



**UTOPIÍA: LA CONFORMACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
INDÍGENAS Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

Deisy Yulieth García Torres

Tutora:

Gloria Amparo Rodríguez

Título a obtener: Magister en Derecho Administrativo

Maestría en Derecho Administrativo
Universidad del Rosario
2023

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Firma de Jurado

Firma de Jurado

Dedicatoria

A mi tutora, la Doctora Gloria Amparo Rodríguez por su motivación y apoyo en todo el proceso formativo y por abrirme las puertas de su amplia experiencia y conocimiento en el tema de los pueblos indígenas. A mis papás y hermanos por acompañarme en esta etapa y por todo su amor y comprensión.

Agradecimientos

Este trabajo ha llegado a este nivel de maduración, gracias a la ayuda, inspiración, formación y orientación de mi tutora, la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, sin cuya guía, esto no habría sido posible.

Así mismo, con toda gratitud a mi familia y a todas las personas que contribuyeron al éxito de esta investigación.

Contenido

	Pág.
Lista de Tablas	8
Lista de siglas y acrósticos.....	9
Resumen	10
Introducción	12
Descripción del problema de investigación.....	14
Objetivos de la investigación	17
Justificación	18
Capítulo 1: Derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas	22
1.1 Ámbito Internacional.....	23
1.2 Ámbito Nacional.....	35
Capítulo 2: Derecho a la autonomía territorial	39
2.1 Entidades Territoriales	40
2.1.1 Departamentos.....	40
2.1.2 Distritos	42
2.1.3 Municipios.....	44
2.1.4 Territorios indígenas.....	45
2.2 Autonomía Territorial	47
2.3 Autonomía territorial de los departamentos, distritos y municipios.....	50
2.3.1 Departamentos.....	51
2.3.2 Distritos	60
2.3.3 Municipios.....	64
Capítulo 3: Autonomía territorial de los pueblos indígenas.....	73
3.1 Conformación de las Entidades Territoriales Indígenas	74
3.2 Ejercicio de la autonomía territorial en los pueblos indígenas	83
3.2.1 Gobernarse por autoridades propias.....	88
3.2.2 Ejercer las competencias que les corresponden	95

3.2.3 Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	98
3.2.4 Participar en las rentas nacionales	102
3.3 Conclusiones	109
Capítulo 4: Utopía: la conformación de las entidades territoriales indígenas	114
4.1 Antecedente histórico de la creación y funcionamiento de las entidades territoriales indígenas	116
4.2 Dificultades para conformar las entidades territoriales indígenas	124
4.3 Los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023	131
Capítulo 5. Posible Responsabilidad Internacional del Estado Colombiano por el vacío legislativo y, en consecuencia, por el Desconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones	137
Conclusiones	144
Referencias bibliográficas	149

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1: Artículos del Convenio 169 de la OIT que desarrollan el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas	27
Tabla 2: Artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 que desarrollan el derecho a la autonomía y autodeterminación	33
Tabla 3: Composición, distribución y destinación del Sistema General de Participaciones (SGP).....	56
Tabla 4: Autonomía territorial de los Departamentos.....	59
Tabla 5: Autonomía territorial de los Distritos	63
Tabla 6: Autonomía territorial de los municipios	72
Tabla 7: Normas nacionales que aportan al funcionamiento de los pueblos y territorios indígenas.....	77
Tabla 8: Autonomía territorial de los pueblos indígenas.....	107
Tabla 9: Cuadro comparativo: Autonomía de las entidades territoriales	111

Lista de siglas y acrósticos

CC: Corte Constitucional.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CPC: Constitución Política de Colombia.

CP: Consulta Previa.

CLPI: Consentimiento Libre, Previo e Informado.

CSJ: Corte Suprema de Justicia.

ETIS: Entidades Territoriales Indígenas

LOOT: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

OHCHR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

SGP: Sistema General de Participaciones

SGR: Sistema General de Regalías

Resumen

Este proyecto de investigación tiene como fin determinar si la falta de legislación entorno a la conformación de las entidades territoriales indígenas en Colombia vulnera el derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas. Lo anterior, toda vez que, aun cuando se supone que la Constitución Política de Colombia aumentó el grado de autonomía de estos pueblos al darles el carácter de entidades territoriales, hasta la fecha no ha sido expedida una ley que regule la conformación y el funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs).

En ese orden de ideas, el presente estudio de tipo cualitativo se produce a partir de la observación de los debates que se han dado sobre prácticas políticas, económicas, sociales y ecológicas más amplias, e ideologías de los complicados temas que rodean los conceptos de “territorio indígena”, “soberanía indígena” y “autonomía territorial”. Adicionalmente, se trata de un estudio documental toda vez que se estructura a partir de la selección, compilación, organización e interpretación de fuentes documentales tales como leyes, jurisprudencia y doctrina. Así mismo, es descriptivo porque describe el contexto en el que actualmente se encuentran las Entidades Territoriales Indígenas en el ordenamiento colombiano. Finalmente, es un estudio analítico ya que el resultado de la investigación es el análisis del grado de autonomía con el que cuentan los territorios indígenas ante la falta de una ley que regule la conformación y funcionamiento de las ETIS.

Palabras clave: Pueblos indígenas, Autonomía territorial, Autodeterminación, Colombia, Derecho Internacional.

Abstract

The purpose of this research project is to determine whether the lack of legislation on the creation of indigenous territorial entities in Colombia violates the right to territorial autonomy of indigenous peoples. This is because, even though the Political Constitution of Colombia increased the degree of autonomy of these peoples by giving them the character of territorial entities, to date no law has been issued to regulate the formation and operation of the Indigenous Territorial Entities (ETIs).

In this order of ideas, the present qualitative study is based on the observation of the debates that have taken place on broader political, economic, social and ecological practices and ideologies of the complicated issues surrounding the concepts of "indigenous territory", "indigenous sovereignty" and "territorial autonomy". Additionally, it is a documentary study since it arises from the selection, compilation, organization and interpretation of documentary sources such as laws, jurisprudence and doctrine. Likewise, it is descriptive because it describes the context in which the Indigenous Territorial Entities are now in the Colombian legal system. Finally, it is an analytical study since the result of the research is the analysis of the degree of autonomy that the indigenous territories have in the absence of a law that regulates the conformation and functioning of the ETIS.

Key words: Indigenous villages, Territorial autonomy, Self-determination, Colombia, International Law.

Introducción

La autodeterminación es el derecho que tienen todos los pueblos / naciones en el derecho internacional de los Derechos humanos a gobernarse a sí mismos a través de las leyes y el aparato gubernamental de su propio Estado independiente, un derecho que presupone la facultad de separarse de un Estado existente.

De la mano de este concepto se encuentra el de la autonomía de los pueblos indígenas, la cual consiste, en términos del ejercicio de la autonomía política real, en la elección de sus propias autoridades dotadas de competencias y medios idóneos para legislar y administrar sus asuntos propios, especialmente en lo concerniente al uso de los recursos naturales de sus propios territorios.

El proyecto de investigación que se presenta a continuación tiene como propósito analizar el grado de afectación del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas producto de la ausencia de legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia (ETIs). En función de este propósito, se identifican y valoran las diferencias entre las facultades que poseen las distintas entidades territoriales como los departamentos, distritos, municipios y ETIs; y se describe el contexto en que se encuentra protegido el Derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el ordenamiento internacional y colombiano en relación con el papel ocupado en sus territorios; todo ello, a partir de la investigación cualitativa, de tipo descriptiva y documental.

Con fundamento en lo anterior, este proyecto de investigación se desarrolla a través de los siguientes capítulos:

En el primer capítulo se abordan las consideraciones generales sobre el Derecho a la Autonomía de los pueblos indígenas.

Seguidamente, en el segundo capítulo, se presentan brevemente cuáles son las entidades territoriales que gozan de autonomía territorial, qué se ha entendido por este concepto y cuáles son las facultades y prerrogativas con las que cuentan los departamentos, distritos y municipios bajo el marco de dicha autonomía.

Lo anterior, con el fin de analizar, en el tercer capítulo, las diferencias que existen entre las facultades que poseen los departamentos, distritos y municipios como entidades territoriales y las ETIs. Para ello, se analizarán además las distintas normas transitorias que regulan aspectos relativos al funcionamiento de los territorios indígenas. Esto, con el propósito de determinar si efectivamente existe una vulneración al derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas por la omisión del Gobierno y del Congreso de expedir una ley que regule la conformación de las ETIs, o si, por el contrario, el derecho a la autonomía territorial está garantizado en las distintas normas transitorias.

En el cuarto capítulo se señalan las razones sociales, políticas y económicas por las que la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas se ha convertido en una utopía, así como el desarrollo de este tema en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

En el quinto capítulo se determina la posible responsabilidad internacional del Estado colombiano por el vacío legislativo que existe en torno a la conformación de las ETIs.

Finalmente, se consignan las conclusiones de lo expuesto.

Descripción del problema de investigación

De acuerdo con Gloria Amparo Rodríguez (2015, p. 29) los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía, lo cual significa que estos tienen la facultad de regular su reproducción étnica y sus cambios culturales a través del ejercicio de sus formas de gobierno, justicia, educación, salud, reproducción social y económica, entre otros. Así mismo, implica la administración de los recursos naturales, territoriales y de los derechos consuetudinarios.

De igual manera, a nivel internacional, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas estableció en su artículo 4 que los pueblos indígenas (i) tienen derecho a la autonomía y (ii) tienen derecho a disponer de los recursos para garantizar dicho derecho (ONU, 2007).

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT consagró en su artículo 2 que los gobiernos son los responsables de ejercer acciones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas. En esa medida, según este artículo, los gobiernos deben, entre otras acciones, asegurar que los miembros de los pueblos indígenas gocen, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que gozan los demás miembros del Estado. (OIT, 1989).

Así las cosas, es evidente que los pueblos indígenas gozan del derecho a la autonomía y que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar dicho derecho para que estén en igualdad de condiciones frente a los demás miembros de la población.

En el ordenamiento jurídico colombiano se consagra este derecho a la autonomía de los pueblos indígenas a través de la Constitución Política de 1991. El artículo 286 de la Constitución

reconoce en Colombia la figura de Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), las cuales, de acuerdo con el artículo 287 constitucional, “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. No obstante, la misma Constitución, en su artículo 329, supeditó el funcionamiento de las ETIS a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El problema de esta ley es que no desarrolló de manera adecuada la tarea que le había designado la Constitución y, por el contrario, impuso en cabeza del Gobierno el deber de presentar un proyecto de ley especial que reglamentara lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Hasta la fecha el Gobierno no ha presentado el proyecto y, por lo tanto, aún no ha sido expedida una ley que regule la conformación y el funcionamiento de las ETIS.

Al respecto, Juan Pablo Muñoz (2016, p. 61) señala que, aunque la Constitución Política de 1991 desarrolló un mayor nivel de descentralización en donde las entidades territoriales gozan de mayor autonomía, el nivel de autonomía con que cuentan las Entidades Territoriales Indígenas es incierto dada la omisión legislativa del Congreso y del Gobierno para expedir una Ley que regule de manera concreta su conformación. Lo anterior, pese a la garantía constitucional del derecho a la autonomía del que gozan los territorios indígenas.

Así lo confirma Samuel Baena (2015) quien afirma que:

El vigor práctico del principio de autonomía está supeditado a la existencia y regulación normativa de dichas entidades, con lo cual hoy puede afirmarse que, en rigor, los pueblos indígenas no cuentan con la garantía constitucional de una entidad territorial propia en los términos planteados por la Carta Política **y, por lo tanto, no poseen la autonomía que constitucionalmente les corresponde.** (p. 120) (Negrilla fuera de texto).

En ese sentido, aun cuando en Colombia se ha reconocido el derecho a la autonomía de los pueblos y territorios indígenas a través de la consagración de las entidades territoriales indígenas, las cuales gozan según el artículo 287 de autonomía territorial; no queda clara la garantía de dicho derecho toda vez que estas entidades aún no se encuentran en funcionamiento por la omisión legislativa referida.

Frente a este contexto, el problema de investigación del presente trabajo consiste en determinar si: ¿La falta de sanción de una ley que regule la conformación de las ETIS vulnera el derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas?

A partir de este problema, determinaremos si efectivamente existe una vulneración al derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas por la omisión del Gobierno y del Congreso de expedir una ley que regule la conformación de las ETIS, o si, por el contrario, el derecho a la autonomía está garantizado en las distintas normas transitorias que regulan aspectos relativos al funcionamiento de los territorios indígenas.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

- Analizar si la falta de legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia vulnera el derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas.

Objetivos específicos

- Describir el contexto en que se encuentra protegido el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el ordenamiento internacional y colombiano.
- Identificar el papel que ocupan los territorios indígenas dentro del ordenamiento territorial colombiano.
- Comparar las facultades con las que cuentan las Entidades Territoriales y las Entidades Territoriales Indígenas en virtud de la autonomía territorial que les otorga la Constitución Política.
- Establecer a la luz del ordenamiento jurídico colombiano actual el grado de autonomía con el que cuentan los territorios indígenas.

Justificación

De acuerdo con la Corte Constitucional (C-921/2007) (Corte Constitucional, 2007), la existencia de las Entidades Territoriales responde al modelo de descentralización administrativa territorial, que implica *“el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”* (Negrilla fuera de texto). Así mismo, frente a la descentralización administrativa territorial, afirma este alto tribunal que *“se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central”*.

Además de lo anterior, la Corte Constitucional (C-921/2007) ha afirmado que bajo el modelo de descentralización administrativa territorial *“se impone un reparto de competencias claramente definido entre la Nación y las entidades territoriales, y la asignación a éstas de recursos de aquella para la financiación de los gastos en que incurran con dicho fin”*.

Así pues, existe una relación entre la figura de autonomía y la existencia de Entidades Territoriales, toda vez que a estas últimas se les otorga ciertas facultades para el manejo de sus propios asuntos bajo su propia responsabilidad. Es decir que, las entidades territoriales gozan de un grado de autonomía, el cual, a su vez, requiere de la asignación de recursos a dichas entidades.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 en su artículo 286 establece cuáles son las entidades territoriales dentro de la estructura del Estado Colombiano. Consagra este artículo:

Artículo 286, C.P: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*” (Negrilla fuera de texto).

Del artículo citado se tiene que, los territorios indígenas tienen una relevancia constitucional al estar consagradas por la Constitución como entidades territoriales y al responder a un modelo de descentralización administrativa territorial que otorga a dichas entidades competencias o funciones administrativas que deben ejecutar en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Lo anterior, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 287 constitucional, según el cual las entidades territoriales gozan de autonomía y pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

No obstante, lo anterior, como ya se mencionó, la Constitución supeditó la conformación y funcionamiento de las ETIS a la regulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ley que encargó al Gobierno Nacional presentar al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de dicha ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. A la fecha el Gobierno no ha presentado el proyecto y, en consecuencia, no ha sido sancionada la ley que reglamente la conformación de estas entidades.

En esa medida, la presente investigación es relevante, ya que tiene como sujeto de investigación los territorios indígenas, los cuales poseen, como ya se expuso, una relevancia constitucional e importancia dentro de la estructura del Estado a tal punto que adquieren el carácter de entidades territoriales. Estas entidades territoriales poseen unas competencias y

responsabilidades que ejercerán bajo el principio de la autonomía y que requieren de la asignación de recursos para el cumplimiento de esas competencias.

La investigación es pertinente en la medida en que enfrenta un problema crucial, cual es el de la omisión en el ordenamiento jurídico colombiano de una ley que regule la conformación y el funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas, omisión que implica un incumplimiento a un mandato constitucional.

Además, esta investigación es viable toda vez que, a través del acceso a la información primaria consistente en leyes, tratados y jurisprudencia constitucional, se esclarecerán los puntos y matices que hay alrededor de este tema, especialmente frente a un escenario de omisión legislativa; problemática actual que puede afectar el grado de autonomía de los pueblos indígenas y generar problemas de desigualdad entre los territorios indígenas frente a las otras entidades territoriales que tienen el mismo estatus constitucional (departamentos, los municipios y los distritos) y que sí cuentan con una ley orgánica que les permite desarrollar en mayor grado su autonomía territorial.

Cabe resaltar que existe un conjunto de normas que se han expedido con el fin de regular lo atinente a la organización de los territorios indígenas y que, por ser relativamente recientes, no han sido objeto de un mayor análisis, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. Adicionalmente, dichas normas son transitorias, por lo que nos encontramos ante un modelo inacabado llamado a tener un mayor desarrollo en atención a los compromisos que tiene el país para con los pueblos indígenas.

Lo anterior permite que la presente investigación sea novedosa y oportuna en la medida en que analizará dichas normas y establecerá si con ellas se cumple la garantía del derecho a la

autonomía de los pueblos indígenas o si, por el contrario, es necesario la expedición de una ley que reglamente el funcionamiento y conformación de las ETIS.

Finalmente, esta investigación es importante, pues permite determinar si uno de los derechos más significativos de los pueblos indígenas, consagrado en el Convenio 169 de la OIT, cual es el derecho a la autonomía, está o no siendo respetado por el ordenamiento jurídico colombiano. Una vez solucionado el problema de investigación este trabajo podrá ser una herramienta para dar a conocer al público en general el nivel de urgencia de la expedición de una ley que conforme y regule las ETIS.

Capítulo 1: Derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas

La autonomía, según la Real Academia Española, consiste en la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

De la mano de este concepto se encuentra el de autodeterminación, derecho que otorga a los pueblos libertad para elegir su gobierno sin ningún tipo de presiones o influencias externas, de tal manera que son estos mismos quienes eligen su propio destino (Beltrán y Cuenta, 2019). Esta autodeterminación, supone, según Consuelo Sánchez (2016), un medio que permite a quien la posee, liberarse de la opresión política y de la dominación económica (p.13).

Así las cosas, la autonomía y autodeterminación se encuentran estrechamente relacionadas entre sí de tal forma que buscan la independencia de los sujetos (personas naturales o jurídicas) a través de la capacidad que se les otorga para gobernarse por normas propias.

Estos dos conceptos son eje fundamental para la administración y manejo de los pueblos indígenas. Así lo confirman algunos miembros indígenas del Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas "500 años de resistencia indígena, negra y popular" (1990, citado en Aparicio, 2009), para quienes:

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo... Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos

indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos). (p.15).

En el mismo sentido, para Gloria Amparo Rodríguez la autonomía de los pueblos indígenas implica la regulación de su reproducción étnica y de sus cambios culturales a través del ejercicio de sus formas de gobierno, justicia, educación, salud, reproducción social y económica, entre otros. De igual manera, implica la administración de los recursos naturales, territoriales y de los derechos consuetudinarios (Rodríguez, 2015).

Ahora bien, es importante resaltar que dicha autonomía y autodeterminación se han visto envueltas en amplios debates, ya que para algunos representan un desafío a la función integradora de la ciudadanía. A esta posición se opone la teoría del multiculturalismo, la cual consiste en afrontar el reto de reconocer la identidad de “minorías nacionales” que quieren seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que hacen parte (Kymlicka, 2012).

Lo cierto es que, independientemente de los debates que surgen frente a estos derechos, la comunidad internacional ha optado por acoger cada vez más la teoría del multiculturalismo, reconociéndose así las nociones de autonomía y autodeterminación, pero no necesariamente las nociones de independencia (Santos, 2010).

1.1 Ámbito Internacional

En el ámbito internacional, el reconocimiento de los derechos a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas se desarrolló en tres etapas: Una primera etapa consistente en la invisibilización de los derechos de los pueblos indígenas; una segunda etapa en

donde se instauran políticas asimilacionistas; y una tercera etapa que busca proteger los derechos de los pueblos indígenas entendidos como minorías.

