planeación. Disponible en <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones%20SDP/PublicacionesSDP/07bosa.pdf>

Uprimmy, et. al. Intervención ciudadana en demanda de inconstitucionalidad contra la ley 1551 de 2012. En Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia (2012, Diciembre) Disponible en http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_litigios&field=archivo&id=175

Velásquez & Castellanos. (2005). Cabildo muisca de Bosa “patrimonio vivo” *Memorias investigación Cabildo indígena muisca de Bosa “patrimonio vivo.”* Fundación cultural Chiminigagua.

Entrevista

Neuta, Gustavo. *Entrevista a Gustavo Neuta, integrante del concejo de mayores del Cabildo indígena muisca de Bosa en el mes de diciembre.* 2013

Neuta, Reinel. *Entrevista a Reinel Neuta, ex gobernador y actual alcalde mayor del Cabildo indígena muisca de Bosa en el mes de diciembre.* 2

Documento de archivo

Plano Plan Parcial El Edén el Descanso cubrimiento valorización por beneficio general. (s.f.). [Archivo Cabildo indígena] (Carpeta Territorio), Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista: Gustavo Neuta, 2013.

David: Estamos con el señor Gustavo Neuta, integrante del concejo de mayores del cabildo Muisca de Bosa quien autoriza la transcripción de esta grabación.

David: ¿Cómo era la vida antes de que Bosa fuera una localidad de Bogotá?

En ese tiempo los terrenos eran prácticamente de los indígenas., cada uno tenía su parcela, su finca, en las cuales aquí pertenecía al ahorita llamado cabildo indígena muisca, en ese tiempo como no estaba constituido el Cabildo, pero en las cuales los antepasados, hacían el cambio o trueque con la producción de la agricultura daban cebada por un lote o viceversa le daban un lote para que el que tuviera la semilla y el otro ponía la tierra, al final cuando ellos eran más pudientes, después de hacer el cultivo o hacer el terreno se quedaba con ellos.

David: ¿Usted como ha visto los últimos cambios en el territorio?

Gustavo: En este momento estamos invadidos por los territorios que han venido a desplazarnos a nosotros, como nosotros a raíz de que se formó el Cabildo indígena fue que empezamos, pero las tierras las habían vendido algunos de nuestros antepasados, algunos se las dejaron a los hijos

David ¿Qué consecuencias ha traído la consulta previa?

Luego de la consulta previa, las tierras están empobrecidas porque no se puede cultivar pues se regaba con aguas del río hace 50 años y ahora la necesidad de la gente lo obliga a vender tierras.

Anexo 2. Formato encuesta: La consulta previa del plan parcial "El Edén el descanso" con la comunidad muisca de Bosa

26

**ENCUESTA SOBRE LA CONSULTA PREVIA DEL PLAN PARCIAL "EL EDÉN EL DESCANSO"
CON LA COMUNIDAD MUISCA DE BOSA**

Nombres y Apellidos: Jungo Vento Jose Luis Edad: 57

Marque UNA sola opción con una X

1. ¿Usted participa y apoya constantemente las actividades que organiza el Cabildo Muisca de Bosa?
(Festivales, asambleas, concejos, etc.)

SI ☒ NO ☐

2. ¿Usted se siente orgulloso de ser indígena muisca?

SI ☒ NO ☐

3. ¿Usted siente apropiación o arraigo por el territorio muisca de Bosa?

SI ☒ NO ☐

4. ¿Usted o algún integrante de su familia desarrolla actualmente alguna actividad propia en relación al territorio? (Ejemplo: Cultivos, lechería, etc.)

SI ☒ NO ☐ ¿Cual? _____

5. ¿Cree usted que la condición de vida era mejor antes de que Bosa fuera una localidad de Bogotá o ahora que hace parte de la ciudad?