En un primer momento, esto es, durante los 3 siglos siguientes a la conquista de América, los derechos de los pueblos indígenas fueron ignorados en el derecho internacional, toda vez que estos pueblos no cumplían con los atributos requeridos para convertirse en sujetos de derechos y obligaciones internacionales (Anaya, 2005). Esto se debía, en gran parte, a los criterios eurocéntricos y discriminatorios impulsados desde la colonización de América, de las potencias europeas, españolas y portuguesas, quienes consideraban que los pueblos indígenas eran “sociedades inferiores”. Esto a pesar de que juristas y teólogos como Antonio de Montesinos, Fray Bartolomé de Las Casas y Francisco de Victoria denunciaron los abusos cometidos y velaron por los derechos de los indígenas (Ponte, 2004, pp. 152-153).

No fue hasta los años 70 que el derecho internacional, a raíz de movilizaciones indígenas, empezó a interesarse por los asuntos de estos pueblos. Las movilizaciones indígenas, en principio locales, y posteriormente nacionales, se caracterizaron por crear vínculos transnacionales que permitieron la creación de comunidades imaginadas transnacionales¹ entre las cuales se producía una colaboración que permitía circular intensos flujos de información y presentar una agenda común ante los Estados y las organizaciones internacionales (Dumoulin, 2010, pp. 29-30).

A partir de ese momento se empieza a dar una creciente internacionalización de los asuntos indígenas. Esta internacionalización se manifestará más adelante a través de fenómenos como las primeras conferencias sobre cuestiones indígenas en la ONU (finales de los años 70), la creación de un grupo específico en la Comisión de los Derechos Humanos (1984), el Convenio 169 sobre

¹ Ejemplo de estas comunidades son la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Conferencia del Círculo Polar, de los países del Gran Norte (Dumoulin, 2010)

los derechos indígenas (1989), el Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú (1992) y el proyecto de declaración de los derechos indígenas de la ONU (2008). (Dumoulin, 2010).

Los inicios de la visibilización de los asuntos indígenas en la agenda internacional estaban marcados por una orientación asimilacionistas², por lo que no se garantizaba una efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas (Muñoz Onofre, 2016, p.26). Prueba de ello es la adopción del Convenio 107 de 1957 de la OIT que trata sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. El numeral 1 del artículo 1 de este Convenio establece que el mismo se aplicará a “los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, **cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada** que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional”. Del artículo citado se resalta que, para los redactores de este Convenio, las condiciones sociales y económicas de las poblaciones tribales o semitribales constituían una etapa “menos avanzada” que la del resto de la colectividad nacional.

Dada la orientación asimilacionista del convenio 107, en 1986 el Consejo de Administración de la OIT convocó una Reunión de Expertos entre cuyos miembros se encontraban dos representantes de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esta reunión tenía como propósito hacer recomendaciones sobre los principios en los que debía basarse la revisión del Convenio núm. 107 y que servirían de fundamento para el Convenio núm. 169. Es así como, tras un proceso de 3 años, la Oficina Internacional del Trabajo

² “El asimilacionismo, como paradigma de gestión de la diversidad, asume que el otro cultural tiene que adaptarse al estereotipo mayoritario prescindiendo de su marco cultural vital” (Usallán, 2016).

(Oficina) elaboró un proyecto del Convenio 169 que fue puesto a consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989 (OIT, 2020, p.11).

En primer lugar, se debe destacar que el Convenio 169 crea obligaciones vinculantes para los Estados que lo ratifiquen. Ahora, aunque el plazo de ratificación del Convenio N° 107 se terminó, este sigue siendo vinculante para los países que lo ratificaron, pero que no han hecho lo mismo con el Convenio N° 169 (OHCHR). Esto hace que, tal como lo establece la OIT (2020), el Convenio 169 de 1989 sea “el único tratado internacional **abierto a ratificaciones** que aborda de manera integral la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales” (pág. 10) (negrilla fuera de texto). De allí que este instrumento sea hoy el instrumento internacional más importante en materia de derechos de los pueblos indígenas.

La importancia de este Convenio radica además en la contemplación de derechos determinantes para la protección de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la autonomía y autodeterminación, pues les permite asumir el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico (OIT, 2020, p.10).

Con el propósito de analizar más a fondo el derecho de autonomía y autodeterminación en el Convenio 169, a continuación, se citarán algunos artículos de este con su correspondiente comentario.

Tabla 1: Artículos del Convenio 169 de la OIT que desarrollan el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas

Artículo	Comentario
<p>Artículo 1:</p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial</p> <p>b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales,</p>	<p>Este artículo admite que los pueblos tribales tienen sus propias instituciones y que pueden estar regidos por una legislación diferente a la predominante.</p>

<p>económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>(Negrilla fuera de texto)</p>	
<p>Artículo 2</p> <p>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;</p> <p>b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos</p>	<p>Este artículo impone en cabeza de los gobiernos la obligación de desarrollar medidas que protejan los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>Desde una interpretación amplia, las medidas contenidas en el numeral 2 permiten la materialización del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.</p> <p>El literal (a) garantiza el derecho de igualdad a los miembros de los pueblos indígenas frente a los demás miembros de la población. Desde esta perspectiva, se puede asegurar que, si el colectivo de ciertas entidades territoriales en Colombia (ej, departamentos, distritos y</p>

<p>pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;</p> <p>c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Negrilla fuera de texto)</p>	<p>municipios) poseen algunas facultades, tales como la administración de sus propios recursos o la participación de las rentas nacionales, los territorios indígenas también deberían obtener de pleno derecho esas facultades. Lo anterior también encuentra fundamento en el literal (c), el cual establece la obligación del Estado de ayudar a los miembros de los pueblos tribales a eliminar las diferencias socioeconómicas.</p>
<p>Artículo 5</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</p> <p>a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de</p>	<p>Este artículo materializa el derecho de los pueblos tribales a gobernarse y regirse por sus propias instituciones. Recordemos que, de acuerdo con las nociones dadas inicialmente sobre la autonomía, esta es la base de dicho derecho: Gobernarse por sus propias instituciones.</p>

<p>los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;</p> <p>b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;</p> <p>c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.</p>	
<p>Artículo 6</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p>	<p>Igual que los artículos 5 y 7, este artículo constituye el eje fundamental del derecho de autonomía de los pueblos tribales.</p> <p>El literal (a) es prueba de la libertad que tienen estos pueblos para decidir asuntos que le conciernen. Para evitar una intromisión a dicha libertad, los gobiernos deberán consultarles cada</p>

<p>b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;</p> <p>c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. (Negrilla fuera de texto).</p>	<p>vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente.</p> <p>Se resalta también el literal (c), ya que incita a que la autonomía de los pueblos tribales no se quede en el papel, sino que se pueda materializar. Para ello es necesario disponer de los medios o recursos necesarios</p>
<p>Artículo 7</p> <p>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la</p>	<p>Una vez más, el Convenio 169 reconoce a través de este artículo el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre su propia estructura, prioridades y costumbres.</p>

<p>medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p>	
--	--

Fuente: OIT, Convenio 169. Elaboración propia

Por otro lado, se debe destacar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Esta declaración surge por la necesidad de redactar una lista de principios que rigieran lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas (Muñoz Onofre, 2016, p. 43). En su elaboración, se dieron amplios debates que contaron con la participación de los pueblos indígenas. De allí, su legitimidad y autoridad. (Anaya, 2005). Ahora bien, aunque esta declaración no ha sido suscrita por Colombia, la Corte Constitucional colombiana se ha apoyado en esta como un instrumento internacional importante a la hora de proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Este instrumento internacional, al igual que el Convenio 169 de la OIT, contiene artículos que buscan garantizar el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. A continuación, se analizarán algunos de estos artículos.

Tabla 2: Artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 que desarrollan el derecho a la autonomía y autodeterminación

Artículo	Comentario
<p>Artículo 3:</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p>	<p>En este artículo se observa cómo se hace referencia directamente al derecho que tienen los pueblos indígenas a la libre determinación</p>
<p>Artículo 4:</p> <p>Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.</p>	<p>Una vez más, en este artículo se menciona expresamente el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y se le relaciona con el derecho a la autonomía y al autogobierno.</p> <p>Se resalta de este artículo el derecho que tienen estos pueblos a disponer de medios para financiar sus funciones</p>

	<p>autónomas. Este inciso es similar al literal C del artículo 6 del Convenio 169, el cual, con el fin de que la autonomía de los pueblos tribales se materialice, establece que es necesario para los pueblos disponer de los medios o recursos necesarios. Este punto se abordará más adelante a través de la noción de autonomía presupuestal o financiera.</p>
<p>Artículo 5:</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</p>	<p>De la misma manera que lo hace el artículo 5 del Convenio 169, este artículo materializa el derecho a la autonomía de los pueblos tribales a través del reconocimiento de sus propias instituciones.</p>

Fuente: OIT, Convenio 169. Elaboración propia

De conformidad con lo expuesto, se tiene que el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos de estos pueblos. Ambos protegen su

derecho a la autonomía y disponen que para ello los Estados deberán garantizar los medios o recursos necesarios y adoptar otras medidas que permitan salvaguardar estos derechos. Todo ello, con el fin de que los pueblos indígenas se encuentren en igualdad de condiciones frente al resto de la población.

Así las cosas, los Estados no solo deben garantizar el derecho a la autonomía en el papel, por ejemplo, mediante la adopción de estos convenios a través de leyes nacionales; sino que es necesario poner en práctica los derechos de los pueblos indígenas a través de acciones o expedición de leyes que vayan más allá de la consagración de los derechos y permitan hacerlos efectivos en la vida diaria de los pueblos. De lo contrario, estos podrán verse vulnerados y en, consecuencia, en condición de desigualdad frente a las demás colectividades del país. Ello a su vez acarrearía una responsabilidad del Estado a nivel internacional por el incumplimiento de Convenios que ha suscrito.

1.2 Ámbito Nacional

Como se mencionó anteriormente, según instrumentos internacionales, los pueblos indígenas gozan de un derecho a la autonomía y autodeterminación que les permite regirse bajo sus propias instituciones y costumbres. En cumplimiento de dichos instrumentos, tales como el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, países como Colombia han venido desarrollando una serie de normas nacionales que buscan reconocer la autonomía de los pueblos indígenas. Al respecto, la Constitución Política de Colombia de 1991 permitió a los resguardos indígenas acceder a la condición de Entidades Territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses según el artículo 287 de la Constitución. Dicha autonomía consiste en gobernarse por autoridades

propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (Artículo 287, C.P).

Al respecto, la Corte Constitucional ha distinguido varios ámbitos del derecho a la autonomía tanto desde la órbita territorial, la cual está garantizada por la Constitución a todas las entidades territoriales incluidas las ETIS, como desde la órbita de la autonomía de los pueblos indígenas propiamente dicha.

Desde la órbita de la autonomía de los pueblos indígenas propiamente dicha la Corte Constitucional ha distinguido dos ámbitos: Un ámbito interno y un ámbito externo. (T-693 de 2011). Frente al ámbito externo señala la Corte que este se encuentra estrechamente relacionado con el derecho que tienen los pueblos a participar en las decisiones que los afectan (T-693 de 2011). Por su parte, el ámbito interno está relacionado con las formas de autogobierno y autodeterminación de tal manera que los pueblos indígenas pueden decidir su forma de gobierno, tienen el derecho a ejercer sus funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y poseen pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios. Es así como, a través del ámbito interno, se reafirma la identidad de los pueblos indígenas (T-693 de 2011).

Por su parte, desde la órbita de la autonomía territorial de la cual gozan los territorios indígenas en virtud del artículo 287 constitucional, se han destacado 3 categorías. De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia constitucional, estas son: (i) una autonomía política, (ii) una autonomía administrativa y (iii) una autonomía financiera.

Dicha autonomía territorial consagrada en la Constitución Política de Colombia ha sido replicada por varias normas nacionales que buscan dar cumplimiento al mandato del artículo 287 constitucional. En el capítulo 3 de este documento (tabla 7) se abordarán algunas de dichas normas.

Sin embargo, es importante resaltar aquí las más recientes, pues han sido estas las que más han buscado contribuir al fortalecimiento de la autonomía territorial propiamente dicha. Estas son el Decreto 1953 de 2014 por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas; y el Decreto 632 de 2018, que busca:

- (i) expedir las normas fiscales y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas, necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en las actuales áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés; y
- (ii) establecer un sistema gradual y progresivo de fortalecimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en sus territorios, permitiendo que las comunidades y pueblos indígenas decidan de acuerdo con sus particulares sistemas de planificación, administración y gobierno, las competencias y el manejo de recursos (Presidencia de la República, 2018).

En conclusión, tanto en el ámbito internacional como nacional, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y autodeterminación. En el ámbito internacional encontramos la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual estableció que estos tienen derecho a la autonomía y a disponer de los recursos para garantizar dicho derecho. Así mismo, disponemos del Convenio 169 de la OIT que consagró en su artículo 2 que los gobiernos son los responsables de ejercer acciones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas y de asegurar que los miembros de estos pueblos gocen, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que gozan los demás miembros del Estado.

En el ámbito nacional, contamos, en primer lugar, con la Constitución Política de 1991 que reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales indígenas sujetos del derecho de autonomía territorial. En segundo lugar, contamos con la jurisprudencia de la Corte Constitucional

que protege de manera amplia el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. En tercer lugar, con las diversas normas nacionales que buscan replicar el derecho a la autonomía de estos pueblos.

Así las cosas, de acuerdo con el derecho nacional e internacional, es evidente que los pueblos indígenas gozan del derecho a la autonomía y que, en ese sentido, los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar dicho derecho para que estos estén en igualdad de condiciones frente a los demás miembros de la población.

Capítulo 2: Derecho a la autonomía territorial

Como se mencionó en el capítulo anterior, los gobiernos que suscribieron el convenio 169 de la OIT están en la obligación de desarrollar medidas que protejan los derechos de los pueblos indígenas, uno de los cuales es el derecho a la autonomía (Art 2, OIT). Así mismo, están en la obligación de asegurar que los miembros de estos pueblos gocen, en igualdad de condiciones, de dichos derechos.

Al respecto, es importante mencionar que Colombia, a través de la Ley 21 de 1991, aprobó el convenio 169 de la OIT. En ese orden de ideas, Colombia está en la obligación de garantizar, en igualdad de condiciones, el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Con el fin de cumplir con dicha obligación, el constituyente colombiano estableció en la Constitución Política que los territorios indígenas constituyen entidades territoriales indígenas, las cuales gozan de autonomía territorial. Así mismo, tal como se expuso anteriormente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha protegido de manera amplia el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas estableciendo el ámbito interno y externo de dicha autonomía.

Conforme a lo expuesto, se tiene que los pueblos indígenas gozan de dos grandes categorías de autonomía: 1) la autonomía de los pueblos indígenas propiamente dicha, la cual es ampliamente tratada por la Corte Constitucional (ámbito interno y un ámbito externo), y 2) la autonomía territorial de la cual gozan las entidades territoriales.

En este punto, es importante recordar que esta investigación tiene como propósito analizar el grado de afectación de la autonomía territorial de los pueblos indígenas producto de la ausencia de una legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Por consiguiente, el presente capítulo se centrará en la segunda categoría de autonomía que se reconoce a los pueblos indígenas, esto es, la autonomía territorial de la cual gozan las entidades territoriales.

Para ello, se señalará de manera general el régimen de cada una de las entidades territoriales y, luego, se indicarán las facultades con las que cuentan dichas entidades en virtud de su autonomía territorial.

2.1 Entidades Territoriales

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado organizado en forma de República Unitaria, **descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales**, lo cual significa que el Estado colombiano “puede verse como un ‘gran rompecabezas territorial’, cuyas piezas son todas las entidades territoriales, que tienen como elemento en común la autonomía territorial” (Robledo Silva, 2010, p. 31).

Las entidades territoriales, además de conformar el rompecabezas territorial del Estado colombiano, constituyen entidades de gobierno y de administración distintas del nivel central (p. 31). Dichas entidades fueron consagradas a través del artículo 287 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas. A continuación, se explicarán las características que poseen cada una de estas entidades.

2.1.1 Departamentos

La primera entidad territorial dentro de la estructura territorial de Colombia es el Departamento, el cual constituye un nivel intermedio de gobierno conformado por un conjunto de municipios, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

La aparición de esta entidad se dio a partir de la Constitución Política de Colombia de 1886, que convirtió los Estados soberanos en departamentos, intendencias y comisarías (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 49). Sin embargo, fue a partir de la Constitución Política de 1991 que se consolidó la figura de estas entidades al promoverse la mutación de las intendencias y comisarías en departamentos. Además de lo anterior, la Constitución Política de 1991 consolidó la figura de departamentos al establecer la elección popular de los gobernadores, al ampliar el periodo de los diputados y al determinar las facultades de coordinación que tienen estas entidades territoriales (Robledo Paula, 2008, p. 193).

En particular, la Constitución Política de 1991 afirma en su artículo 298 que:

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. (Artículo 298)

Así pues, de acuerdo con la carta superior, corresponde a los departamentos ejercer funciones de coordinación y de intermediación entre la Nación y los municipios. En este punto es importante precisar que la Constitución establece una relación entre los departamentos y los municipios al ser los primeros los encargados de servir como intermediarios de los segundos ante la Nación. En ese sentido, los departamentos sirven de intermediarios de los municipios, más no de las demás entidades territoriales, por lo que desde una primera lectura pareciera que no existe una relación entre los departamentos y las entidades territoriales indígenas.

Ahora bien, en cuanto a la conformación de los Departamentos, estos cuentan con dos tipos de autoridades: 1) Los gobernadores y 2) las asambleas departamentales. En lo que respecta a los gobernadores, la Constitución Política de 1991 establece que estos son los jefes y representantes

legales del departamento y que serán los agentes del presidente de la República para el mantenimiento del orden público en sus respectivos territorios y para la ejecución de la política económica general. Además, se determina que el periodo institucional de los gobernadores será de 4 años. (Artículo 303).

Por su parte, las asambleas departamentales son corporaciones político-administrativas de elección popular conformadas por no menos de 11 miembros ni más de 31. Estas corporaciones se encargan, entre otras cosas, de ejercer control político sobre la administración municipal. (Artículo 299).

Finalmente, es necesario precisar que el régimen aplicable a los departamentos es la Ley 2200 de 2022, la cual “tiene por objeto establecer el régimen político y administrativo que rige a los departamentos como entidades territoriales, autónomas y descentralizadas que hacen parte de la República unitaria”.

2.1.2 Distritos

La segunda entidad territorial, de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política, es el distrito, el cual constituye una entidad territorial a nivel local, pero con una administración especial y distinta a la de los municipios (Ley 1617 de 2013, artículo 2).

La primera aparición de este tipo de entidades se da a través del acto legislativo 01 de 1936. Dicho acto legislativo estableció en su artículo 2 que los departamentos se dividían en municipios o **distritos municipales** (Acto legislativo 01 de 1936, artículo 2). No obstante, es en 1954 cuando se crea el primer distrito, este es, el Distrito Especial de Bogotá. Posteriormente, con la Constitución Política de 1991 se crean los distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 53). Actualmente, Colombia cuenta con 12

distritos especiales: Barrancabermeja, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Medellín, Mompo, Riohacha, Santa Marta, Turbo, Tumaco, Cali y Bogotá (Universidad Nacional, 2021).

En lo que respecta al régimen normativo de los distritos, estos se rigen por la Ley 1617 de 2013, la cual “contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal” de estas entidades (Artículo 1); salvo lo dispuesto para el Distrito Capital de Bogotá, el cual se rige a través del Decreto-ley 1421 de 1993. Las leyes que complementan el régimen normativo de los distritos son las leyes 1551 de 2012, 136 de 1994, 1454 de 2011 y 388 de 1997 (Universidad Nacional, 2021).

De acuerdo con la Ley 1617 de 2013 los Distritos deben dividir su territorio en localidades de tal manera que se les asigne competencias y se les asegure su funcionamiento y recursos (numeral 6 del artículo 26). No obstante, es importante precisar que según el acto legislativo 01 de 2021, las ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos (artículo 1), lo cual podría significar que las ciudades que a futuro se conviertan en distritos, no deberán organizar sus territorios en localidades si dicha situación implica el aumento de sus costos.

En lo que corresponde a las autoridades que conforman los Distritos, la Ley 1617 de 2013 contempla 4 tipos de autoridades: el Concejo Distrital, al alcalde mayor, las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los alcaldes locales (Duque, 2020, p. 44).

De acuerdo con la Ley 1617 de 2013, el Concejo Distrital es aquella corporación político-administrativa con atribuciones de carácter normativo encargada de vigilar y controlar políticamente la gestión que cumplan las autoridades distritales (artículo 26).

El alcalde, por su parte, es el jefe de gobierno de la administración distrital y como tal, es el encargado de impartir las ordenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios

para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades de sus ciudadanos (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 54).

Finalmente, el alcalde local se constituye como la primera autoridad administrativa de cada localidad. Dicho alcalde es elegido por el alcalde de cada distrito a partir de una terna elaborada por las juntas administradoras locales (Función pública, 2020). Estas últimas, las cuales ejercen control y veeduría fiscal a los gobiernos locales (Registraduría Nacional del Estado Civil).

Así mismo, es importante precisar que, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, cada localidad del distrito contará con un Fondo de Desarrollo Local que tendrá un patrimonio autónomo y personería jurídica, y que será destinado para la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. El ordenador del gasto de dicho fondo será el alcalde local.

Finalmente, el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que, como mínimo el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto del distrito, deberá asignarse a las localidades de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de cada localidad y de acuerdo con los índices establecidos por la entidad distrital de planeación.

2.1.3 Municipios

El municipio, por su parte, es, de acuerdo con el artículo 311 de la Constitución Política y el artículo 21 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Dicha entidad, la cual goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señalan la Constitución y la

ley, tiene como finalidad garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (artículo 1, Ley 136 de 1994). En ese sentido, le corresponde al municipio la prestación de los servicios públicos que establezca la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Artículo 311, Constitución Política).

Actualmente, los municipios en Colombia cuentan con el siguiente esquema de gobierno: En primer lugar, cuentan con un alcalde, el cual ejerce el cargo de jefe de la administración local y representante legal del municipio por un periodo de 4 años. Los municipios cuentan, así mismo, con concejos municipales elegidos popularmente por 4 años, los cuales se encargan, entre otras actividades, de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, de autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, de dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (artículo 313, Constitución Política).

Por último, es importante resaltar que el régimen normativo de los municipios lo constituye el Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal), la Ley 136 de 1994 y el título XI de la Constitución Política de Colombia (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 51).

2.1.4 Territorios indígenas

Finalmente, Colombia cuenta con Entidades Territoriales Indígenas, las cuales se mencionan por primera vez en la Constitución Política de Colombia de 1991. Tal como se ha expuesto anteriormente, estas entidades territoriales, a diferencia de las demás entidades territoriales, no cuentan con un régimen especial que regule su funcionamiento. Lo anterior, toda

vez que actualmente no existe una ley que regule la creación de las ETIs, por lo que en la práctica estas entidades no existen.

No obstante lo anterior, en Colombia se ha reconocido la figura de resguardos indígenas, los cuales han sido objeto de amplios debates en la Corte Constitucional. En concreto, esta alta corporación entiende por resguardo indígena aquella:

Institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que, con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales (C-921 de 2007) (Corte Constitucional, 2007)

Así pues, ante la inexistencia de Entidades Territoriales Indígenas, los resguardos indígenas son los beneficiarios de recursos, tales como los del Sistema General de Participaciones.

Ahora bien, en lo que respecta a la estructura de gobierno de los territorios indígenas, de acuerdo con el artículo 330 de la Constitución Política, estos territorios estarán gobernados por consejos conformados según las costumbres de dichas comunidades. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo en mención, una de las funciones de estos concejos es la de “*percibir y distribuir sus recursos*”.

Una vez expuestas las características y régimen de cada una de las entidades territoriales, a continuación, se abordará el concepto de autonomía territorial, el cual es inherente a dichas entidades.

2.2 Autonomía Territorial

De acuerdo con la doctrina moderna, la autonomía consiste en la capacidad que tiene el ente autónomo de dictar reglas legales y extralegales propias, y de autodireccionarse u autoorientarse tanto a nivel político como administrativo. En otras palabras, la autonomía implica dos potestades: la potestad de autonormación y la potestad de autogobierno. (Robledo Silva, 2010).

Como se ha mencionado, este trabajo de investigación no tiene como fin definir la autonomía que, en términos amplios, poseen los pueblos indígenas, sino en establecer si las Entidades Territoriales Indígenas poseen una verdadera autonomía *territorial* o si, por el contrario, dicha autonomía se les está vulnerando ante la falta de legislación entorno a la conformación de las entidades territoriales indígenas. En ese sentido, es importante analizar el término de autonomía territorial, es decir, aquella autonomía predicable de los entes territoriales.

La autonomía territorial puede ser concebida como el estatus o conjunto de atribuciones que se le otorgan a un ente dentro de un ordenamiento territorial.

Así mismo, es importante precisar que la autonomía territorial en cada país depende del contenido que le dé su Constitución Política. Así pues, mientras que en países como Estados Unidos, Australia o Canadá los niveles reales de autonomía territorial son bajos, en países como Alemania, Austria o Sudáfrica, se reflejan mayores niveles de dicha autonomía. Ahora, aunque en países como Francia, Portugal y Colombia la autonomía territorial adquiere un ámbito importante, dicha autonomía se enfoca en su dimensión administrativa o de gestión, con una escasa trascendencia política (Velasco, 2020)³.

³ Velasco, F. (2020). Administraciones Públicas y Derechos Administrativos (pp. 21-54). Universidad Externado de Colombia

Aterrizando el concepto de autonomía territorial en Colombia, la autonomía de las entidades territoriales se menciona en el artículo primero de la Carta de Derechos de 1991 como una característica de la república unitaria descentralizada. De ahí se desprende que la integración de los términos descritos se produce por: 1) autonomía, que corresponde a un estado de cosas en permanente expansión, a un proceso en desarrollo, en aras de una mayor libertad de decisión de las entidades territoriales; y, por otro lado, 2) la descentralización, que corresponde a una forma de administrar territorios o funciones (Sentencia C-478 de 1992) (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

El desarrollo o implementación de la descentralización, cuando entendida y asumida como un traspaso de competencias del nivel territorial al nivel central, requerirá de un presupuesto propio, así como de un alto grado de autonomía para su correspondiente ejecución (Arango y Sánchez, 2004) . La búsqueda de incentivar el fortalecimiento de las entidades territoriales se da bajo la teoría de que las autoridades locales, dada su proximidad o proximidad a las comunidades, son las que tienen mayor capacidad para identificar las necesidades y, en consecuencia, solucionar los problemas del respectivo contexto. Esta es una de las razones o fundamentos (antecedentes) que motivaron la inclusión de la autonomía, junto con la descentralización en la estructura territorial y organizacional de Colombia.

Según la sentencia C-478 de 1992 (Corte Constitucional de Colombia, 1992), el motivo profundo que condujo a la autonomía fue la percepción generalizada de una excesiva concentración en casi todos los aspectos de la vida nacional, el poder económico se concentra en todo el país, en el centro del país, en grupos raciales y socioeconómicos específicos y en conglomerados específicos.

El fin o pretensión que se deriva de esta autonomía consistiría entonces en dotar a las entidades territoriales de facultades para buscar efectivamente soluciones a los problemas de sus respectivos niveles, teniendo en cuenta los factores antes señalados

La Constitución Política en su artículo 287 establece que dicha autonomía territorial otorga los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4) participar en las rentas nacionales.

Para Duque y Chavarro (2021) las competencias que la Constitución le atribuye a las entidades territoriales, tales como la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión presupuestal y de proyectos, entre otras, representan el ámbito de la autonomía *política* (p. 60). Así mismo, la Corte Constitucional interpreta que este tipo de autonomía se refleja en la capacidad de los entes territoriales para elegir sus propios gobernadores (C-1051 de 2001).

Esta misma corporación señala que la autonomía *administrativa* consiste en la facultad que tienen las entidades territoriales para manejar todos los asuntos que surjan en el desarrollo de las actividades propias de su jurisdicción, tales como la prestación de los servicios públicos o la administración de sus bienes (Robledo Silva, 2010, p.87). Así mismo, establece que la autonomía *fiscal o presupuestal* se ve reflejada en la facultad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus propios recursos.

Al respecto, es importante precisar que, para implementar las decisiones que tomen las entidades territoriales en el ejercicio de su autonomía política, es necesario que estas cuenten con los recursos necesarios, los cuales provienen de diferentes fuentes tales como impuestos, transferencias de la Nación o regalías. Por lo tanto, la autonomía presupuestal o fiscal es importante para la realización de la política local. Así lo prevén los artículos 4 de la Declaración de los Pueblos

Indígenas y, 2 y 6 del Convenio 169 al indicar la necesidad que tienen los pueblos indígenas de disponer de los medios o recursos necesarios para garantizar sus derechos, en igualdad de condiciones.

Dado que el propósito de este capítulo es señalar las facultades y prerrogativas de las que, en virtud de la autonomía *territorial*, gozan las entidades territoriales diferentes a las ETIS, a continuación, se analizará la forma en la que se materializan en los departamentos, distritos y municipios los derechos contemplados en el artículo 287 de la Constitución Política. Lo anterior, para posteriormente comparar en el capítulo 3 si dichos derechos se garantizan a los pueblos indígenas en las mismas condiciones y, con ello responder si la falta de legislación entorno a la conformación de las entidades territoriales indígenas en Colombia vulnera el derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas.

2.3 Autonomía territorial de los departamentos, distritos y municipios

Como es bien sabido, la Constitución Política de Colombia establece la Organización Territorial con base en la formación de Municipios y Departamentos, creando la posibilidad de formar Distritos, Áreas Metropolitanas, Provincias, Regiones y Entidades Territoriales Indígenas, como Entidades Territoriales con unidad de gobierno, funciones, facultades y recursos presupuestarios y fiscales propios (Constitución Política de Colombia, 1991).

La regionalización de la inversión pública nacional y la definición de competencias han avanzado como resultado del desarrollo normativo y administrativo tendiente a consolidar los procesos de descentralización y autonomía territorial. Se han desarrollado nuevas funciones y recursos para los municipios y departamentos en relación con la prestación de servicios públicos

como agua potable, salud, educación y transporte, entre otros; sin embargo, el papel de la prestación de servicios energéticos, incluida la producción, distribución y comercialización aún no está tan marcada dentro de este contexto (Fernández, 2005).

A pesar de lo dicho hasta ahora, se puede decir que el Régimen de Competencias y Recursos Territoriales aún está pendiente de culminación. Esto se debe a que no existe una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial completa, no existen suficientes recursos disponibles para el desarrollo regional y local, y las finanzas territoriales están debilitadas por la falta de dinamización de los ingresos de los municipios y departamentos (Núñez, 2022).

Para Grisales (2021) la búsqueda de la autonomía para las entidades territoriales debe contemplar, en teoría, un marco suficiente de competencias y recursos, así como suficientes relaciones de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre las diversas estructuras de organización y gobierno territorial. La creación, adopción y ejecución de políticas y acciones nacionales, regionales y locales debe hacerse en colaboración.

Dentro de este marco, en el presente aparte queremos analizar detalladamente si los departamentos, distritos y municipios, cuentan o no con los derechos que otorga la autonomía territorial consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política. Por lo tanto, se señalará la forma en la que se materializan dichos derechos en cada entidad territorial.

2.3.1 Departamentos

Además de lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política, el artículo 298 establece que “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio

en los términos establecidos por la Constitución”. Para ello, los departamentos cuentan con los siguientes derechos:

a. Gobernarse por autoridades propias

Como se pudo evidenciar anteriormente, este primer derecho se ve reflejado en los departamentos en la posibilidad que tienen estos de elegir, mediante votación popular y para cada 4 años, a sus autoridades: 1) los gobernadores y 2) las asambleas departamentales.

b. Ejercer las competencias que les correspondan

En lo que respecta a este derecho, el artículo 288 de la Constitución Política estableció que sería la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la que establecería la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Sin embargo, la LOOT no cumplió a cabalidad con lo que le había ordenado la Constitución, tal como se señala a continuación:

Por otro lado, el contenido de la LOOT fue desesperanzador, en tanto que no desarrolló la gran mayoría de los asuntos para los que fue habilitada, aplazando de nuevo la estructuración adecuada de la organización territorial en aspectos tan trascendentales como la distribución de competencias entre niveles territoriales. (Santaella, 2018, p. 16)

Con ocasión de lo anterior, han sido otras leyes las que se han encargado de establecer las competencias de los entes territoriales. En el caso de los departamentos, la reciente expedida Ley 2200 de 2022 se encargó de asignar las competencias a estas entidades territoriales bajo esquemas de autonomía y descentralización territorial, de coordinación, y de concurrencia y/o complementariedad. Bajo los esquemas de autonomía, la Ley 2200 de 2022 otorga a los departamentos, entre otras, las competencias de construir, intervenir, mantener y recuperar la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos (artículo 4,

numeral 1.1); impulsar, estimular y promover la competitividad (artículo 4, numeral 1.3); y promover el turismo ecológico y sostenible dentro de su territorio (artículo 4, numeral 1.5).

c. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

Por otro lado, los departamentos cuentan con el derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, el artículo 298 de la Constitución Política establece que:

ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. (Artículo 298, Constitución política) (Subrayado fuera de texto).

Al mismo tiempo, el numeral 1.6 del artículo 4 de la Ley 2200 de 2022 consagra como una de las competencias de los departamentos “Efectuar el manejo eficiente bajo conceptos de distribución priorizada e incluyente, de los ingresos endógenos del departamento”.

Por su parte, el artículo 300 de la Constitución política otorga a las asambleas departamentales la facultad de decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones departamentales (numeral 4); y expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos (numeral 5).

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido, a través de su jurisprudencia, la autonomía presupuestal de los departamentos. Tal es el caso del fallo 761 de 2000, cuyo

magistrado ponente fue el Doctor Javier Diaz Bueno. En dicho fallo, la sala plena de lo contencioso administrativo dispuso que:

Distinta de esa potestad para reglamentar la ley, es la facultad de las asambleas departamentales para administrar recursos y para establecer tributos que le atribuyen los artículos 287, numeral 3, y 338 constitucionales. Se trata no de la potestad de reglamentar la ley para hacer posible su adecuado cumplimiento, que eso es reglamentar la ley. De manera que, en la materia, coexisten la potestad reglamentaria de la ley y la facultad de las asambleas para administrar recursos y establecer tributos, que son asuntos diferentes (Consejo de Estado, 2000).

Finalmente se destaca que, en virtud del principio de autonomía presupuestal, existen varios impuestos de orden departamental, tales como el impuesto al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, impuesto al registro, sobretasa a la gasolina e impuesto vehicular.

De conformidad con lo expuesto, queda claro que los departamentos están facultados para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

d. Participar en las rentas nacionales

Por último, los departamentos poseen el derecho de participar en las rentas nacionales. Dicho derecho se ve representado a través de las transferencias que realiza la Nación a los entes territoriales.

Sobre el particular, el artículo 356 original de la Constitución Política de 1991 establecía que la Ley debía determinar *el situado fiscal*, entendido como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que serían cedidos a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos

especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa de los servicios que se les asignaran. Así pues, desde la Constitución de 1991, se señalaba que los departamentos tenían derecho a participar de los ingresos corrientes de la Nación.

No obstante, el artículo 356 de la Constitución Política de 1991 ha tenido varias modificaciones al punto que hoy ya no existe la figura del situado fiscal, pues esta fue remplazada por el Sistema General de Participaciones. Específicamente, fue a través del Acto Legislativo No. 1 del 30 de julio de 2001 que se eliminó el situado fiscal y se instauró la figura del Sistema General de Participaciones⁴.

Así pues, actualmente el artículo 356 de la Constitución Política de 1991 establece que existirá un Sistema General de Participaciones cuyos recursos se destinarán a los *Departamentos*, *Distritos* y *Municipios* para que estos puedan atender los servicios a su cargo, dándoles prioridad a los servicios de salud; de educación, preescolar, primaria, secundaria y media; y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

A continuación, se detalla la distribución del Sistema General de Participaciones según lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001), a través de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.

⁴ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. 18 de mayo de 2006. Rad. 11001-03-06-000-2006-00036-00. C.P Gustavo Aponte Santos.

Tabla 3: Composición, distribución y destinación del Sistema General de Participaciones (SGP).

%	Asignación	%	Tema	Destinatario	Destinación
4	Destinaciones especiales	2,9	FONPET	A departamentos, distritos y municipios	Provisión del pasivo pensional a través del FONPET (Fondo Nacional de Pensiones Territoriales).
		0,52	Resguardos indígenas	A resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados al DNP por el DANE	Salud, educación, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario.
		0,5	Alimentación escolar	A distritos y municipios	Programas de alimentación escolar (restaurantes escolares).
		0,08	Ribereños del río Magdalena	A distritos y municipios con ribera en el río Magdalena	Reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena
96	Asignaciones sectoriales	58,5	Educación	A departamentos, distritos y municipios	Pago personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales y/o contratación del servicio educativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001. Construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

				Provisión de la canasta educativa. Mantenimiento, evaluación y promoción de la calidad educativa.	
		24,5	Salud	A departamentos, distritos y municipios	Continuidad y ampliación de coberturas de afiliación en el régimen subsidiado. Prestación del servicio a la salud a la población no asegurada. Acciones en salud pública.
		11,6	Propósito general	A distritos y municipios	Los municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán destinar libremente (inversión y funcionamiento) hasta el 42%. Del 58% restante deben destinar el 4% para deporte y recreación, 3% cultura, 10% para FONPET y lo demás es de libre inversión. Los municipios de categoría especial 1 y 2 deberán destinar el 100% en inversión de la siguiente manera: 4% para deporte y recreación, 3% cultura, 10% FONPET y lo demás es de libre inversión
		5,4	Agua potable y saneamiento básico	A departamentos, distritos y municipios.	Subsidios a estratos bajo. Pago de servicio de la deuda originado en el funcionamiento de proyectos del sector agua potable y S. B. Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector agua potable y S. B. Formulación e implementación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales y operación de los servicios de

					acueducto, alcantarillado y aseo. Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo. Programas de macro y micromedición. Programas de reducción de agua no contabilizada. Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y S. B.
--	--	--	--	--	--

Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2011.

De la tabla 3 se observa que a los departamentos se les asigna 2,9% de los recursos del SGP para que sean destinados al FONPET; 58,5% para educación; 24,5% para salud; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

Por otro lado, además del Sistema General de Participaciones, vale la pena resaltar el Sistema General de Regalías aun cuando los recursos de este no constituyen propiamente una transferencia de las rentas nacionales.

El Sistema General de Regalías tiene origen en el artículo 360 y 361 de la Constitución Política. Estos artículos señalan que la explotación de los recursos naturales no renovables causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. De manera particular, el artículo 361 constitucional establece la distribución de recursos de regalías que se destinarán a los departamentos, municipios y distritos. Señala que será distribuido el 20% de las regalías en aquellos departamentos en donde se adelante la explotación de recursos naturales no renovables,

y el 34% para los departamentos con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.