La condición de vida era mejor antes ☒
La condición de vida es mejor ahora ☐

¿Por qué? con seguridad mas facil

6. ¿Usted conoce que es el Plan Parcial "El Edén el Descanso"?

SI ☒ NO ☐

7. ¿Sabe usted que es la consulta previa?

SI ☒ NO ☐

En caso de contestar SI en la pregunta anterior, responda las siguientes:

8. ¿La Consulta previa ha cumplido los acuerdos inicialmente pactados?

SI ☐ NO ☒ No sabe ☐

MARQUE CON UNA X UNA SOLA OPCIÓN

9. ¿Usted considera que la consulta previa con la comunidad muisca de Bosa ha permitido?

Defender el territorio ☐ Deterioro del territorio ☐

Impedimento para vender las tierras ☐ Invasión del territorio ☒

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Anexo 3. Notas de trabajo de campo: Acompañamiento a una reunión el 4 de Septiembre de 2013 entre las autoridades del Cabildo, algunos líderes de Villa Celina y la familia afectada.

El 4 de septiembre de 2013, al finalizar la asamblea mensual del Cabildo indígena, varias autoridades y comuneros se dirigieron hacia la vereda San José con el fin de conocer de primera mano la situación que se viene presentando entre la señora Dolores Neuta y algunas de las familias del barrio Villa Celina.

La situación se presenta debido a que varias de las familias del barrio Villa Celina al no contar con alcantarillado utilizan el vallado que está al lado de la casa de la señora Dolores Neuta, y esto ha generado que todos los desechos y aguas negras se viertan hacia la casa de esta señora, en parte porque esta vivienda se encuentra un metro y medio más abajo del barrio Villa Celina, en el que sus terrenos han sido rellenados con escombros. La gobernadora Sandra Cobos, hablo con varias de las personas de este barrio y les manifestó que era necesario realizar una reunión con la presencia de la administración distrital y local con el fin de solucionar este tipo de problemáticas que se vienen presentando, pues todos están siendo afectados por la falta de atención oportuna del Estado.

En dicha reunión se evidencio ciertos enfrentamientos entre algunas familias del Barrio Villa Celina y algunos integrantes de la comunidad muisca, por lo cual intervino la policía del sector, sin embargo, ellos adujeron que su labor se concentraba en la seguridad del sector y no en problemas territoriales.

Finalmente, se acordó unas fechas y lugares de reunión entre las autoridades del cabildo presentes, algunos de los líderes del barrio Villa Celina y la familia afectada.

Anexo 4. Formato: Censo catastral del Cabildo

Isabel Neuta - ciclo Puta.

(19)

NÚMERO DE CLIENTE
1731584-4

CENSO CATASTRAL PREDIOS AFECTADOS POR EL PLAN PARCIAL EDEN
EL DESCANSO, DECRETO 521 Y RESOLUCION 147.

Nombre y Apellidos Jorge Hernan Neuta Chiquasique
Cedula de Ciudadanía N° 199448309018

Vereda o Sector San Bernardino
Dirección Alle 78 # 1006-03 sur.
Área del Lote 1000 mt²

Tiene Escritura. SI ☒ NO ☐ Número de Escritura Notaria N°
Fecha Matricula Inmobiliaria N°
Otros Documentos (Compraventas o Ningún documento)

Sin Pleito: ☒ "o" ☒ Con Pleito: ☐ Número de Proceso 1100 13103013200300648-01

Demandante Jorge Hernan Neuta Chiquasique
Demandador IDU

Clase de proceso Expropiación - 240 mt²
Juzgado 13 civil del circuito

Deudas o Cobros Jurídicos por Servicios Público (Agua, Luz, Gas, Teléfono)
Impuestos, Valorización, cuales: Agua con tarifa fija

pero no tienen Contador, Pago Impuesto y Valorización
solo hasta el año 1998. mas o menos 8-10 años

ANEXAR: Fotocopias de los recibos que le han llegado; escritura u otro documento,
Impuesto Predial y Valorización Años 2008 Y 2007. Servicios Públicos, Agua, Luz,
Teléfono, Gas

Documento Elaborado por Victoria Neuta S. y Miguel Vásquez

17 JUN 2008 23 JUN 2008 \$07.570

Anexo 5. Entrevista: Reinel Neuta, 2013.