En ese sentido, de lo dispuesto en el artículo 361 superior y en la Ley 2056 de 2020 (Congreso de Colombia, 2013), la cual entró en vigor el 1 de enero de 2021 derogando la Ley 1530 de 2012,⁵ se puede observar que con los recursos de las regalías se financiarán proyectos de inversión tanto de los municipios y departamentos productores, como de los municipios y departamentos no productores.

De conformidad con lo expuesto, queda claro que los departamentos están facultados para participar de las rentas nacionales y de los recursos del Sistema General de Regalías.

Tabla 4: Autonomía territorial de los Departamentos

Derecho consagrado en el artículo 287 constitucional	Norma que materializa el Derecho en los Departamentos
Gobernarse por autoridades propias	Artículo 303, Constitución Política de 1991
Ejercer las competencias que les correspondan	Artículo 4, Ley 2200 de 2022. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política y demás disposiciones legales vigentes para sectores específicos como salud y educación.
Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	Artículo 298, Constitución Política de 1991. Numerales 4 y 5, artículo 300, Constitución Política de 1991.

⁵ Ley que regulaba antes del 1 de enero de 2021 la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

	<p>Numeral 1.6, artículo 4, Ley 2200 de 2022.</p> <p>Jurisprudencia del Consejo de Estado (fallo 761 de 2000, C.P Javier Diaz Bueno).</p>
Participar en las rentas nacionales	<p>Artículo 356, Constitución Política de 1991.</p> <p>Ley 715 de 2001.</p> <p>Artículo 360 y 361, Constitución Política de 1991.</p> <p>Ley 2056 de 2020.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.3.2 Distritos

La segunda entidad territorial, el Distrito, cuenta de igual manera con los derechos contemplados en el artículo 287 de la Constitución Política, tal como se explicará a continuación:

a. Gobernarse por autoridades propias

Los distritos cuentan con el derecho de gobernarse por autoridades propias, en virtud de la Constitución Política y de la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013). Particularmente, el artículo 4 de dicha Ley establece que los distritos estarán a cargo del Concejo Distrital, el alcalde Distrital, los alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde Distrital, cree y organice. Además, la Ley 1617 de 2013 señala en sus artículos 25, 30 y 45 que el Concejo Distrital, el alcalde Distrital y las Juntas Administradoras Locales serán elegidas popularmente para un periodo de cuatro años. Por su parte, los alcaldes

locales serán elegidos, de acuerdo con el artículo 39 de la ley 1617 de 2013, por el alcalde distrital de una terna elaborada por la Junta Administradora Local.

b. Ejercer las competencias que les correspondan

En relación con este segundo derecho, el artículo 78 de la Ley 1617 de 2013 establece que corresponde a los distritos ejercer:

Las atribuciones de carácter especial y diferenciado en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio de su respectiva jurisdicción, conforme a la Constitución y a la ley (Artículo 78, Ley 1617 de 2013).

En ese sentido, además de garantizar la eficiente prestación de los servicios, los Distritos deben garantizar el cumplimiento de las atribuciones de carácter especial en virtud de las características particulares del territorio, ejerciendo así las competencias que les corresponden.

c. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

Por otro lado, los distritos cuentan con el derecho a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Dicho derecho se ve reflejado en la ley y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, frente al derecho que poseen los distritos de administrar sus recursos, el artículo 31 de la Ley 1617 de 2013 consagra como una

de las funciones del alcalde distrital la de impulsar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad fiscal.

Por su parte, en lo que respecta al derecho a establecer los tributos, el artículo 338 de la Constitución Política señala que la competencia para crear tributos radica en cabeza del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos *distritales* y municipales.

Ahora bien, es importante recalcar que, en materia tributaria, la Corte Constitucional ha determinado claramente que frente a los tributos territoriales el Congreso no podrá determinar todos los elementos de la obligación tributaria, pues de ser así se vulneraría la autonomía territorial de los entes territoriales, produciendo un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos municipales o distritales Sentencia C-035, (Corte Constitucional de Colombia, 2009). En ese orden de ideas, esta alta corporación ha sido enfática en señalar que el límite mínimo de autonomía fiscal de las entidades territoriales radica en la fijación de la tarifa y en la libre administración, recaudo y control de los tributos Sentencia C-587, (Corte Constitucional Colombiana, 2014). En lo que respecta al procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y administración de los tributos, el artículo 121 de la Ley 1617 de 2013 determina que las normas del estatuto tributario nacional sobre esos aspectos se aplicarán a los distritos teniendo en cuenta la naturaleza y estructura de sus impuestos.

Finalmente, en la práctica, distritos como Bogotá establecen y administran el recaudo de impuestos tales como el de vehículos automotores, de delineación urbana y de azar y espectáculos.

De lo expuesto queda claro que los distritos poseen en la práctica la facultad de administrar sus recursos y de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

d. Participar en las rentas nacionales

Así como los departamentos y municipios, los distritos poseen el derecho de participar en las rentas nacionales, según lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política. Este artículo es claro al establecer que “los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley” (Artículo 356, Constitución Política).

Así pues, y tal como se evidencia en la tabla 3 consignada en el capítulo 2.3.1, se puede evidenciar que a los distritos se les asigna 2,9% de los recursos del SGP para que sean destinados al FONPET; 0,5% a la Alimentación Escolar; 0,08% a distritos con ribera en el río Magdalena; 58,5% para educación; 24,5% para salud; 11,6% para propósito general; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

En cuanto al Sistema General de Regalías, el artículo 361 constitucional señala que, entre otros, los distritos tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente dichos recursos. Lo anterior, con el fin de financiar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.

Por consiguiente, los distritos gozan de igual manera del derecho a participar en las rentas nacionales.

Tabla 5: Autonomía territorial de los Distritos

Derecho consagrado en el artículo 287 constitucional	Materialización del Derecho en la práctica en los Distritos
Gobernarse por autoridades propias	Artículos 4, 25, 30, 39 y 45, Ley 1617 de 2013

Ejercer las competencias que les correspondan	Artículo 78, Ley 1617 de 2013
Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	Artículo 338, Constitución Política de 1991. Artículos 31 y 121, Ley 1617 de 2013 Sentencia C-035, Corte Constitucional, 2009 Sentencia C-587, Corte Constitucional, 2014
Participar en las rentas nacionales	Artículo 356, Constitución Política de 1991 Ley 715 de 2001 Artículo 360 y 361, Constitución Política de 1991 Ley 2056 de 2020

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3 Municipios

Sin perjuicio de que existan distintas categorías municipales tales como la categoría municipal de ciudades capitales creada por la Ley Orgánica 2082 de 2021, el municipio, en general, está concebido por la Constitución Política de 1991 como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, el cual cuenta con una autonomía territorial protegida por la Constitución Política y por leyes como la Ley 136 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994) y la Ley 1551 de 2012 (Congreso de Colombia, 2012). En virtud de dicha autonomía, los municipios pueden:

a. Gobernarse por autoridades propias

En el caso de los municipios, la Constitución Política en su artículo 312 establece que dichas entidades territoriales contarán con concejos municipales cuyos miembros serán elegidos popularmente para periodos de cuatro años. De acuerdo con el mismo artículo, los concejos municipales estarán integrados por no menos de 7, ni más de 21 miembros. El artículo 313 consagra las funciones de estos concejos, dentro de las cuales se encuentran la de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (artículo 313, numeral 2), reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (artículo 313, numeral 7).

Por otro lado, el derecho a gobernarse por autoridades propias de los municipios se ve reflejado en la elección popular de sus alcaldes por un periodo de cuatro años (artículo 314, Constitución Política). En realidad, esta elección es un derecho adquirido en la Constitución Política de 1991 en virtud de la autonomía territorial que dicha constitución les otorgó a los municipios, pues, antes de esta los alcaldes eran elegidos por los gobernadores, los cuales eran a su vez elegidos por el presidente de la República (Oficina de Comunicaciones y Prensa, 2020)

En ese sentido, a partir de la Constitución Política de 1991 los municipios cuentan con el derecho de gobernarse por autoridades propias.

b. Ejercer las competencias que les correspondan

En primer lugar, la Constitución Política indica en su artículo 311 que es competencia del municipio prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el

mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. En segundo lugar, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 señala cuales son las funciones de los municipios, entre las cuales se encuentran la de elaborar los planes de desarrollo municipal y elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana. Finalmente, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT) establece las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial. Así pues, de acuerdo con este artículo corresponde a los municipios adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentar los usos del suelo y optimizar los usos de las tierras disponibles.

Ahora bien, el hecho de que en estos tres tipos de normas (Constitución Política, Ley 136 de 1994 y Ley 1454 de 2011) se encuentren de manera principal las competencias de los municipios, ello no obsta para que existan otras leyes en las que se asignen competencias a estos entes territoriales. De hecho, a lo largo de los últimos años se ha venido presenciando una práctica legislativa en la cual el Congreso de la República asigna constantemente competencias a los municipios, imponiéndoles altas cargas presupuestales. Dicha práctica es rechazada por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-075 de 2022, pues en ella se declaró inexecutable una norma que vulneraba el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 que dispone que los proyectos de Ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. La inclusión expresa en la exposición de motivos y en todas las ponencias de los costos fiscales de la iniciativa.
2. La alusión expresa en la exposición de motivos y en todas las ponencias a la fuente de financiación adicional que se generará para cubrir los costos de la iniciativa.

3. Un concepto del Ministerio de Hacienda acerca de la consistencia de los requisitos anteriores.

Por otro lado, respecto a las competencias de los municipios, vale la pena resaltar el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 que establece un tipo de clausula general de competencia en cabeza de los municipios al determinar que “Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación” (Artículo 28, Ley 1454 de 2011).

De lo indicado se concluye que, al igual que los departamentos y distritos, los municipios también cuentan con el derecho de ejercer las competencias que les corresponden.

c. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

Los municipios cuentan, así mismo, con la capacidad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Este derecho se ve materializado a través del ordenamiento jurídico colombiano y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por un lado, el artículo 338 de la Constitución Política señala que, entre otros, los concejos *municipales* tienen la competencia para crear tributos. Así mismo, el artículo 313 indica que corresponde a estos concejos “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”. Por su parte, el artículo 315 constitucional establece que corresponde a los alcaldes municipales ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Además, la Corte Constitucional ha protegido la autonomía presupuestal que tienen las entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran los municipios. Esta autonomía es la misma capacidad que tienen los municipios para administrar sus recursos y establecer los tributos

necesarios. En virtud de ella, la Corte Constitucional a través del auto 383 de 2010 ha afirmado que:

De manera excepcional el nivel nacional puede intervenir en el manejo presupuestal de las entidades territoriales, cuando sea estrictamente necesario para garantizar estos fines superiores que rebasan los intereses exclusivamente locales, y en la medida en que no se afecte o desconozca el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales o se vacíe su contenido básico. Así por ejemplo, de manera excepcional el legislador puede intervenir en la ejecución del gasto o establecer pautas para la elaboración y ejecución del presupuesto como programas de ajuste fiscal u otros encaminados a limitar el presupuesto de funcionamiento

(...)

La Corte igualmente ha reiterado que el tipo y el grado de intervención de las autoridades del nivel nacional en el manejo presupuestal de las entidades territoriales debe ser compatibilizado con el reconocimiento constitucional de su autonomía, y muy especialmente de su núcleo básico o esencial. En otras palabras, la garantía del interés general no puede ser convertida en una patente de corso para que las entidades del orden nacional se inmiscuyan en asuntos o intereses exclusivamente locales. Es por esta razón que la propia Corte ha señalado límites constitucionales infranqueables tanto a la actuación del gobierno nacional como del legislador, para garantizar la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. Así por ejemplo, ha establecido que las facultades del gobierno nacional en virtud del principio de unidad presupuestal, no se extienden a la adopción de medidas ni a la administración de partidas presupuestales específicas[24], que la intervención en el manejo de los recursos endógenos de las entidades debe ser excepcional

y debe superar un test estricto de constitucionalidad, y que la intervención en el manejo presupuestal debe tener en cuenta la realidad fiscal de cada entidad territorial en cada caso particular, especialmente atendiendo a su categoría. (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

En ese sentido, queda claro que el ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional protegen el derecho que tienen los municipios a administrar los recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, es importante resaltar que el derecho a administrar los recursos se puede observar a través del Sistema Presupuestario. Este se puede definir como un conjunto de elementos coordinados que buscan alcanzar los fines de las entidades públicas en materia financiera y de desarrollo. Fue creado por las leyes para cumplir con estas funciones que están integradas por:

a) El plan operativo Anual de Inversión: Constituye la parte del plan de desarrollo municipal que se realizará con cargo al presupuesto anual. Los presupuestos son anuales, comenzando en enero y terminando el 31 de diciembre, mientras que los planes de desarrollo se basan en los mandatos de los respectivos alcaldes. Por lo anterior, es necesario decidir qué parte del Plan de Desarrollo se realizará cada año con cargo al presupuesto teniendo en cuenta las prioridades y necesidades municipales de cada sector. Los gastos presupuestados no necesariamente tienen que ser consumidos dentro del mismo ejercicio fiscal porque los proyectos plurianuales, o que abarquen varios ejercicios fiscales, pueden ser aprobados cuando la naturaleza de la inversión así lo aconseje (Rodríguez, 2020).

b) Plan financiero: En el caso de los municipios, la importancia del Plan Financiero no está relacionada con los efectos macroeconómicos, sino con el impacto financiero que produce la operación efectiva de la entidad. El Plan Financiero aborda el impacto que tienen los ingresos y gastos públicos en la economía, lo que permite el diseño de la política fiscal. Es decir, pretende que el comportamiento real de los ingresos y gastos de la entidad le permita cumplir efectivamente con las metas municipales en el corto, mediano y largo plazo (Correa, 2022).

c) El presupuesto Municipal: Es una estimación de la cantidad de dinero que realmente se ingresará y asignará a las órdenes de gasto que se pueden ejecutar durante un período fiscal determinado. En todo caso, el presupuesto proyecta los ingresos a percibir, valores que están sujetos a la determinación específica de los impuestos y otros ingresos y su recaudación, y autoriza, de acuerdo con el principio de especialidad, los gastos, que expiran al final del término, cuando no hayan sido utilizados. Es importante tener en cuenta que un buen presupuesto municipal es aquel que se aproxima a los resultados de operaciones efectivas que se obtienen al final de la vigencia fiscal (Amador y Arroyare, 2019).

Finalmente, vale la pena destacar que el derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones se ve reflejado en la imposición de tributos municipales tales como el Impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto Predial Unificado, el Impuesto de Vehículos y el Impuesto de Alumbrado público.

d. Participar en las rentas nacionales

Los municipios gozan también del derecho a participar en las rentas nacionales, pues estos reciben, igual que los departamentos y distritos, recursos del Sistema General de Participaciones. En la tabla 3 del capítulo 2.3.1, se puede evidenciar que, de estos recursos, a los municipios se les asigna 2,9% para que sean destinados al FONPET; 0,5% a la Alimentación Escolar; 0,08% a municipios con ribera en el río Magdalena; 58,5% para educación; 24,5% para salud; 11,6% para propósito general; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

En lo que se refiere al Sistema General de Regalías, el artículo 361 constitucional establece que, “Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales”. Así mismo señala que los municipios tienen derecho a participar de los recursos del SGR al punto que, de estos recursos, se distribuirán 20% para municipios donde se adelante la explotación de recursos naturales no renovables y para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; 15% para los municipios más pobres del país; y 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

En conclusión, los municipios gozan del derecho a participar en las rentas nacionales, así como a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden y a administrar sus recursos.

Tabla 6: Autonomía territorial de los municipios

Derecho consagrado en el artículo 287 constitucional	Materialización del Derecho en la práctica en los municipios
Gobernarse por autoridades propias	Artículos 312, 313 y 314, Constitución Política de 1991.
Ejercer las competencias que les correspondan	Artículo 314, Constitución Política de 1991. Artículo 3, Ley 136 de 1994. Artículos 28 y 29, Ley 1454 de 2011.
Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	Artículos 313, 315 y 338, Constitución Política de 1991.
Participar en las rentas nacionales	Artículo 356, Constitución Política de 1991 Ley 715 de 2001 Artículo 360 y 361, Constitución Política de 1991 Ley 2056 de 2020

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 3: Autonomía territorial de los pueblos indígenas

De lo planteado en los anteriores capítulos, es posible observar que un nuevo sistema de organización territorial para el Estado Social de Derecho colombiano fue promulgado por la Constitución Política de 1991. El carácter descentralizado de la República y la autonomía de los entes territoriales se reconocen en los artículos 1 y 287 de la Constitución. El artículo 1 establece que Colombia es un Estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Por su parte, el artículo 287 señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Este último artículo consagra la autonomía *territorial* de la cual gozan las entidades territoriales en Colombia, entendida por la Corte Constitucional como el:

derecho y una garantía constitucional que se expresa en la titularidad de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen a las entidades territoriales, «y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses (Sentencia C-380, Corte Constitucional de Colombia, 2019).

En este punto es importante recordar que, de acuerdo con la Constitución Política son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los *territorios indígenas* (artículo 286). Estas entidades territoriales, en virtud del derecho a la autonomía territorial, tienen la capacidad de gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

En el capítulo 2 se pudo observar cómo estas capacidades se ejercen de manera plena por los departamentos, los distritos y los municipios. El objetivo de este capítulo es, pues, analizar si los territorios indígenas, los cuales están consagrados por la Constitución Política como entidades

territoriales, ejercen las mismas capacidades y si lo hacen en las mismas condiciones que las demás entidades territoriales. Esto, con el fin de determinar si la ausencia de una legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas vulnera el derecho a la autonomía *territorial* de los pueblos indígenas, o si, por el contrario, dicha autonomía se protege en igualdad de condiciones frente a las demás entidades territoriales a través de las distintas normas transitorias que regulan aspectos relativos al funcionamiento de los territorios indígenas.

Para este propósito, se abordarán los siguientes temas: (i) conformación de las Entidades Territoriales Indígenas; (ii) ejercicio de la autonomía territorial en los pueblos indígenas; y (iii) conclusiones.

3.1 Conformación de las Entidades Territoriales Indígenas

Según el artículo 1 de la Convención 169 de la OIT los pueblos indígenas son aquellos que (i) descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización y (ii) que conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Así pues, la calidad de descendientes de primeros habitantes de un país y la existencia de instituciones sociales, económica, culturales y políticas propias, es lo que hace diferente a los pueblos indígenas de otros sectores de la Nación.

La protección de estos pueblos se da a nivel internacional a través de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta declaración en su artículo 4 estableció que los pueblos indígenas (i) tienen derecho a la autonomía y (ii) tienen derecho a disponer de los recursos para garantizar dicho derecho (ONU, 2007).

Así mismo, el Convenio 169 de la OIT consagró en su artículo 2 que los gobiernos son responsables de ejercer acciones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas, por lo que deben asegurar a los miembros de los pueblos indígenas gozar, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que gozan los demás miembros del Estado. (OIT, 1989).

De lo señalado queda claro que (i) los pueblos indígenas gozan del derecho a la autonomía y que (ii) los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar dicho derecho para que estén en igualdad de condiciones frente a los demás miembros de la población.

El Gobierno de Colombia desarrolló el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas inicialmente, a través de la Ley 89 de 1890 y, posteriormente, a través de la Constitución Política de 1991.

La ley 89 de 1890 consagró el estatus especial para los indígenas por medio del derecho a la autogestión (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). No obstante, fue la Constitución Política de 1991 el instrumento a través del cual se buscó un mayor nivel de protección y desarrollo de la autonomía de los pueblos indígenas. Particularmente, el artículo 287 de la Constitución Política les dio a los territorios indígenas la categoría de Entidades Territoriales que gozan de la autonomía *territorial* en virtud de la cual pueden gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

Así pues, la autonomía territorial de los pueblos indígenas se reconoce en la medida en que estos pueblos se conviertan en Entidades Territoriales. Sobre el particular, el artículo 329 de la Constitución política estableció que:

La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el

Gobierno Nacional, con participación de los representantes de los pueblos indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo (Constitución Política de Colombia, 1991).

De acuerdo con el artículo citado, se sujetó la conformación de las entidades territoriales indígenas a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley que a su vez omitió la conformación de dichas entidades. Específicamente, el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) consagró lo siguiente:

Artículo 37. desarrollo y armonización de la legislación territorial.

(...)

Parágrafo 2o. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011).

En ese orden de ideas, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no desarrolló la conformación de las entidades territoriales tal como lo preveía el artículo 329 de la Constitución Política, sino que se limitó a entregar dicha tarea al Gobierno Nacional al imponerle la obligación de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Para ello, le dio un plazo de 10 meses a partir de la entrada en vigencia de la LOOT, la cual se expidió el 28 de junio de 2011. Han pasado 11 años desde la entrada en vigencia de la LOOT y aún no se ha expedido la Ley que regule la conformación de las ETIS.

La ausencia de una ley al respecto ha generado problemas continuos con respecto a la garantía de la autonomía territorial de los territorios indígenas.

No obstante lo anterior, el artículo 56 transitorio de la Constitución estableció que: “Mientras se expide la ley a la que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales” (Constitución Política de Colombia, 1991). Con base en este artículo, el Gobierno Nacional y el Congreso han expedido normas que regulan de manera transitoria aspectos relativos al funcionamiento de los territorios y pueblos indígenas, algunas de las cuales citaremos a continuación con su respectivo aporte:

Tabla 7: Normas nacionales que aportan al funcionamiento de los pueblos y territorios indígenas.

Ley	Título de la Ley	Aporte
Ley 89 de 1890	Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que	A pesar de que esta Ley contiene algunos términos y condiciones discriminatorios, constituye una norma esencial para los

	vayan reduciéndose a la vida civilizada	pueblos indígenas. Lo anterior pues a través de ella se reconocen el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre los territorios que estos poseen.
Ley 21 de 1991	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989	A través de esta, el Estado colombiano aprobó el Convenio 169 de la OIT, lo que generó un avance fundamental para la autonomía de los pueblos indígenas en el país.
Decreto 1088 de 1993	Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas	Se regularon los Cabildos indígenas, vital para el desarrollo gubernativo de dichas comunidades.
Decreto 1809 de 1993	Por el cual se dictan normas fiscales relativas a los territorios indígenas	Equipara los resguardos indígenas a los municipios para efectos de su participación en el Sistema General de Participaciones.

		No obstante, otorga la administración de los recursos recibidos por este concepto a los departamentos
Decreto 1386 de 1994	Por el cual se reglamentan los artículos 25 de la Ley 60 de 1993 y 2o. del Decreto 1809 de 1993	<p>Establece que los resguardos indígenas decidirán la destinación de los recursos que perciben del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Sin embargo, sigue dejando en cabeza de los municipios o departamentos la administración de dichos recursos</p>
Decreto 2164 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 los pueblos indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento	<p>Este Decreto es importante dado que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la propiedad de sus terrenos. Para ello, regula la dotación y titulación de las tierras suficientes o adicionales que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo.</p> <p>Se destacan los artículos 21 y 22 los cuales establecen que los resguardos indígenas poseen su territorio y se rigen para el manejo y administración de éste y su vida interna por</p>

	de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.	una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.
Decreto 1397 de 1996	Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones	<p>Crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la cual tiene entre otras funciones la de concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas que se requieran. Para ejecutar dicha programación el Gobierno Nacional deberá incluir dentro de su presupuesto lo necesario para llevarla a cabo.</p> <p>Además, se resalta el artículo 14 del Decreto, el cual consagra de manera expresa el derecho de autonomía indígena estableciendo que las autoridades no indígenas respetarán la autonomía de los</p>

		pueblos, autoridades y comunidades indígenas y no intervendrán en la esfera del Gobierno y de la jurisdicción indígenas.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.	Replica lo contenido en los Decretos 1809 de 1993 y 1386 de 1994 en lo que respecta a la participación de los pueblos indígenas en el Sistema General de Participaciones
Decreto 1953 de 2014	Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los	Este Decreto desarrolla más el principio de autonomía fiscal toda vez que permite a los resguardos indígenas administrar los recursos que reciben del Sistema General de Participaciones. No obstante, para ello les impone una serie de requisitos que tienen una visión occidental impidiendo así desarrollar

	sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política	con un alto nivel de autonomía la forma en que administrarán dichos recursos
Decreto 632 de 2018	Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.	Este decreto otorga algunas funciones a los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, de tal manera que ayuda a fortalecer la autonomía de estos pueblos indígenas en sus territorios de manera progresiva y gradual, permitiendo que las comunidades y pueblos indígenas decidan de acuerdo con sus particulares sistemas de planificación, administración y gobierno, las competencias y el manejo de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez precisada la ausencia de una legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas y señaladas algunas normas transitorias que regulan aspectos relativos al funcionamiento de los territorios indígenas, a continuación, se analizará si en este contexto se protegen o no los derechos de los pueblos indígenas bajo el marco de la autonomía territorial.

3.2 Ejercicio de la autonomía territorial en los pueblos indígenas

Según el enfoque que plantea Rincón (2019), existen diversas formas de entender la autonomía. Estas van desde una comprensión de la autonomía como un mecanismo flexible a disposición del Estado y de las comunidades que demandan derechos étnico-culturales, lingüísticos y religiosos, que permite la preservación del orden del derecho estatal al mismo tiempo que es capaz de promover el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, hasta la propuesta de una autonomía radical que permita redefinir la identidad nacional.

Colombia se inclina por la primera forma de comprensión de la autonomía, es decir, por aquella vista como un mecanismo flexible que propende por la preservación del orden nacional y, a su vez, por la promoción de la libre determinación de los pueblos indígenas. En ese contexto, en Colombia los pueblos indígenas necesitan requisitos básicos para ser reconocidos como nación de libre determinación y autonomía en territorio y Estado. Este proceso de reconocimiento se refleja en tres escenarios políticos: *transnacional*, *nacional* y *local*. En paralelo, estos tres escenarios incorporan procesos específicos relacionados con los recursos naturales y el control territorial, lo que conduce a un análisis de la gestión ecológica transnacional; reconocer-no reconocer la nacionalidad multinacional; y la aplicación local de la soberanía (Henaó, 2000).

Estas situaciones sugieren que la autonomía indígena es un proceso complejo que trasciende el reconocimiento legal nacional y transnacional e involucra fuerzas locales, regionales, nacionales y transnacionales, lo que significa que esta autonomía debe entenderse en términos de negociaciones y circunstancias específicas con diferentes localidades y países (Grisales, 2021).

La autonomía en estos contextos es un proceso de reconfiguración y confrontación con diferentes actores, lo que nos lleva a pensarla como un proceso político definido, entendido bajo ciertas circunstancias y con distintas consecuencias políticas.

Es necesario discutir cada uno de los tres escenarios para comprender cómo los pueblos indígenas interactúan con ellos (local, nacional y transnacional) y los efectos que tienen en sus dinámicas territoriales. El *ámbito transnacional* ha dado lugar a procesos ambientales y de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, que, al posicionarlos como actores políticos significativos, articulan sus territorios y recursos a escenarios transnacionales, reconfigurando en el proceso dinámicas indígenas locales (Hellen, 2016).

Como refiere Robledo (2006), la articulación ambiental presenta nuevos matices que ayudan a introducir a los pueblos indígenas en nuevos escenarios de transnacionalismo natural integrándolos a mercados verdes (biodiversidad, agua) y productos orgánicos, así como territorios y pueblos a través del turismo ecológico y étnico. En este sentido, la gobernanza ambiental transnacional fusiona lo local con lo global y se desarrolla en los territorios indígenas⁶.

Por otro lado, en el *ámbito nacional*, las instancias gubernamentales que proponen procesos de consulta sobre derechos y participación indígena enfrentan grandes dificultades para hacer realidad este reconocimiento a nivel práctico en las relaciones políticas e implementación de programas. En general, consideran a los indígenas como un tema a tratar, pero de manera fragmentaria; por ejemplo, en salud, educación, medio ambiente y territorio, ignorando la relación que existe entre todos ellos (Ulloa, 2010).

Para Guitiérrez (2019), al mismo tiempo, hubo procesos que no tomaron en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, lidiando así con la dinámica del reconocimiento e ignorando la ciudadanía multinacional. La toma de decisiones y acciones que se desarrollan en los territorios

⁶ Un ejemplo de esto es el caso de la protección de la Amazonía. A nivel global se ha insistido en la protección de la Amazonía como uno de los pilares de la reducción de los efectos del cambio climático. Estas interacciones globales inciden en las interacciones locales al punto que se ve, por ejemplo, a los pueblos indígenas de la Amazonía como guardianes ambientales dentro de sus territorios, de tal manera que se les introduce en nuevos escenarios de transnacionalismo natural.

indígenas son influenciadas por actores a nivel local de diversas maneras. Entre estos actores destaca la presencia de la guerrilla y las autodefensas que han utilizado la violencia para cometer masacres, encarcelar, desplazar y asesinar a determinados pueblos indígenas, afectando su autonomía y control territorial y haciendo valer soberanías en el *ámbito local*.

En cuanto al control territorial, autogobierno, jurisdicción indígena, gestión ambiental y soberanía alimentaria, entre otros temas, existen instancias en estos tres escenarios donde los pueblos indígenas han desarrollado diversos procesos autónomos o de autonomía. Los pueblos indígenas han establecido un diálogo con el Estado en el ámbito nacional, donde abogan por el reconocimiento de su autonomía dentro del país en lugar de una estrategia separatista (Vilardy, 2017).

Las guardias indígenas y la consolidación de autoridades locales en procesos de control territorial son dos ejemplos de estos procesos autónomos que permiten desarrollar estrategias locales para contrarrestar intervenciones externas a través de proyectos de extracción o apropiación de recursos.

El uso de sistemas legales que usan los pueblos indígenas se enmarca cada uno con sus propias autoridades judiciales, así como en sus instituciones con estándares y prácticas propias, es decir, la soberanía que ellos ejercen sobre todos los recursos como los alimentos y recursos naturales que poseen, implica una gestión ambiental independiente, con propuestas que abordan procesos colectivos y dinámicas de interacción interhumana que traspasan las fronteras nacionales. Sin embargo, debido a las presiones territoriales de los paramilitares, la guerrilla e incluso el Estado, los pueblos indígenas pierden el control de sus territorios, aunque intenten establecer estos lineamientos de la mejor manera posible (Duque, 2020).

Así como refiere Molina C., (2016) al decir que los pueblos indígenas deben ajustarse a los planes nacionales de desarrollo y a la lógica del desarrollo en términos de planificación, conocimiento experto, mejoramiento de las condiciones de vida y modificación de las prácticas productivas para ser reconocidos, también estos pueblos deben cambiar sus formas de hacer las cosas. El derecho de los pueblos indígenas a sus sistemas jurídicos también implica examinar los efectos de los derechos individuales frente a los colectivos, así como los nuevos procesos nacionales en torno a las leyes que los afectan.

Por último, pero no menos importante, los proyectos nacionales e internacionales que apuntan a la explotación y extracción de recursos para los circuitos económicos globales han fijado los territorios y entornos naturales de los pueblos indígenas como objetivos. Para los pueblos indígenas, estas situaciones se convierten en dificultades permanentes que implican nuevas alianzas, relaciones y conflictos, también conducen a procesos de reconocimiento parcial e instrumental, así como a una gobernanza limitada e ineficaz sobre sus territorios (Blanco, 2011).

Estos procesos requieren permanentemente que los pueblos indígenas desarrollen estrategias para formar alianzas, reevaluar procesos externos y reorganizar procesos internos para establecer negociaciones y relaciones con otros actores sociales. Esta dependencia de los pueblos indígenas impulsada por el proceso les otorga una *autonomía relacional*, que puede pensarse como una variedad de procesos parciales y situados en la autonomía indígena. Es así como debe entenderse lo antes mencionado en condiciones específicas, con implicaciones políticas específicas, para evitar problemas o vacíos en su propia autonomía (Correa F. , 2014).

Para desarrollar la idea de autonomía relacional indígena, comienzo definiéndola como la capacidad y disposición del país para tomar decisiones con otros por su propia voluntad y para enfrentarlas juntos, tal como lo exigen las nuevas circunstancias globales que se han creado con

las diversas actividades y eventos que se desarrollan tanto dentro como fuera de las fronteras mismas.

La autonomía relacional de los nativos americanos se conceptualiza como una colección de procesos parciales y situados, en los que la autonomía indígena debe entenderse en el contexto de ramificaciones políticas particulares. Las demandas de autonomía de los pueblos indígenas de Colombia se ven impactadas por la constante reconfiguración de las fronteras conceptuales, políticas y territoriales (Villa y Castro, 2021).

Mora (2016) menciona que, a nivel nacional e internacional, la situación anterior muestra que las actitudes en el mundo ancestral y legal han cambiado y los límites establecidos en los debates internacionales sobre medio ambiente y políticas de diversidad ecológica han cambiado varios proyectos y programas de desarrollo o gestión del territorio, en donde, por ejemplo, diversas organizaciones realizan talleres de aprovechamiento ilegal y conflicto armado.

Todos estos procesos restauran y fortalecen los arreglos locales que apuntan a los conceptos tradicionales y eliminan los procesos de identidad para el crecimiento, el desarrollo, la oportunidad económica o la gestión de la tierra. Las fronteras se vuelven móviles cuando, en el contexto local, se modifican las dinámicas territoriales por la presencia de actores armados, así como por los cultivos de coca, amapola o marihuana, y por sus prácticas de manejo (fumigación y erradicación), en la medida en que estos actores y procesos se mueven por el territorio indígena y asumen el control en diversas zonas.

Las fronteras se vuelven permeables y móviles cuando el control nacional, aunque ostensiblemente se reconozca el control indígena, se utiliza junto con el uso de la fuerza pública para mantener la presencia de las fuerzas militares nacionales por las medidas de protección en los

territorios nativos. Cuando se niega sutilmente la territorialidad de los pueblos indígenas, como ocurre con los proyectos de desarrollo o el turismo, se suprimen las fronteras (Arroyo, 2020).

Una vez señalados los problemas que en el marco de la autonomía en general poseen los pueblos indígenas, se pasará a exponer si en el marco de la autonomía *territorial* estos pueblos poseen también dificultades.

Para ello, es importante recordar, tal como se ha hecho insistentemente a lo largo de este texto, que la autonomía territorial consiste en la facultad que tienen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. A continuación, se va a analizar si los pueblos indígenas cuentan con estas facultades y si lo hacen en igualdad de condiciones al resto de entidades territoriales.

3.2.1 Gobernarse por autoridades propias

Para Gloria Amparo Rodríguez (2015) el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas “conlleva el reconocimiento de los sistemas de autoridad y gobierno de esos pueblos y de los procesos mediante los cuales toman decisiones” (p.59), tal como lo ha planteado el Convenio 169.

Para determinar si los pueblos indígenas cuentan con el derecho de gobernarse por autoridades propias es importante precisar, en primer lugar, que las autoridades ejercen sus funciones dentro de un ámbito territorial. Así pues, un alcalde ejerce su autoridad dentro de su respectivo municipio, así como un gobernador la ejerce dentro de su departamento.

En otras palabras, sin la consideración de un territorio particular, la autonomía de las entidades territoriales no es posible.

En el caso de los pueblos indígenas, el territorio es percibido y sentido por estos como un espacio experiencial de lo sagrado y lo cotidiano, del conocimiento de sus propias leyes, de sus

relaciones con otros seres y humanos, y de la gestión o relaciones que tienen con a ellos. Cada componente está relacionado con los demás de alguna manera. El territorio es un concepto que describe la apropiación simbólica y cotidiana tanto del espacio físico como del espacio simbólico (Chamie, 2018).

El espacio es visto como un todo donde se articula lo físico y lo espiritual y donde todos los seres tienen un lugar y una relación. La comprensión del territorio se logra a través de la lectura de las marcas ancestrales inscritas en los sitios sagrados desde los inicios y que señalan las acciones presentes. Este conocimiento los inspira a proponer un manejo integral de todo el territorio para asegurar su bienestar ambiental y cultural (Gaitán, 2018).

Un ejemplo de lo anterior es el territorio ocupado por los pueblos indígenas de la SNSM. Según Arroyo (2020), estos pueblos se ven a sí mismos como los miembros más aguerridos de la humanidad, ocupando el centro del globo y encargándose de mantener el delicado equilibrio del planeta. Por lo tanto, los no indígenas y los indígenas que no viven en la SNSM son vistos como hermanos menores. Sin embargo, debido a procesos históricos y en curso de expropiación territorial, el pueblo indígena se ve hoy sometido a una fragmentación de su territorio ancestral.

Aunque creen que su territorio es ancestral, lo han dividido en las siguientes categorías para efectos de las negociaciones con el Estado y la situación actual de despojo de tierras: 1) Reserva o territorio legalmente reconocido: Kogui-Malayo-Arhuaco (1980), Arhuaco (1982) y Kankwamo (2003); 2) territorio delimitado por la línea Negra; y 3) territorio obtenido a través de la expansión de la reserva, que es lo que pretenden lograr (Blanco, 2011).

Este último es el tradicional o ancestral, el cual fue reconocido por la Ley 21 de 1991 además de la Resolución 837 del 28 de agosto de 1995. El área es una e integral a los ojos de los

indígenas, por lo que es equiparable a su patria ancestral quienes son responsables de supervisar y tomar decisiones sobre el bienestar de los hermanos mayores y menores (Duque y Chavarro, 2021).

Ahora bien, dada la importancia del territorio para los pueblos indígenas, y dada la ausencia de conformación de verdaderas entidades territoriales indígenas, el legislador en Colombia decidió otorgar territorios a estos pueblos a través de la figura de *resguardos*. El resguardo indígena es una “institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, *que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales*” (Rodríguez, 2015).

En sentencia T-046 de 2021, la Corte Constitucional señaló que:

La constitución de los resguardos garantiza a los pueblos indígenas el acceso a una tierra en la que pueden desarrollar, adecuadamente, sus tradiciones y costumbres, así como, mejorar la calidad de vida de sus integrantes, teniendo en cuenta la relación que se establece entre estas comunidades y sus territorios, para la preservación de su cultura y el respeto hacia sus valores espirituales. (Corte Constitucional, 2021).

Adicionalmente, es necesario indicar que estos resguardos son, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Se entiende por inalienable la imposibilidad de negociar el territorio; por imprescriptible la imposibilidad de adquirirlo por prescripción; y por inembargables como la imposibilidad de aplicar sobre él gravámenes hipotecarios, embargos o apremios (Corte Constitucional, 1992).

De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras, con corte al 21 de noviembre de 2022, existen 827 resguardos indígenas. (Agencia Nacional de Tierras, 2022).

Sobre el particular, es importante señalar que el Estado colombiano ha entendido la importancia del territorio en los pueblos indígenas, al punto que, en el año 2014, a través del Decreto 2333 creó mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de las normas, en la práctica, muchas veces debido al criterio legalista de los funcionarios públicos, es imposible garantizar la finalidad de la norma. Un claro ejemplo es que para el año 2020, luego de 6 años de expedido el Decreto en mención, no se había concedido ni una sola medida de protección del Decreto (Observatorio de Derechos Territoriales de los pueblos indígenas, 2021).

De lo anteriormente expuesto, queda clara la importancia del territorio dentro de los pueblos indígenas, especialmente porque es a través de los resguardos indígenas que las autoridades de los pueblos ejercen sus funciones. Al respecto, el artículo 246 de la Constitución Política de 1991 establece que: "Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República".