Estamos con Reinel Neuta quien autorizo la grabación y transcripción de esta entrevista.

David Cataño: Cuéntenos un poco de usted.

Reinel Neuta: Nosotros arrancamos con el proceso de reorganizar toda la estructura de cabildo que durante muchos años se perdió dentro de la comunidad e inicia en el año 1996-1997, empecé como gobernador en el 99, el segundo gobernador que tuvo después de iniciar el proceso y dure 9 años como gobernador del cabildo, casi durante todos sus inicios, estructurando toda esta organización de comunidad, de cabildo, después asumí otros cargos como alcalde menor, alcalde mayor he estado acompañando en los proceso durante todo este tiempo, hoy en día soy el alcalde mayor.

David: Vamos hablar sobre el proceso territorial que ha vivido la comunidad muisca, de la consulta previa en Bosa y otros temas relacionados al Cabildo Muisca de Bosa.

David: ¿Cómo está la comunidad muisca en su relación con territorio?

Reinel: Desde la creación del primero POT cuando se empieza a gestar todo lo de ordenamiento territorial, hay un desconocimiento del papel que tiene los indígenas especialmente en Bogotá, nosotros siendo raizales se desconoció esa garantía al territorio siendo ancestral, para los muiscas. Después del POT para los muiscas se genera un conflicto social alrededor de la tierra, de la perdida territorial, pérdida de identidad, económicamente la comunidad se sume en la pobreza, las tierras no son cultivables y ya no son productivas. La gente no tiene otra labor sino irse a emplear de obrero, eso empieza a deteriorar la identidad y una cultura, y usted sabe que La tierra para un indígena es la subsistencia y la vida de un pueblo. Las zonas donde se tenían la mayoría de tierras fueron tomadas por urbanizadores piratas, el Estado no ha controlado nada y encerrando a los indígenas en una miseria absoluta

David: ¿Actualmente existe una relación entre las actividades propias de la comunidad muisca y el territorio?

Reinel: No se tiene como fomentar la agricultura, en algunas partes se ha mantenido la conciencia y el saber, pero es difícil, el cabildo ha tratado de mantener ese saber, algunos se han ido hacia ciertas zonas rurales cercanas a la ciudad y han tomado fincas para cultivar allí, pero en términos propios esa conciencia agrícola y de territorio se mantiene y el cabildo lo mantiene desde la parte cultural y espiritual para que no se pierda esa identidad, y hemos emprendido algunas luchas en el distrito.

David: Cuales han sido los cambios territoriales tanto a nivel físico, espiritual y en otros campos que ha vivido la comunidad.

Reinel: Hay algo que siempre peleamos, y es que el territorio unía y se desarrollaban todas las actividades, sobre el territorio se sanaba tenía el alimento entonces daba una garantía económica a la comunidad, eso lógicamente perdiendo el territorio se ha pedido la identidad, trata de generar que la comunidad se divida, se abra, entonces a cada familia le toca buscarse su subsistencia, y no se fortalece la identidad sobre el maíz, la chica, el alimento y eso cambia la forma de vivir de un pueblo, los niños ya no se forman a través de la agricultura, ya no por que ahora no lo educa el televisor, el internet. La inseguridad, en este momento la comunidad sufre de ese mal, las personas que han llegado al territorio han generado ese mal, de costumbres que contaminan a la comunidad, entonces los jóvenes se meten en otro mundo.

David: ¿Qué tanto ha afectado la consulta previa al desarrollo de la comunidad?