Además, el artículo 13 del Decreto 1953 de 2014⁷ indica que los territorios indígenas deberán gobernarse por autoridades propias de conformidad con la ley de origen, derecho mayor o derecho propio.

Este derecho de los pueblos indígenas a gobernarse por sus autoridades propias se ve igualmente reflejado en el artículo 330 de la Constitución Política. De acuerdo con este artículo,

⁷ Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

los territorios indígenas serán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades.

Adicionalmente, el artículo 14 del Decreto 1397 de 1996 consagra de manera expresa que las autoridades no indígenas respetarán la autonomía de las autoridades indígenas y no intervendrán en la esfera del Gobierno y de la jurisdicción indígenas.

Las autoridades propias de los pueblos indígenas están señaladas en el artículo 2.14.7.5.2 del Decreto 1071 de 2015. De acuerdo con este artículo, las autoridades de los resguardos indígenas son los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades. De acuerdo con Gloria Amparo Rodríguez (2015, p. 111), las autoridades tradicionales pueden ser aquellos miembros de las comunidades como guías espirituales, médicos tradicionales, o en general representantes que tengan vocería dentro o fuera de la comunidad. Mientras que el cabildo es:

Es una entidad pública especial cuyos integrantes son miembros de un pueblo o comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización sociopolítica tradicional, *cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, los usos, costumbres y el Reglamento interno de cada comunidad.* (p. 112).

Los cabildos, los cuales, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 89 de 1890 serán elegidos, conforme a sus costumbres, por los mismos pueblos indígenas; y los cuales serán presididos por gobernadores, continúan siendo la institución más significativa para la autogestión de los pueblos y comunidades, particularmente en los pueblos indígenas más poblados del sur andino (Figueroa et al., 2020).

En ese sentido y, de acuerdo con Juan Pablo Muñoz (2016, p. 83), la Constitución Política de 1991 reconoció la jurisdicción especial de las autoridades indígenas tanto en la elección de sus

propias autoridades como en la posibilidad de gobernarse por sus propias normas y procedimientos convirtiéndose estas en entidades de la administración pública en el ámbito local. Lo anterior, constituye el derecho al autogobierno que, según lo señalado por la Corte Constitucional:

Busca garantizar la autonomía en el establecimiento de sus instituciones jurídicas y sistemas tanto normativos como de gobierno. En consecuencia, no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la sociedad mayoritaria. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena (Corte Constitucional, T-072, 2021).

Esta alta corporación también ha señalado que la autonomía en materia política de los pueblos indígenas implica los derechos de:

(i) el de escoger la modalidad de gobierno que las debe regir; (ii) el derecho a consolidar y determinar sus instituciones políticas y sus autoridades tradicionales; (iii) la posibilidad de establecer de manera propia y conforme a sus usos y costumbres y a lo que señale la ley, las funciones que les corresponde asumir a tales autoridades[21] y (iv) la determinación de los procedimientos y requisitos de elección de sus autoridades, así como la modificación y actualización de tales normas. Al respecto, si bien a las autoridades indígenas les corresponde actuar conforme lo han hecho en el pasado, dado que sus usos y costumbres son el eje de su autoridad y de la cohesión social de sus pueblos, las comunidades indígenas en su conjunto pueden determinar, modificar y actualizar las disposiciones y procedimientos de elección, en virtud a sus potestades legislativas internas que poseen. Por último, (v) también pueden definir las instancias internas de resolución de sus conflictos electorales. (Constitución Política, T-188, 2015)

Además de lo expuesto, vale la pena resaltar que la Constitución Política de 1991 a través de sus artículos 171 y 176 garantizó que los pueblos indígenas tuvieran sus propias autoridades o representantes dentro del Congreso de la República con el fin de asegurar por parte de estos pueblos un mínimo de participación política en la función legislativa del país.

Finalmente, se destaca que, en los últimos treinta años, los pueblos indígenas de Colombia a través de sus autoridades propias han incrementado significativamente su participación como actores en el sistema político del país al comprender las dinámicas entre el Estado y la sociedad civil, entre gobernantes y gobernados, y entre instituciones políticas y ciudadanos.

Esto se debe tanto a la expansión de la organización social y política del país, resultado de luchas en décadas anteriores, como al cambio en el sistema político mismo desde principios del siglo XX, que ha estado marcado por una crisis de mediación, específicamente en relación a los partidos políticos que, en Colombia, fueron mediadores particularmente concentrados ante el Estado (Duque, Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia, 2020).

En el caso colombiano, la crisis de la mediación se da en la medida en que las graves consecuencias de su conflicto militar interno se hacen más evidentes y terminan incidiendo en las políticas del Estado. Como resultado, una parte importante de los pueblos indígenas tendió a distanciarse del conflicto armado al mismo tiempo que se benefició de la ampliación de las opciones de las organizaciones sociales para relacionarse con el Estado sin tener que pasar por procesos de negociación entre las partes (Figuroa et al., 2014).

Esto ayudó a perfilar a los pueblos indígenas como actores políticos independientes y convertirlos en nuevos tipos de interlocutores directos del Estado, los principales grupos indígenas en este momento son:

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que se basa en el movimiento indígena andino, pero también incluye a los pueblos indígenas del Orinoco y Chocó; Autoridades Indígenas de Colombia (AICO); Confederación Indígena Tairona (CIT); y Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que está integrada por grupos indígenas de los seis departamentos de la Amazonía colombiana (Amazonas). El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que se une a otras asociaciones de cabildos para formar la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (Jamiroy, 2005).

El pueblo indígena de la región andina mantiene una alianza con organizaciones y sindicatos campesinos, particularmente a través de su participación en la Cumbre Agraria, a pesar de que es una alianza compleja dada la competencia que tienen ambos actores por la tierra. En cuanto a los actores sociopolíticos, las organizaciones indígenas tienen alianzas con otros actores, organizaciones sociales y ONG (Galvis y Gómez, 2016)

Así, es ampliamente reconocido que la aprobación de la Constitución de 1991 estableció a los pueblos indígenas como sujetos políticos de pleno derecho y abrió un curso de relaciones basado en derechos adquiridos que terminaría por incluir sus demandas en la mayoría de las políticas públicas, incluido el Plan Nacional de Desarrollo, como ocurre actualmente (González Y., 2012).

3.2.2 Ejercer las competencias que les corresponden

El segundo derecho contemplado por el artículo 287 constitucional es el que tienen las entidades territoriales de ejercer las competencias que les corresponden. En el caso de los pueblos

indígenas, este derecho se ve representado en algunas normas del ordenamiento jurídico colombiano.

En primer lugar, el artículo 330 de la Constitución Política señala que las autoridades de los territorios indígenas tendrán las siguientes funciones: “Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios”; “Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo”; “Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución”; “Percibir y distribuir sus recursos”; “Velar por la preservación de los recursos naturales”; “Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio”; “Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional”; “Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren”; y “Las que les señalen la Constitución y la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 80 de 1890 establece que, los cabildos, los cuales constituyen autoridades propias de los pueblos indígenas tienen las siguientes funciones:

Artículo 7°. Corresponde al Cabildo de cada parcialidad:

1°. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido,

2°. Hacer protocolizar en la Notaría de la Provincia respectiva, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la publicación de esta Ley, todos los títulos y documentos pertenecientes a la comunidad que gobiernan y custodiar las copias que les expidan, previo el correspondiente, registro;

3°. Formar un cuadro, y custodiarlo religiosamente, de las asignaciones de solares del resguardo que el mismo Cabildo haya hecho o hiciere entre las familias de la parcialidad;

4°. Distribuir equitativa y prudencialmente, con aprobación del Alcalde del Distrito, para el efecto de elaborar entre los miembros de la comunidad las porciones de resguardos que se mantengan en común, procurando sobre todo que ninguno de los partícipes, casados o mayores de diez y ocho años, quede excluido del goce de alguna porción del mismo resguardo;

5°. Procurar que cada familia sea respetada en lo posible en la posesión que tenga, sin perjuicio de que se le segregue en beneficio de las demás, cuando sea necesario, la parte excedente que posea;

6°. Arrendar por términos que no excedan de tres años los bosque o frutos naturales de éstos y os terrenos del resguardo que no estén poseídos por algún indígena; y disponer la inversión que deba darse a los productos de tales arrendamientos. (Congreso de la República, 1890).

Para que los contratos puedan llevarse a efecto se necesita la aprobación de la Corporación Municipal del Distrito, la cual procederá con conocimientos de las necesidades y utilidad del arriendo, y tomando todas las precauciones que crea convenientes; y

7°. Impedir que ningún indígena venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea a pretexto de vender las mejoras, que siempre se considerarán accesorias a dichos terrenos.

Finalmente, el Decreto 1953 de 2014⁸ contempla en sus artículos 13 y 14 las competencias generales de los territorios indígenas y las competencias generales de las autoridades propias de dichos territorios. Se destacan, entre otras, las de darse sus estructuras de gobierno propio, percibir y administrar recursos, dirigir las relaciones con las otras autoridades públicas o privadas y orientar sus planes de vida de acuerdo con el derecho propio (Gobierno de la República, 2014).

Así pues, diseñar políticas, planes y programas para el desarrollo económico y social dentro de sus fronteras, además de otras funciones como hacer cumplir las leyes de ordenamiento territorial, fomentar la inversión pública y velar por la conservación de los recursos naturales, son atribuciones asignadas a los pueblos indígenas, con lo cual se puede afirmar que poseen el derecho de ejercer las competencias que les corresponden (González E. , 2022).

3.2.3 Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

El tercer derecho contemplado bajo el marco de la autonomía territorial es el de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Es importante recordar que este derecho ha sido denominado por la Corte Constitucional como la autonomía presupuestal.

La doctrina ha señalado que existen dos tipos diferentes de fuentes de financiamiento, las exógenas y endógenas, en relación con el tema presupuestario. Los primeros se relacionan con los recursos que las entidades territoriales reciben de la renta nacional, así como regalías y

⁸ Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

compensaciones. Los segundos se relacionan con los recursos propios que percibe cada entidad territorial, es decir, de los impuestos o de la explotación de sus activos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el tipo o procedencia de los recursos de que se trate determina la capacidad del legislador para interferir en la autonomía financiera y presupuestaria de las entidades territoriales (Osorio y Barrera, 2013). La intervención legislativa en este tipo de fuentes es amplia⁹. Cuando se trata de recursos endógenos, la entidad territorial tiene una mayor autonomía, que, en raras circunstancias, puede ser limitada.

En consecuencia, la gestión de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento endógenas o de entidades territoriales será más autónoma que la de los recursos cuya fuente u origen corresponda a la nación. La Corte Constitucional buscó limitar el alcance de la intervención legislativa en relación con el manejo presupuestario de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiamiento a través de la Sentencia C-720 de 1999 (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

La citada sentencia dejó en claro que las entidades territoriales deben tener al menos un mínimo de autonomía en el manejo de sus propios recursos, y que cualquier intervención legislativa en estas materias debe contar con respaldo suficiente e imparcial.

En el caso de los pueblos indígenas, este derecho se encuentra protegido por la Constitución Política de 1991. El artículo 330 de esta carta política señala que una de las funciones de las autoridades propias de los pueblos indígenas es *percibir y distribuir sus recursos*.

En el mismo sentido, el artículo 13 del Decreto 1953 de 2014 indica que una de las competencias de los territorios indígenas es la de “Percibir y administrar los recursos provenientes

⁹ Como se verá en el aparte 3.2.4, sobre estos recursos exógenos los pueblos indígenas carecen de autonomía territorial.

de fuentes de financiación públicas y/o privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias” (Gobierno Nacional, 2014).

Finalmente, el artículo 14 del mismo Decreto precisa que una de las funciones de las autoridades indígenas es orientar los objetivos de inversión de los recursos que les correspondan para el cumplimiento de las competencias asignadas. (Gobierno Nacional, 2014).

Es importante precisar que la economía de los pueblos indígenas se basa, entre otros, en la agricultura, ganadería y artesanía, para lo cual hacen uso de los recursos naturales. De allí la importancia de los recursos naturales en los pueblos indígenas y del parágrafo del artículo 330 constitucional determina que “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Tal especificidad sin duda alude al derecho a la consulta previa que se encuentra en el artículo 7 del Convenio No. 169 de la OIT (OIT, 2022).

Sobre dichos recursos endógenos, los pueblos indígenas gozan de mayor autonomía en comparación con la autonomía que gozan sobre los recursos exógenos. Esto es importante toda vez que, para lograr una verdadera descentralización y autonomía local se debe garantizar y propender por una mayor capacidad de las entidades territoriales de generar y administrar sus recursos propios de tal manera que superen su dependencia frente a las transferencias nacionales (Estupiñán, 2010).

No obstante lo anterior, todavía se evidencia un modelo asimilacionista al respecto, teniendo en cuenta los artículos 17 y 20 del Decreto 1963 de 2014.

De acuerdo con estos artículos, para que un territorio indígena administre su presupuesto deberá “elaborar un Presupuesto Anual de Inversión con base en la proyección de recursos que le sean comunicados, identificando los respectivos componentes sectoriales y de la asignación especial del SGP, según las certificaciones con que cuente, con sus correspondientes gastos operativos de inversión”. Además, los actos o contratos que expidan o celebren para la ejecución de los recursos se deberán, según el artículo 20 del Decreto, regir por las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Estatuto de Contratación Estatal, las normas contables que para este efecto defina la Contaduría General de la Nación y las demás disposiciones complementarias, y por las disposiciones vigentes para aquellos sectores en los cuales haya sido certificado. (Presidencia de la República, 2014).

Lo anterior, es muestra de que, aun cuando se busca garantizar la autonomía presupuestal de los pueblos indígenas, esta no se garantiza plenamente pues se obliga a los territorios indígenas a administrar su presupuesto de acuerdo con unas reglas establecidas por la cultura occidental, contrariando los usos y costumbres que para ello ejercían los pueblos indígenas.

Similares disposiciones contiene el Decreto 632 de 2018 “Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés”. Así pues, aunque el artículo 5 de este Decreto establezca que los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés tendrán, entre otras funciones, la de recibir, administrar y ejecutar los recursos provenientes de fuentes de financiación pública o privada; el artículo 23 de este Decreto, indica que dichos territorios deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para la programación, administración y ejecución de sus recursos.

De lo expuesto, se puede concluir que, aunque diversos instrumentos normativos buscan proteger la autonomía presupuestal de los pueblos indígenas frente a sus recursos endógenos, aún se conserva una cultura asimilacionista que impide la garantía plena de dicha autonomía.

3.2.4 Participar en las rentas nacionales

Tal como se ha manifestado, los recursos de las entidades territoriales provienen de fuentes endógenas y exógenas. Dentro de las fuentes exógenas se encuentran las rentas nacionales que se transfieren a las entidades territoriales como el SGP y las regalías. Se ha insistido en que participar de estas rentas es un derecho que poseen las entidades territoriales en virtud del artículo 287 constitucional.

Por un lado, el Sistema General de Participaciones se encuentra consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política. Consiste en un sistema creado para atender en los territorios los servicios de salud; de educación, preescolar, primaria, secundaria y media; y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Para el caso de los pueblos indígenas, el artículo 356 indica que “serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.” (Constitución Política de 1991).

De lo expuesto se tiene que las entidades territoriales indígenas serán beneficiarias de los recursos del SGP. Sin embargo, como lo hemos resaltado anteriormente, estas entidades territoriales no existen debido a que el legislador aún no ha expedido la ley que regule su conformación y funcionamiento.

Debido a lo anterior, los recursos del SGP se destinan a los resguardos indígenas, de tal manera que, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. De dicha deducción se distribuirá un 0.52% para los resguardos indígenas (Ley 715 de Diciembre 21 de 2001, 2001).

No obstante lo anterior, a través del artículo 83 de la Ley 715 de 2001 se condicionó la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones a los resguardos indígenas a que sea el municipio el que administre esos recursos. Establece el artículo que solo “cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia”.

Al respecto, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-921 de 2007, aseguró que:

Los recursos asignados a los resguardos indígenas serán administrados por el municipio en que éste se encuentre, para lo cual deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de la entidad territorial, disposición que no se opone a la Constitución, pues no existe constitucionalmente un mecanismo fiscal para el traslado directo de tales recursos a los resguardos indígenas. (...) Dado que los recursos respectivos del Sistema General de Participaciones son de los resguardos indígenas, para que el contrato de intermediación a que alude la norma se ajuste a la Constitución debe ser un mecanismo que garantice tanto el derecho de participación de los pueblos indígenas como su autonomía. De manera que, la determinación del uso de los recursos que se plasmara en el contrato debe consultar el interés propio de dichos grupos y comunidades indígenas expresado a través de sus autoridades debidamente constituidas. (Constitución Política de Colombia, 2007).

Así las cosas, aun cuando los pueblos indígenas gocen del derecho de participar de las rentas nacionales tales como los recursos del SGP, estos no cuentan con la autonomía presupuestal para administrar dichos recursos, pues, al no existir aún las entidades territoriales indígenas, no les es dado este derecho.

Al respecto, la Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas de la Selva de Mataven manifiesta que con dicha norma se prolonga y consolida “el ordenamiento territorial que por tanto tiempo nos ha discriminado e impedido asumir el ejercicio legítimo e histórico del derecho a la autonomía y al autogobierno sobre nuestros territorios ancestrales, sometiéndonos nuevamente al dominio, gobierno y administración de unas autoridades y/o instituciones ajenas a nuestra cultura” (CCC, C-921/2007).

Al mismo tiempo, el ciudadano indígena, Ernesto Ramiro Estacio, sostiene que:

“cuando se obliga a una comunidad indígena a someterse a los criterios de administración con que se gobiernan los municipios, se impide y vulnera el derecho a orientar esos recursos en función de garantizar el derecho a la diferencia, conforme a los usos y costumbres y lograr la satisfacción de sus necesidades humanas individuales y colectivas” (CCC, C-921/2007).

Ahora, frente a lo señalado se considera relevante indicar que, la negociación entre las organizaciones indígenas y el gobierno de Santos permitió a los resguardos indígenas, bajo ciertos requisitos, administrar directamente los recursos del SGP.

La Minga Indígena, que organizó a las organizaciones indígenas en octubre de 2013, denominada Minga social, indígena y popular Por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía, impulsó al gobierno saliente del presidente Santos a comprometerse con los pueblos indígenas a que, en su segundo mandato, encontraría la forma de avanzar en los procesos de

autogobierno y fortalecer el apoyo a las comunidades. Para mostrar su compromiso, expidió a finales de 2014 los Decretos 2333 y 1953 que alteraron el marco legal para actuar en la situación (Ulloa Astrid, 2010).

El Decreto 1953 de 2014 tiene por objeto, según su artículo primero, establecer un régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas en cuanto a la administración de los sistemas pertenecientes a los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley que ordena el artículo 329 de la Constitución Política. (Gobierno nacional, 2014). Esta norma se expidió con base en el artículo 56 transitorio de la Constitución el cual establecía: “Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”.

El Decreto en mención establece que los recursos del SGP recursos tendrán como finalidad mejorar la calidad de vida de los integrantes del resguardo, para lo cual se destinarán al financiamiento de proyectos de inversión formulados de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas.

Además, por medio de su artículo 28, faculta a los resguardos indígenas a administrar y ejecutar directamente los recursos provenientes del SGP siempre y cuando se cumplan con los prerequisites establecidos en el artículo 29.

Estos prerequisites hablan de experiencia administrativa y financiera previa, así como de la demostración de un comportamiento ético en esta área. Este conjunto de requisitos, de acuerdo con las evaluaciones de las fuentes consultadas, satisface la necesidad de las autoridades financieras centrales de asegurar el uso adecuado de los fondos proporcionados a los pueblos indígenas. Sin embargo, este complicado conjunto de requisitos aparentemente reduce la cantidad

de autoridades indígenas que podrían registrar esas condiciones, particularmente en las comunidades menos estructuradas de todo el país y las más alejadas de la Amazonía (Gaitán, 2018).