Reinel: A raíz del mismo POT que genera unos planes de desarrollo para desarrollar de manera ordenada, en las zonas de San José y San Bernardino donde las tierras son en su mayoría de muiscas, el Distrito genera lo que llaman los planes parciales que comprendían 6.5 hectáreas en las cuales iba a desarrollar un plan de

vivienda de interés social, más o menos 6.000- 7.000 viviendas, eso lo genera sin contar con la afectación de la comunidad indígena, y solo comunican a la gente, hablan de comprar tierras, de reubicar, de un desplazamiento interno, para lo cual la comunidad fue clara desde un momento que a nosotros no nos interesaba salir de esas tierras, porque el distrito quería arrebatar esas tierras. Se crea la herramienta de la consulta, pero no consultarlos a manera de preguntarles, consultarles si estaban de acuerdo o no y como iban a participar en este proceso para que no fueran afectados tanto cultural, social y económicamente, entonces empezamos a trabajar, a hablar entre nosotros y se acuerda presentar el requerimiento de la consulta. Incluso los que hacen la consulta no son los indígenas, sino el Distrito que llega al Ministerio si podía hacer con nosotros consulta, efectivamente después de muchos procesos el Ministerio ratifica que se debe hacer consulta con nosotros, el hecho de que nosotros estemos en la ciudad no significa que hayamos llegado a la ciudad como foráneos, la ciudad nos llegó a nosotros, y se logra que el ministerio avale la consulta que para nosotros ha sido tormentoso, porque llevamos casi cinco años y no se ha podido avanzar en el proceso de consulta, así es como llegamos a este proceso. Las ventas de tierra y la urbanización continua y se sigue haciendo en el territorio lo que quiere y ha venido el degenero del territorio y con los intereses del urbanismo e intereses de constructoras. Otra dificultad, es que en las reuniones de consulta, para nosotros el territorio no tiene precio y que tiene más valor que el metro cuadrado, eso no es la razón de una comunidad indígena, se tiene que hablar de indemnizar a la comunidad, se le va a quitar parte de la tierra por eso debe haber compensación, el Estado y el distrito no han asumido dicha situación y el Cabildo ha presentado tres propuestas y el distrito.

David: ¿Ha sido la consulta previa un mecanismo eficaz para la protección del territorio?

Reinel: en este caso particular la consulta ha permitido es que el territorio se acabe, se vuelva suburbano de pobreza porque el Estado no asume su responsabilidad, ni el distrito ha querido avanzar en eso, el Estado ha buscado que la gente entregue sus territorios por la violencia, todo el tema económico

David: ¿Qué propuestas ha hecho el Cabildo?

Reinel: A nosotros nos interesa garantizar la unidad territorial de la comunidad, tenemos gran parte de las tierras que son de la comunidad hay una cosa y es como mantenemos esa unidad territorial en el tiempo y veíamos que era una oportunidad de desarrollar la ciudadela Iguaque que era un proyecto de vivienda indígena donde pudiéramos albergar nuestras familias en viviendas dignas y no como las que plantea el Estado y generar proyectos productivos comunitarios y seguir desarrollando la actividad agrícola y que también se permitiera en una zona la vivienda de interés que el distrito necesitaba sin desplazara a la comunidad. A nosotros nos sembraron en ese territorio y somos guardianes de este territorio, esa es una de las grandes situaciones que no podemos dejar de lado, y como guardianes de territorio no podemos hacerlos desde otro lado y además que se debe garantizar un futuro a la comunidad.

David: ¿Cómo ha sido el desarrollo de la consulta previa, que aspectos positivos y negativos resalta?

La comunidad debió hacer sus consultas internas. El Ministerio no avanzó en la consulta, al distrito no le interesó generar espacios de discusión con la comunidad, al contrario se mantuvo en la posición de generar el proyecto como fuera, solo se hicieron tres reuniones de consulta, no se avanzó en más y ahí quedamos estancados y nunca se ha generado una contrapropuesta del distrito.