Los requisitos establecidos en el artículo 29 son de difícil cumplimiento para los resguardos indígenas al punto que, para el año 2017, del total de recursos del SGP asignados a los resguardos indígenas, 89% eran administrados por los municipios, tan solo el 10,8% por los resguardos que cumplieron con los requisitos del artículo 29 del Decreto 1953 de 2014, y un 0.2% que corresponde a los recursos del resguardo Nukak Makú (Contraloría General de la República, 2017).

Otra de las fuentes exógenas de los recursos de las entidades territoriales son las provenientes del Sistema General de Regalías. Este sistema administra la contraprestación económica recibida por parte del Estado a cambio de la explotación de un recurso natural no renovable (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 360). Dicha contraprestación económica es destinada a financiar proyectos de inversión en el territorio (Congreso de la República, Ley 2056 de 2020, artículo 28).

La Ley 756 de 2002 referente a la distribución del Fondo Nacional de Regalías, establece en el párrafo del artículo 11 que:

PARÁGRAFO. “Cuando el resguardo indígena sea una entidad territorial, podrá recibir y ejecutar los recursos directamente, en caso diferente, los recursos serán recibidos y ejecutados por los municipios en concertación con las autoridades indígenas por el respectivo municipio, atendiendo lo establecido en el presente artículo”. (Congreso de la República, 2002)

Lo anterior implica que, al igual que sucede con el Sistema General de Participaciones, en lo relativo al Fondo Nacional de Regalías, los resguardos indígenas tampoco podrán administrar

los recursos directamente, sino que serán recibidos y ejecutados por los municipios. Con ello se vulnera la autonomía presupuestal de los pueblos indígenas pues, de acuerdo con la Corte Constitucional, es indispensable que como ejercicio de autonomía, estos pueblos adopten sus propias decisiones sin la interferencia de terceros (Corte Constitucional, C-047, 2022); y en el caso en mención estos pueblos no cuentan siquiera con la facultad de manejar sus recursos sin la interferencia de los municipios. En consecuencia, se pone en desigualdad de condiciones a las entidades territoriales indígenas frente a las demás entidades territoriales al contrariarse el artículo 287 de la Constitución política que consagra que todas las entidades territoriales, sin distinción alguna, tendrán los derechos de gobernarse por autoridades propias, de ejercer las competencias que les correspondan, de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y de participar en la rentas nacional. Además,

En conclusión, los pueblos indígenas gozan del derecho a participar de las rentas nacionales, sin embargo, no lo hacen en las mismas condiciones que los departamentos, municipios y distritos, los cuales sí tienen la facultad para administrar directamente dichas rentas.

Tabla 8: Autonomía territorial de los pueblos indígenas

Derecho consagrado en el artículo 287 constitucional	Materialización del Derecho en la práctica en los pueblos indígenas
Gobernarse por autoridades propias	Artículos 171, 176, 246 y 330, Constitución Política de 1991. Artículo 14, Decreto 1397 de 1996. Artículo 2.14.7.5.2, Decreto 1071 de 2015.

	<p>Artículo 3, Ley 89 de 1890.</p> <p>Artículo 13, Decreto 1953 de 2014</p>
Ejercer las competencias que les correspondan	<p>Artículo 330, Constitución Política de 1991.</p> <p>Artículos 13 y 14, Decreto 1953 de 2014</p> <p>Artículo 7, Ley 80 de 1890</p>
Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	<p>Artículo 330, Constitución Política de 1991.</p> <p>Artículos 13 y 14, Decreto 1953 de 2014.</p> <p>Art 83, Ley 715 de 2001.</p>
Participar en las rentas nacionales	<p>Art 256, Constitución Política</p> <p>Arts. 28 y 29, Decreto 1953 de 2014</p> <p>Art 83, Ley 715 de 2001</p> <p>Art 11, Ley 756 de 2002</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Conclusiones

Los pueblos indígenas de todo el mundo (alrededor de 350 millones de pueblos indígenas) se enfrentan a la discriminación política, económica y social de las sociedades dominantes de las que hacen parte, por lo que, en la actualidad, se ven notablemente afectadas negativamente por las condiciones que se imponen en el sistema económico mundial (Cuenca y Beltrán, 2019). En particular, los pueblos indígenas de América Latina se encuentran entre las comunidades más desfavorecidas y discriminadas del mundo (Huenchuan, 2006).

En el texto de la Constitución Política de Colombia de 1991, los derechos de los pueblos indígenas al autodesarrollo estaban entrelazados con sus derechos a la autonomía territorial y la identidad cultural. Los territorios indígenas son reconocidos como entidades territoriales de la República, en igualdad de condiciones con los departamentos y municipios, con capacidad para ejercer su derecho de autogobierno, usar las facultades legales que les otorga la Constitución y acceder a los recursos del Estado (Figuerola et al., 2020).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la Constitución Política, en este capítulo se pudo observar que, mientras los departamentos, distritos y municipios cuentan de manera plena con los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales; los pueblos indígenas tienen un grado de autonomía suficiente para gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden, más no para administrar los recursos exógenos o para participar libremente de las rentas nacionales. Específicamente y, debido a la ausencia de una legislación que regule la conformación y funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas, están sometidos a la administración que otros municipios hagan de dichos recursos, los cuales corresponden y son

asignados a los resguardos. Al limitárseles esta administración de los recursos provenientes del SGP y del SGR se les está impidiendo gozar en igualdad de condiciones de las capacidades que gozan las demás entidades territoriales bajo el marco de la autonomía territorial.

Por lo tanto, si bien es cierto, los Derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas han sido reconocidos y bien definidos en distintos contenidos del ordenamiento jurídico colombiano y en distintos instrumentos internacionales; resulta igualmente cierto que el alcance del Derecho a la autonomía territorial ha sido considerado y enfocado con ambigüedad en algunas normativas, lo que ha derivado en la materialización de una autonomía de baja intensidad en el aparato estatal.

Tabla 9: Cuadro comparativo: Autonomía de las entidades territoriales

Derecho consagrado en el artículo 287 constitucional (Autonomía territorial)	Entidad Territorial	Materialización del Derecho
Gobernarse por autoridades propias	Departamentos	Autoridades propias: los gobernadores y las asambleas departamentales
	Distritos	Autoridades propias: Concejo Distrital, el alcalde Distrital, los alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde Distrital, cree y organice
	Municipios	Autoridades propias: Alcaldes y concejos municipales
	Pueblos indígenas	Autoridades propias: Los territorios indígenas serán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Las autoridades de los resguardos indígenas son los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades
Ejercer las competencias que les correspondan	Departamentos	Construir, intervenir, mantener y recuperar la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos; impulsar, estimular y promover la competitividad; y promover el turismo ecológico y sostenible dentro de su territorio; entre otras.
	Distritos	Además de garantizar la eficiente prestación de los servicios, los Distritos deben garantizar el cumplimiento de las atribuciones de carácter especial en virtud de las características particulares del territorio, ejerciendo así las competencias que les corresponden.
	Municipios	Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; entre otras
	Pueblos indígenas	Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; entre otras.
Administrar los recursos y	Departamentos	El artículo 300 de la Constitución política otorga a las asambleas departamentales la facultad de decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento

establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones		de las funciones departamentales (numeral 4); y expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos (numeral 5).
	Distritos	El artículo 31 de la Ley 1617 de 2013 consagra como una de las funciones del alcalde distrital la de impulsar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad fiscal. En lo que respecta al derecho a establecer los tributos, el artículo 338 de la Constitución Política señala que la competencia para crear tributos radica en cabeza del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.
	Municipios	El artículo 338 de la Constitución Política señala que, entre otros, los concejos <i>municipales</i> tienen la competencia para crear tributos. Así mismo, el artículo 313 indica que corresponde a estos concejos “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”. Por su parte, el artículo 315 constitucional establece que corresponde a los alcaldes municipales ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
	Pueblos indígenas	El artículo 330 de esta carta política señala que una de las funciones de las autoridades propias de los pueblos indígenas es <i>percibir y distribuir sus recursos</i> . En la práctica, los pueblos indígenas tienen autonomía para distribuir sus recursos endógenos. Sobre los recursos exógenos tienen un menor grado de autonomía al punto que la mayoría de los recursos provenientes del SGP y los recursos provenientes del SGR son administrados por los municipios en donde se encuentran ubicados los resguardos indígenas.
Participar en las rentas nacionales	Departamentos	A los departamentos se les asigna 2,9% de los recursos del SGP para que sean destinados al FONPET; 58,5% para educación; 24,5% para salud; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico. Del SGR será distribuido el 20% de las regalías en aquellos departamentos en donde se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, y el 34% para los departamentos con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo.
	Distritos	A los distritos se les asigna 2,9% de los recursos del SGP para que sean destinados al FONPET; 0,5% a la Alimentación Escolar; 0,08% a distritos con ribera en el río Magdalena; 58,5% para educación; 24,5% para salud; 11,6% para propósito general; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico.

		En cuanto al Sistema General de Regalías, el artículo 361 constitucional señala que, entre otros, los distritos tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente dichos recursos.
	Municipios	<p>A los municipios se les asigna 2,9% del SGP para que sean destinados al FONPET; 0,5% a la Alimentación Escolar; 0,08% a municipios con ribera en el río Magdalena; 58,5% para educación; 24,5% para salud; 11,6% para propósito general; y 5,4% para agua potable y saneamiento básico.</p> <p>De los recursos del SGR se distribuirán 20% para municipios donde se adelante la explotación de recursos naturales no renovables y para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; 15% para los municipios más pobres del país; y 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.</p>
	Pueblos indígenas	<p>Del SGP se distribuirá un 0.52% para los resguardos indígenas.</p> <p>Como se puede observar, se destina un porcentaje menor del SGP a los resguardos indígenas, en comparación con lo que se destina a las demás entidades territoriales.</p> <p>Además, se condicionó la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones a los resguardos indígenas a que sea el municipio el que administre esos recursos, a menos que los resguardos cumplan con unos requisitos específicos contemplados en el artículo 29 del Decreto 1953 de 2014.</p> <p>En lo relativo al Fondo Nacional de Regalías, los resguardos indígenas tampoco podrán administrar los recursos directamente, sino que serán recibidos y ejecutados por los municipios.</p>

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4: Utopía: la conformación de las entidades territoriales indígenas

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado social de derecho, estructurado como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas quedan así definidos como entidades territoriales en el artículo 286 de la Constitución Política (Constitución Política de Colombia, 1991).

El artículo 329 constitucional establecía que la creación de entidades territoriales indígenas estaría sujeta a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que el Gobierno Nacional delimitaría esos territorios con el aporte de los representantes de los pueblos indígenas y bajo la orientación de la Comisión de Planificación Territorial (Asamblea Constituyente de Colombia, 1991).

Más de 30 años después de la promulgación de la Constitución de 1991, aún no se han creado las entidades territoriales Indígenas, a pesar de lo que está claramente establecido en la Constitución Política. De hecho, cuando se promulgó la Ley de Ordenamiento Territorial de Planificación (LOOT) mediante la Ley N° 1454 de 2011, la cual se encarga de regular este tema, no se promulgó legislación sobre ningún aspecto relacionado con la conformación de las entidades territoriales indígenas (González E. , 2022).

Luego de numerosas protestas y demandas de los pueblos indígenas en respuesta a esta omisión legislativa, posteriormente se emitió el Decreto Ley 1953 de 2014. Este Decreto incluyó disposiciones para un régimen temporal especial que tiene como objetivo implementar los Territorios Indígenas en lo que respecta a la gestión de los sistemas indígenas, en espera de la

sanción de la legislación de que trata el artículo 329 de la Constitución Política (Asamblea Constituyente de Colombia, 1991).

De lo planteado en los anteriores capítulos, es posible observar que la autonomía territorial de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones respecto de las demás entidades territoriales es vulnerada debido a la ausencia de la legislación que regula la conformación de las entidades territoriales indígenas. Por ende, el objetivo de este capítulo es señalar las razones por las que la conformación de las ETIS se ha convertido en una utopía, esto es, según la Real Academia Española, en un proyecto deseable que parecen de muy difícil realización.

Así pues, es importante realizar una revisión descriptiva de la literatura académica sobre el tema a fin de identificar teorías y contextos históricos que puedan servir para explicar la situación actual, así como para evaluar posibles soluciones regulatorias y proporcionar una base para estudios posteriores (Correa F. , 2006).

Los estudios y publicaciones sobre el tema son principalmente análisis conceptuales basados en desarrollos políticos y normativos, derecho constitucional en materia de territorios indígenas, aproximaciones históricas a la situación de los pueblos indígenas y del territorio en la nación y, en menor medida, algunos elementos de análisis cuantitativo relacionado con la proporción de la población indígena y su distribución geográfica (Amador y Arroyare, 2019).

Para efectos de presentar los hallazgos, se decidió comenzar con el contexto histórico y normativo en torno a la constitución y funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas en Colombia. A partir de allí, se decidió resaltar algunas de las limitaciones y cuellos de botella más significativos que explican la omisión normativa, así como algunas propuestas y/o recomendaciones para abordarlos (Marsiglia, 2018).

4.1 Antecedente histórico de la creación y funcionamiento de las entidades territoriales indígenas

El proceso de creación de entidades territoriales indígenas refleja el proceso histórico de ocupación y lucha por la recuperación de los territorios de los pueblos indígenas, así como por el reconocimiento político y jurídico de sus derechos a la existencia y autonomía. Desde esta atalaya, se incluye como antecedente de la problemática la extensa historia de colonización, ocupación, despojo y luchas por la recuperación de territorios, iniciadas en el siglo XVI y que aún continúan (García et al., 2014).

Los territorios indígenas no se consideraron ocupados durante el período en que la colonia española estuvo bajo su control porque simplemente se los trató como tierras del Rey. Cuando el rey español restringió la capacidad de los nativos para realizar el servicio personal gratuito, la encomienda sirvió como una persona jurídica y una forma de ocupación territorial que, por mediación de la Iglesia Católica, contemplaba al conquistador español repartiendo los indios entre sus tropas como pago por servicios prestados al rey español a cambio de "beneficios" y "protección" (Baena, 2015).

Estas prácticas provocaron el desplazamiento, enfermedad y muerte de la población originaria e indígena, con un impacto directo en el declive y pérdida de control de la población, junto con otras formas de dominación y explotación del trabajo como la mita minera o el concierto agrario sobre el territorio, incluyendo las áreas de reserva, las cuales fueron habitadas primero por gente blanca y luego por gente mestiza y parecían ser "tierras baldías" en cantidades crecientes (Bardas, 2004).

Según Vizcaíno (2008), los procesos de colonización y explotación de los pueblos indígenas del periodo colonial llevaron a una tendencia de agotamiento de la mano de obra nativa

y, por otro lado, a la consolidación de la población española y criolla. Esta situación explica, entre otras cosas, la emisión de reales cédulas para salvaguardar el trabajo indígena y la consolidación de la institución del resguardo con cierta autonomía para los indígenas restantes.

La propiedad privada de la tierra ha sido la idea que ha sustentado la ocupación desde el establecimiento de la República, junto con el surgimiento de la propiedad privada local y una burguesía nacional en desarrollo. Muchas de las tierras de los pueblos originarios fueron abandonadas o convertidas en "tierra de nadie". El otorgamiento de títulos baldíos sobre extensos territorios sin tener en cuenta la presencia de pueblos indígenas se dio durante este proceso y bajo figuras que evocaban la encomienda, como el pago por servicios prestados, la gratuidad, o directamente de la apropiación violenta en el contexto de guerras civiles (Chamie, 2018).

El arreglo de tenencia de la tierra se modificó significativamente durante la República, así como lo menciona Rojas (2012):

Blancos y mestizos se apropiaron de importantes extensiones de tierras de resguardo sin que mediara acuerdo alguno con los Cabildos, ya que el concepto de baldío se aplicaba a todas las tierras incultas y sin título de propiedad privada. Pero estos nuevos colonos, muchos de ellos con lazos de parentesco con las autoridades municipales, se dieron a la tarea de fundar haciendas en las tierras ocupadas. Como los indios fueron quedando sin tierras donde hacer sus rozas, entonces el terrateniente les "cedía" un lote de terreno, por cuyo uso el indígena se obligaba a pagar un terraje, consistente en la realización de un trabajo gratuito de hasta cinco días semanales en labores de tumbar montaña, establecer cultivos y recolectar cosechas. Esta forma de terraje constituye sin lugar a dudas un retroceso hasta la encomienda de los primeros años de la Colonia. Sin embargo, esta relación de terraje, que no pudo ser liquidada en las haciendas del Cauca por el movimiento indígena dirigido por Manuel Quintín Lame en la segunda década de este siglo, se prolongó hasta comienzos de la década de los ochenta, cuando el movimiento indígena, recuperando

el pensamiento de Quintín estaba en su plenitud (...) No pagar terraje y expulsar a los terratenientes costó la vida de no pocos luchadores (Rojas, 2012, p 77).

Las presiones de los sectores dominantes para disolver a los Pueblos Indígenas se evidenciaron muy temprano en el Congreso de Cúcuta de 1821. La propiedad privada y el desembolso de recibos fueron posibilitados por la Ley del 11 de octubre de ese año. Los antiguos recibos ahora se podían comprar y vender gracias a la Ley 22 de 1850, que dio prioridad a los principios de libre comercio, y al Código Civil (Correa F. , 2014).

Por su parte, como refiere Ibarra (2007), la Ley 89 de 1890 estableció algunos derechos particulares para los pueblos indígenas, entre ellos “la facultad de tener un gobierno interno a través de los cabildos, respetando sus usos y costumbres” y “el derecho a la propiedad privada colectiva de la tierra, institucionalizada en resguardos”.

En consecuencia, esta norma dio soporte legal a las luchas defensivas de los pueblos indígenas. Estas adaptaciones, sin embargo, parecían estar limitadas por la definición de tratar a los indios como incompetentes y no tener en cuenta su cultura en el sistema legal.

Es obvio que el Estado también participó directamente en los procesos de despojo y apropiación, pasando a dividir o desconocer los territorios de reserva durante el siglo XIX. Un ejemplo notable es el gran resguardo de Ortega y Chaparral, a cuya recuperación Quintín Lame dedicó la mayor parte de su vida. El gobierno local contó sistemáticamente con el apoyo de la Gobernación del Tolima para negar la existencia del resguardo (Baena, 2015).

El Gobierno siempre ha creído que los indígenas de Ortega no pueden considerarse protegidas por el régimen de excepción de la Ley 89 porque comparten un nivel cultural con la mayoría del pueblo colombiano, es decir, sólo se aplica a los pueblos considerados salvajes, que

están recibiendo catecismo o que se han integrado recientemente a la vida civilizada por medio de misiones o de otra manera, y no es el caso específico de los indígenas orteguistas.

Ibarra (2007) menciona que las concesiones para la explotación de recursos naturales y otras actividades económicas, así como el recrudecimiento del conflicto armado interno durante el siglo XX, que marcó prácticas de despojo de los pueblos indígenas, deben agregarse como factores que afectaron los resguardos y territorios indígenas, y otros grupos raciales y sociales sobre sus tierras. La situación del campesinado generó afectaciones para los pueblos indígenas por los conflictos asociados a la propiedad, posesión y uso de la tierra, los procesos de colonización por desplazamiento o migraciones, o prácticas parcelarias, a pesar de tener puntos de lucha en común con los latifundistas y terratenientes.