Anexo 6. Cuadro: Plan de Trabajo del Cabildo Muisca de Bosa

**PLAN DE TRABAJO DEL CABILDO INDÍGENA MUISCA DE BOSA
PARA LA CONSULTA PREVIA
DEL PLAN PARCIAL EDÉN - EL DESCANSO
(Decreto 521 de 2006)
Y LA RESOLUCIÓN 147 DE 2008 DE DESARROLLO PRIORITARIO**

FASES	ACTIVIDADES	FECHAS
Análisis de problemas	Reuniones del Equipo de Territorio del Cabildo con entidades distritales para acordar temas que se deben analizar en la consulta previa	Última semana de Febrero y primera quincena de marzo
	Estudio por parte del Equipo de Territorio del Cabildo y el Asesor del Cabildo de todos los documentos del Plan Parcial, de la Resolución de Desarrollo Prioritario, y recolección de mayor información sobre los problemas de todos los cabildantes	Mes de febrero
	Reunión de la comunidad con las entidades para analizar cobros, expropiaciones, urbanizaciones ilegales, deterioro ambiental, beneficios para los habitantes	Cuarta semana de marzo
Propuestas y respuestas	Talleres del Cabildo por zonas para acordar propuestas de modificación al Plan Parcial y a la Resolución de desarrollo prioritario	Mes de Abril
	Presentación de resultados de Talleres del Cabildo a las entidades	Primera semana de mayo
	Reunión de la comunidad con las entidades para escuchar sus respuestas a las propuestas del Cabildo	Segunda semana de mayo
Acuerdos	Análisis en el Cabildo de las respuestas de las entidades	Segunda quincena de Mayo
	Reunión de la comunidad con las entidades para llegar a acuerdos de modificación al Plan parcial y la Resolución de Desarrollo Prioritario y firma pública de esos acuerdos	Primera quincena de Junio
Seguimiento	Seguimiento a los acuerdos por una comisión del Cabildo, las entidades distritales y el Ministerio del Interior y de Justicia	Junio - Diciembre 2010
Cierre de la consulta previa	Si hay conformidad con el cumplimiento de acuerdos, se termina el proceso de consulta previa	Diciembre 2010

Anexo 7. Ficha técnica encuesta

FICHA TECNICA DE LA ENCUESTA

Diseño y realización:

La encuesta ha sido desarrollada por el estudiante David Castaño de la Universidad del Rosario para el estudio de caso “La consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Cabildo muisca de Bosa (2008-2012)

Universo:

Comuneros o integrantes del Cabildo indígena muisca de Bosa

Tamaño de la muestra:

50 integrantes de la comunidad muisca.

Método de recolección:

Entrevista personal

Grupo objetivo:

Indígenas muisca de Bosa de la Vereda San José y San Bernardino.

Área de cobertura

Bogotá. Bosa, Vereda San José y San Bernardino.

Fecha de recolección:

Entre el 1 y 5 de Diciembre de 2013.

Anexo 8. Cuadros: Tabulación de resultados encuesta realizada

1. ¿Usted participa y apoya constantemente las actividades que organiza el Cabildo Muisca de Bosa? (Festivales, asambleas, concejos, etc.)

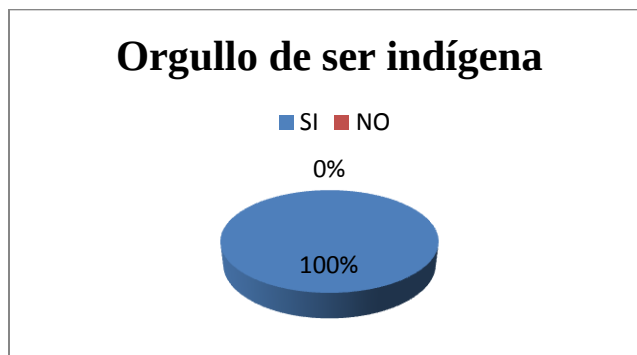
	Número de personas	Porcentaje
SI	48	96%
NO	2	4%
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: La mayoría de indígenas encuestados pertenecientes al Cabildo música participan constantemente en las actividades de la organización, lo cual permite demostrar que hay un interés por apoyar este proceso y aportar a la consolidación de las acciones adelantadas por la comunidad.

2. ¿Usted se siente orgulloso de ser indígena muisca?

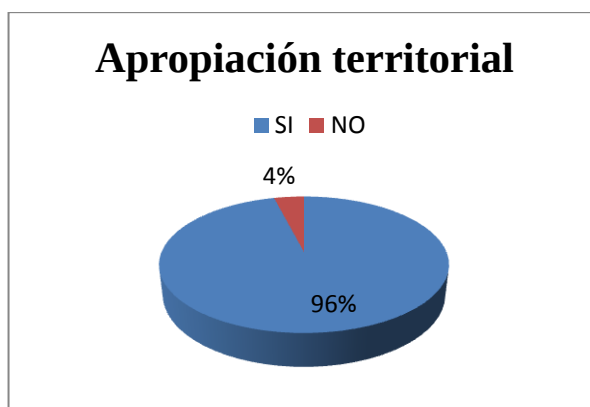
	Número de personas	Porcentaje
SI	50	100%
NO	0	0
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: El 100% de los encuestados se sienten orgullosos de ser indígenas muisca y pertenecer a esta comunidad de Bosa, lo cual permite evidenciar que a pesar de los cambios que ha tenido esta comunidad y su constante relación con las dinámicas de la ciudad no se oculta el pasado e historia de estos indígenas, sino por el contrario se exalta los valores, costumbres y en general el legado histórico que ha pasado por varias generaciones.

3. ¿Usted siente apropiación o arraigo por el territorio muisca de Bosa?

	Número de personas	Porcentaje
SI	48	96%
NO	2	4%
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: El 96% de los indígenas muisca encuestados manifiestan sentir apropiación o arraigo por el territorio de Bosa, lo cual permite concluir que existe un sentido de pertenencia para con este y que es parte fundamental en el devenir de la comunidad.

4. ¿Usted o algún integrante de su familia desarrolla actualmente alguna actividad propia en relación al territorio? (Ejemplo: Cultivos, lechería, etc.?)

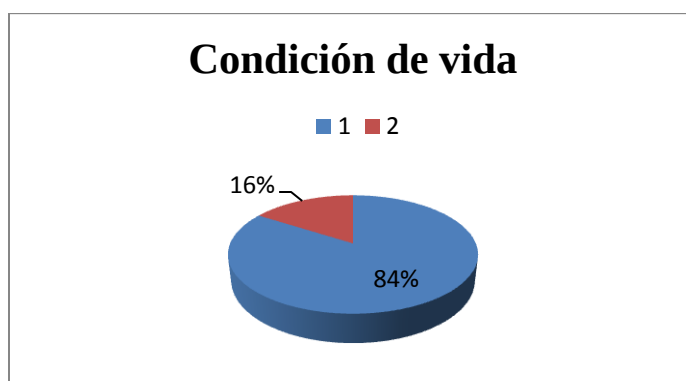
	Número de personas	Porcentaje
SI	23	46%
NO	27	54%
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: El 46% de las personas encuestadas que habitan en alguna de las dos veredas aun desarrollan actividades propias como agricultura, recolección de leche, medicina propia, y de estas actividades depende parte de sus ingresos económicos y el sustento de sus familias. No obstante la mayoría de las personas encuestadas no desarrollan ninguna actividad propia debido a que algunos de ellos han buscado otras actividades como fuente de ingresos, especialmente en lo que tienen que ver en construcción.

5. ¿Cree usted que la condición de vida era mejor antes de que Bosa fuera una localidad de Bogotá o ahora que hace parte de la ciudad?

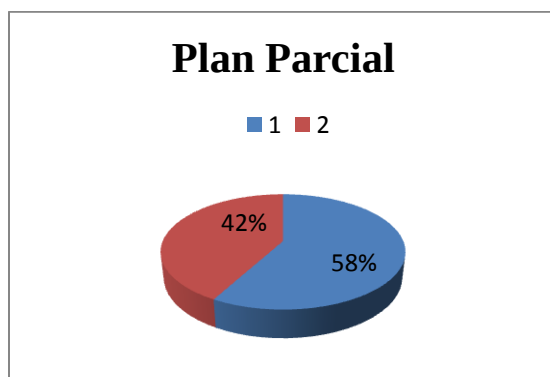
	Número de personas	Porcentaje
La condición de vida era mejor antes	42	84%
La condición de vida es mejor ahora	8	16%
Total muestra	50	100%



Análisis: El 84% de las personas consideran que la condición de vida era mejor antes, lo cual indica que las distintas dinámicas de la ciudad han afectado el desarrollo de la comunidad muisca, puesto que los cambios que ha traído la ciudad han desencadenado en problemas de seguridad, salud, convivencia, etc.

6. ¿Usted conoce que es el Plan Parcial "El Edén el Descanso"?

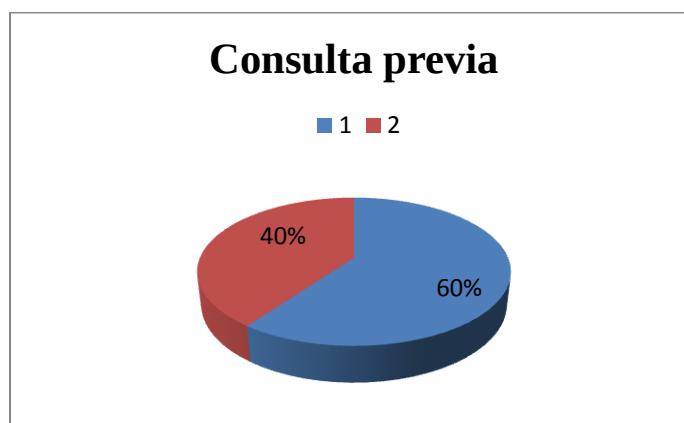
	Número de personas	Porcentaje
SI	29	58%
NO	21	42%
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: Si bien más de la mitad de las personas encuestadas conocen que es el plan parcial El Edén el descanso, hay un 42% que no conoce de dicho plan parcial, lo cual indica que ha hecho falta mayor información sobre un tema crucial para la comunidad o no hay la suficiente ilustración o claridad de los comuneros sobre este decreto.

7. ¿Sabe usted que es la consulta previa?

	Número de personas	Porcentaje
SI	30	60%
NO	20	40%
TOTAL MUESTRA	50	100%



Análisis: La gran mayoría de indígenas encuestados conocen que es la consulta previa, sin embargo el 40% de encuestados que es un número alto para el problema que se presenta con la comunidad no sabe que es la consulta previa, lo cual indica que no existe el suficiente conocimiento dentro de los comuneros en qué consiste dicho mecanismo de protección de los derechos colectivos. Asimismo esto evidencia que no ha existido la suficiente información por parte de los actores involucrados tanto del Cabildo como especialmente del Estado que tiene la obligación de explicar de manera clara en qué consiste este derecho.

Las dos preguntas que se realizan a continuación se basan sobre el 60% de las personas que contestaron afirmativamente en la anterior pregunta

8. ¿La Consulta previa ha cumplido los acuerdos inicialmente pactados?

	Número de personas	Porcentaje
SI	4	13,3%
NO	21	70%
NO SABE	5	16,6%
TOTAL MUESTRA	30	100%

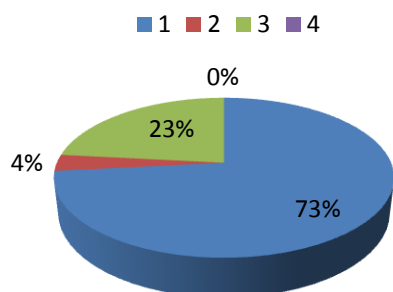


Análisis: Más de la mitad de los indígenas encuestados consideran que la consulta previa no ha cumplido los acuerdos inicialmente pactados, lo cual evidencia que dicho proceso no se ha adelantado conforme a lo establecido por la ley y por el convenio 169 de la OIT.

¿Usted considera que la consulta previa con la comunidad muisca de Bosa ha permitido?

	Número de personas	Porcentaje
Defender el territorio	22	73,3%
Deterioro del territorio	1	3.3%
Impedimento para vender las tierras	7	23.3%
Invasión del territorio	0	0%
Total	30	99.9%

¿Qué ha permitido la consulta previa?



Análisis: Para la mayoría de personas encuestadas la consulta previa con la comunidad muisca de Bosa ha permitido la defensa del territorio a pesar de las circunstancias y hechos presentados, sin embargo hay que tener en cuenta que el 23.3% de las personas consideran que la consulta previa ha impedido la venta de sus territorios, esta situación obedece a que algunas personas tienen varias deudas de impuestos y otro tipo de cobros que no pueden pagar, por lo cual se ven obligados a vender sus tierras.

Anexo 9. Carta: Permiso uso de información Cabildo muisca

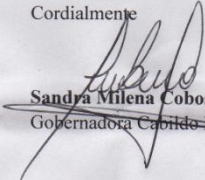
 Mhuysqa Bosa Nit 830.136.900-1	Reconocimiento Ministerio del Interior y de Justicia 4047 de 1999
--	---

Bogotá D.C,
Noviembre de 2013

A quien corresponda:

Por medio de la presente se hace constar que al señor **DAVID CASTAÑO CHIGUASUQUE** identificado con CC 1012394592 de Bogotá quien adelanta una investigación para su trabajo de grado en relación a la comunidad muisca de Bosa se le facilito toda la informacion correspondiente relacionada a la consulta previa del Cabildo muisca, dichos documentos seran de uso exclusivo en esta investigación y deberan ser usados responsablemente.

Cordialmente


Sandra Milena Cobos A
Governadora Cabildo Muisca

Transversal 87B No. 79c - 42 Sur Vereda Bosa San Bernardino
Tel. 723 2069 E-mail: cabildo.muiscabosa@hotmail.com

PLAN PARCIAL EL EDEN
CUBRIMIENTO VALORIZACION POR BENEFICIO GENERAL

105325 SAN BERNARDINO XXV

004577 SAN BERNARDINO XXII URBANO

105322 SAN BERNARDINO XXII

004590 SAN BERNARDINO XXV URBANO

004624 LA VEGA SAN BERNARDINO

105318 SAN BERNARDINO XXVIII

004581 EL JARDIN

004613 SAN DIEGO BOZA

205319 SAN BERNARDINO XXIX

004623 VILLAS DEL PROGRESO

004567 EL REMANSO

004625 EL REMANSO I

004575 LOS LAURELES

004587 SAN BERNARDINO I

004598 VILLA ANNY I

004638 CIUDADELA EL RECREO

004637 LAS MARGARITAS

004594 SAN ANTONIO

004595 CHICO SUR

004641 LA INDEPENDENCIA

004642 ISLANDIA

004623 PASO ANCHO

004539 GRAN COLOMBIANO

004580 JOSE MARIA CARBONEL

004590 VILLA ANNY II

CONVENCIONES

- Plan Val
- Perimetro Plan Parcial El Eden
- Perimetro Beneficio General
- Lotes Bona
- Secciones Catastrales
- Localidades