Cabe recalcar que para el siglo XX, se tomaron otro tipo de medidas, así lo señala Martínez (2009):

Adicionalmente, otras iniciativas auspiciadas por el Estado, como la promulgación de “las Leyes de Reforma Agraria, Ley 200 de 1936 y Ley 135 de 1961, destinadas a favorecer la distribución equitativa de la tierra a los campesinos, han dado lugar a políticas agrarias que tienden a dividir o dividir reservas”, como resultado de la Ley 200 de 1936, que fue aprobada bajo la administración de Alfonso López Pumarejo en un esfuerzo por hacer frente a la escalada de los conflictos agrarios, los pueblos indígenas sufrieron porque sus tierras sufrieron nuevas presiones por parte de los colonos que, sintiéndose seguros bajo esta legislación, se trasladaron a “tierras baldías” en el este y sur del país en busca de oportunidades de subsistencia (Martínez, 2009).

Posteriormente, los resguardos fueron concebidos como unidades de producción y consumo bajo la Ley 135 de 1961, que también pretendía democratizar la tenencia de la tierra.

También se permitía la adjudicación de baldíos en áreas de población indígena, previa noción favorable de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobernación. Múltiples luchas de resistencia se desencadenaron ante la situación de derechos y retrocesos territoriales para su restitución y defensa de la identidad cultural (Rudqvist y Anrup, 2013).

Si bien para Prada y Sánchez (2014) la etnografía política y los estudios etnohistóricos nos mostrarían acciones de recuperación desde la Colonia, como el movimiento comunero de 1781, el concepto de recuperación es un concepto contemporáneo, teniendo como centro las ideas de Manuel Quintín Lame. La existencia de un movimiento indígena también está implícita en la idea de recuperación. Ahora, la vida, el activismo social y la filosofía de Quintín Lame han jugado un papel importante en el movimiento indígena de Colombia.

Cuando se estableció el Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971, los indígenas del Cauca se independizaron orgánica y programáticamente del movimiento de usuarios campesinos, y la recuperación adoptó los principios e ideas centrales de Quintín Lame. Los ya conocidos siete puntos del programa de lucha del CRIC tienen la particularidad de que pueden ser adoptados por todos los grupos indígenas de Colombia sin formar una estructura organizativa particular (Baena, 2015).

Es así como la recuperación de las tierras de los resguardos, ampliación de los resguardos, fortalecimiento de los cabildos, impago de terraje, promoción de leyes sobre indígenas y exigencia de su aplicación, defensa de la historia, la lengua y costumbres indígenas, y formación de maestros indígenas de acuerdo con la situación de los indígenas y en su respectivo idioma son puntos adicionales que tienen vigencia indefinida (Zuluagua, 2001).

Debido a la formación de nuevas organizaciones regionales a lo largo de la década de 1970, la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, fue fundada en febrero de 1982. Hubo 25

organizaciones indígenas presentes en su segundo Congreso en 1985. El resguardo ha jugado un papel crucial en las luchas de resistencia de los pueblos indígenas en defensa de su territorio, por lo que se han exigido herramientas y garantías para su reconocimiento y crecimiento (Correa R. , 2022).

Es importante mencionar lo que ocurrió dentro de los años en donde este proceso se puso en marcha:

a) Antes de la expedición de la Ley 135 de 1961: La idea y el plan de recuperación se desarrollaron en un período de tiempo que se puede vincular a 1913, cuando Quintín Lame inició su campaña contra el pago del terraje (Barrera y Morales, 2021).

b) De 1961 a 1980: Expedición de la Ley de Reforma Agraria antes de un cambio significativo impulsado por el INCORA en la política de tierras para los pueblos indígenas. La limitación a la ocupación de resguardos está establecida por el artículo 29 de la Ley 135, que establece que “la adjudicación de baldíos que sean ocupados por pueblos indígenas no podrá hacerse, sino con el concepto favorable de la división de asuntos indígenas”. Si bien el artículo 94 contemplaba la posibilidad de crear nuevas Reservas, el proceso legal para hacerlo no se reguló hasta la administración de Virgilio Barco (1986-1990), cincuenta años después de redactado el artículo (Valenzuela, 2020).

c) De 1980 en adelante: Hasta 1991, ocurrió un cambio radical en la política de tierras del INCORA para los pueblos indígenas, lo que podría considerarse el comienzo de un período de transición. Dada la temprana desaparición del movimiento campesino, el abyecto fracaso de las empresas y cooperativas comunitarias y el dinamismo del movimiento indígena, el INCORA inició un proceso de titulación de tierras en forma de

protección para la mayoría de los pueblos originarios de Colombia. El proceso se aceleró luego de la adopción de la nueva Constitución en 1991. Ya en enero de 1999 el INCORA contaba con 476 resguardos constituidos, de los cuales sólo 70 eran de origen colonial (Guido et al., 2013).

A pesar de la expedición de la Ley 135 en 1961, ésta fue efectivamente derogada con el llamado Acuerdo Chicoral de 1972, cuando el presidente Pastrana Borrero firmó un pacto con los terratenientes comprometiéndose a dejar de titular y reprimir militarmente las ocupaciones de tierras que venían avanzando en la nación (Castillo, 2020).

Entre 1962 y 1972, prácticamente no se avanzó en materia de reforma agraria porque la principal fuente de tierra a repartir eran los llamados páramos de la nación, ubicados especialmente en la selva y llano, donde el 90% de la población y el territorio eran indígenas, quedando intactos los latifundios de los valles interandinos y de la Costa Atlántica, donde la concentración de la tierra había sido motivo de consternación social y política (Duque, 2020)

Es importante mencionar que durante los años setenta el Estado rechazó las acciones legales para la recuperación de las tierras indígenas, razón por la cual, se conoce que en las provincias de Cauca, Tolima y Córdoba se han empleado más de mil acciones para la devolución de tierras campesinas e indígenas en estas regiones y otras regiones como la Sierra Nevada de Santa Marta, Meta, Nariño y Valle. Si bien intervinieron en estos conflictos, lograron ocupar muchas tierras que habían sido legalmente confiscadas por los terratenientes o declaradas devastadas por el Estado (González Y. , 2012).

Sin embargo, los procesos de recuperación de tierras no dieron como resultado su legalización inmediata. El tratamiento jurídico cualitativo de los derechos de los pueblos indígenas, incluido su derecho al territorio, sufrió un cambio con la aprobación de la Constitución

Política de (1991). La idea de que "los resguardos son propiedad colectiva e inalienable" y la potencialidad de equiparar los territorios indígenas en entidades territoriales fueron algunas de las cláusulas importantes que se incluyeron explícitamente. (Gutiérrez, 2019).

Si bien aún existen restricciones evidentes en relación con las Entidades Territoriales Indígenas, el nuevo estatuto constitucional ha resultado en un importante desarrollo jurisprudencial en relación con los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en relación con su autonomía. En la Asamblea Nacional Constituyente participaron tres representantes de los pueblos indígenas, en la que se incluyeron los mencionados artículos 286 que establecía que los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas constituyen entes territoriales (García et al., 2014); el artículo 329 que señalaba que la constitución de los entes territoriales indígenas estará sujeta a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Así pues, a partir de la promulgación de la Constitución, el estatuto de los territorios indígenas comenzó a adquirir mayor trascendencia. Para avanzar en la elaboración de una propuesta de creación de sus entidades territoriales, las organizaciones indígenas realizaron numerosos talleres. El Departamento Nacional de Planeación incluso realizó ejercicios conjuntos adicionales para trazar el futuro ordenamiento territorial indígena junto con el entonces Ministerio de Gobernación y varias organizaciones indígenas (Guido et al., 2013).

Gutiérrez F. (2010) menciona que, durante este tiempo, el gobierno de César Gaviria Trujillo llegó a un entendimiento con las organizaciones indígenas para que ellos se encargaran de redactar la ley de ordenamiento territorial indígena para que fuera incluida como un capítulo del LOOT previa consulta con sus comunidades. Como parte del desarrollo del acuerdo, el proyecto fue desarrollado por organizaciones indígenas y consolidado en un solo texto, pero al mismo

tiempo, el Ministerio de Gobierno de ese momento desarrolló su propia propuesta e incluyó en ella 16 artículos de la propuesta indígena.

La concepción del alcance de los territorios indígenas varió significativamente entre los proyectos; para las organizaciones indígenas, según su lectura del artículo 286 de la Constitución, los territorios indígenas ya eran entidades territoriales de la República, y lo que correspondía era definir territorio indígena. Por otro lado, para Correa F (2006), la perspectiva del gobierno era que los territorios indígenas, los resguardos y las entidades territoriales indígenas representaban varias figuras con un rango que necesitaba ser definido.

Por las razones antes mencionadas, una comparación de la propuesta indígena y la desarrollada por el gobierno reveló dos diferencias fundamentales: en la primera, se definía el territorio indígena y no se requerían requisitos para conformar las entidades; en el segundo, se definió la entidad territorial indígena y se condicionó su conformación al cumplimiento de los siguientes requisitos, tales como la continuidad geográfica del área que ocupan y tener al menos una masa de tierra habitada dentro una distancia de al menos diez kilómetros (Rodríguez A. , 2021).

Contrario a ambas posturas, en el año 2014 se terminó expidiendo la Ley 1454, Ley orgánica de ordenamiento territorial, en la que se dejó en cabeza del gobierno presentar un proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

4.2 Dificultades para conformar las entidades territoriales indígenas

Una vez expuesto el antecedente histórico de la creación y funcionamiento de las entidades territoriales indígenas, en el presente aparte se desarrollarán las limitaciones y cuellos de botella

más significativos que explican la omisión normativa, así como algunas propuestas y/o recomendaciones para abordarlos.

Una de las dificultades para conformar las entidades territoriales indígenas son las relacionadas con la delimitación del territorio. Dada la complejidad de la planificación del uso del suelo en una nación tan grande y diversa como Colombia, parece muy difícil llegar fácilmente a un consenso para aprobar una legislación sobre este tema. Más aún si se tiene en cuenta que la estrecha relación entre la protección del territorio y la identidad indígena es complicada. Particularmente, la identidad indígena surge a partir de la premisa de que la vida, la cultura y la espiritualidad se desarrollan donde se forma su cosmovisión. Sin ella, sería casi imposible que los Pueblos sobrevivieran como especie. El espacio físico es un mecanismo de retroalimentación de la identidad.

Esta idea merece una seria consideración porque va más allá de la mera posibilidad de que los individuos en solitario puedan perseguir diversos objetivos, reinventarse, involucrarse en procesos transculturales, entre otros. De lo que se trata realmente es de defender una cosmovisión, un sentido de pertenencia y una forma de existir en una comunidad que necesita una base de operaciones. Así presentado, territorio e identidad son componentes de una red de derechos (Almanza et al., 2020).

Según Amparo (2008), la ausencia de la jerarquía de los derechos indígenas prevista en los instrumentos jurídicos internacionales no es una coincidencia. Todos los derechos están inextricablemente vinculados. Indiscutiblemente, la afirmación de los derechos territoriales cobra mayor importancia porque sirve de base para el desarrollo de una serie de otros derechos, dentro de los cuales resultan relevantes los llamados derechos colectivos.

Autores de renombre como Arroyo (2020) aconseja ignorar esta categoría porque genera más ambigüedad conceptual que clarificación conceptual y de definiciones. Este tipo de "insatisfacción teórica" se debe principalmente a dos factores:

1. La ambigüedad teórica de la idea de los derechos colectivos, los cuales son referidos como temas muy diferentes entre sí, como los derechos de los trabajadores, el derecho a un medio ambiente sano, los derechos de los usuarios y consumidores, y los derechos de los pueblos indígenas.
2. La dualidad de estos derechos, que según la perspectiva de algunos autores estarían reñidos con las libertades personales.

Por un lado, no hay evidencia que apoye la idea de que los derechos individuales son excluidos y superados por los derechos colectivos. Por el contrario, es completamente sostenible argumentar que ambos tipos de derechos son complementarios y que los miembros de los pueblos indígenas tienen tanto derechos individuales como ciudadanos del Estado como derechos colectivos como miembros de un pueblo indígena (Arango y Sánchez, 2004).

En el discurso jurídico, los derechos colectivos han alcanzado actualmente el estatus de una especie de "carta de ciudadanía", lo que desalienta el abandono de esfuerzos que finalmente han producido resultados. Porque es cierto que los derechos colectivos existen, son tan importantes como los derechos individuales y son esenciales para comprender la amplitud de los reclamos de los pueblos indígenas (2020).

Así pues, la propiedad comunitaria indígena es de propiedad colectiva y no puede predicarse del derecho individual, tal como lo ha entendido la Corte IDH.

Retomando el punto central de este capítulo, es claro que en la conformación y limitación de entidades territoriales indígenas se formulan diversas objeciones aparentemente fácticas durante la elaboración, presentación y tramitación preliminar de los proyectos de Ley.

En este contexto, y retomando lo expuesto por Edith Bastidas (2009), las objeciones explícitas a retrasar o evitar la expedición de la Ley que desarrolla la conformación y delimitación del ETIS son aquellas referidas y analizadas a continuación:

1. Garantizar la no afectación de los límites de las Entidades Territoriales

De acuerdo con Juan Pablo Muñoz “*La tierra ha sido el eje fundamental de las relaciones entre los pueblos indígenas, los poderes de gobierno y la sociedad mayoritaria*” (2016). Esta representa un valor fundamental en la economía y política de la sociedad y es tal su importancia que las grandes guerras en el mundo han sido a causa del deseo de adquirir mayor territorio¹⁰. Un claro ejemplo de esto es la misma colonización de América.

El papel que cumple el territorio en la sociedad no es menor en la actualidad y por tal razón, uno de los cuellos de botella que han impedido la conformación de las entidades territoriales indígenas sigue siendo la compleja delimitación de las entidades territoriales indígenas para que no afecte los actuales límites departamentales y municipales, incluido el uso de los recursos que se dan dentro de dichos límites (Bastidas, 2009), pues, tal como lo menciona la Doctora Liliana Estupiñán, “pervive la creencia de unos límites territoriales intocables y eternos” (2012). Esto, contrariando la intención del constituyente de 1991:

¹⁰ Ver por ejemplo caso actual de Rusia y Ucrania

Imaginémonos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de “máquina del tiempo” para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipales deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de la gente en las comunidades que los constituyen. Orlando Fals Borda.¹¹

En todo caso, no se ha podido materializar una ley que conforme las entidades territoriales indígenas, pues es difícil garantizar la no afectación de los límites de las actuales entidades territoriales y un consenso al respecto.

2. Asegurar la extensión de los territorios, número de habitantes, y otros requisitos

Otro de los problemas que para Edith Bastidas (2009) constituye un obstáculo para la configuración de una Ley que permita la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, es la dificultad que existe a la hora de asegurar la extensión de los territorios, número de habitantes, y otros requisitos que se pretenden exigir a los pueblos indígenas para la conformación de sus entidades territoriales. Se destaca por ejemplo el proyecto de Ley 041 de 2001 Senado, en el que se propuso exigir la continuidad geográfica, una población de al menos 3.000 personas o una extensión territorial de al menos 8.000 millas cuadradas hectáreas para que se pudiera conformar una entidad territorial indígena (Bastidas, 2009).

Este tipo de iniciativas podrían vulnerar los derechos de los pueblos indígenas, ya que imponen formas de organización y gobierno ajenas a las estructuras propias de los pueblos

¹¹ Palabras de Fals Borda en la Asamblea Nacional Constituyente tomadas del Libro Desequilibrios Territoriales de Liliana Estupiñán Achury.

indígenas, y que no responden a sus usos y costumbres. Al respecto, cabe resaltar la sentencia T 172 de 2019 cuya magistrada ponente es Gloria Stella Ortiz, y en la cual se establece que:

En efecto, la imposición de formas de organización y gobierno ajenas a sus tradiciones desconoce varias de las garantías que constituyen el núcleo fundamental del derecho a la identidad cultural. En particular, los derechos a preservar, practicar y reforzar sus valores y sus instituciones políticas, jurídicas y sociales; a no ser objeto de asimilaciones forzadas y a seguir un modo de vida según su cosmovisión.

(...)

Adicionalmente, las transformaciones descritas y promovidas desde actuaciones del Estado afectan la autonomía del pueblo indígena Wayúu, pues sus formas de organización y el ejercicio de la autoridad política y social no se estructuran a partir de sus tradiciones, en la medida en que resultan alteradas y constreñidas por las exigencias estatales para el ejercicio de sus derechos (2019).

Por otro lado, este tipo de iniciativas afecta el derecho de asociación de los pueblos indígenas, pues los obliga a asociarse de acuerdo con una cosmovisión ajena a su cultura, afectando otros derechos fundamentales para estos grupos. Por ejemplo, “En el caso específico de los Wayúu el derecho de asociación tiene una relación innegable con la gestión de aspectos relacionados con su supervivencia, tales como la seguridad alimentaria, el agua potable, el acceso a servicios de salud, entre otros” (Corte Constitucional, T 172, 2019).

Ahora bien, es importante destacar que este tipo de iniciativas tan radicales y violatorias de los derechos de los pueblos indígenas no han sido acogidas en la legislación colombiana. Basta con observar el Decreto 1953 de 2014 que regula el funcionamiento de los territorios indígenas. Los criterios que este Decreto establece para que puedan entrar en funcionamiento dichos territorios

en ningún momento hacen referencia a la continuidad geográfica, a la población o a la extensión del territorio. O basta con observar la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, que a lo largo de sus artículos habla no solo de territorios indígenas, sino también de “territorialidades” indígenas¹² . Para los pueblos indígenas la “territorialidad” indígena va más allá del concepto físico-geográfico, explotable y comercializable, pues abarca además, el desarrollo de la comunidad indígena en las dimensiones cultural, económica, productiva, alimenticia, organizativa, política y social (Maestre y Miranda, 2019). Así pues, este Plan Nacional de Desarrollo tiene en cuenta que la concepción de territorio para los pueblos indígenas no es la misma que se tiene en la concepción occidental. Se espera que con la presencia de indígenas en el senado se siga rechazando este tipo de iniciativas que imponen límites y criterios de difícil cumplimiento para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas, y se logre llegar a un acuerdo en el que se establezcan criterios que respeten la cosmovisión de estos pueblos.

3. Preocupación por la sostenibilidad económica de las ETIS

En primer lugar, es importante señalar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que:

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¹² Ver por ejemplo, el párrafo tercero del artículo 10 y los artículos 45, 50, 55 y 232.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (2003).

En ese sentido, el proyecto de Ley que pretenda regular la conformación de las Entidades Territoriales indígenas debe hacer un análisis del impacto fiscal y la fuente de financiación de estos costos. Quizás, este es uno de los obstáculos más considerables a la hora de conformar las Entidades Territoriales Indígenas: La preocupación por su sostenibilidad económica y la obligación que recaería sobre el Estado de financiar todo lo necesario para la conformación de las ETIS. Esto acarrearía grandes gastos logísticos, operativos y administrativos.

A pesar de lo anterior, ello no puede servir de excusa para ignorar el derecho constitucional que tienen los pueblos indígenas a conformarse como entidades territoriales en igualdad de condiciones que el resto de la población. Tal como lo menciona Edith Bastidas, la intención de la asamblea constituyente de 1991 fue establecer una acción afirmativa, dando acceso a los pueblos indígenas a recursos más allá de los que disfruta el resto de la población, que sin duda es importante en este tipo de hechos, dado que, se debe mantener una línea adecuada de las oportunidades que se crean en diversas acciones dentro de los territorios indígenas (2009).

4.3 Los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023

Dentro de este capítulo cuatro, es pertinente revisar las propuestas que se plantearon en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo de cara a los derechos de los pueblos indígenas. Esto, con el fin de determinar si estamos llegando al fin de la utopía de la conformación de las Entidades

Territoriales Indígenas, o si, por el contrario, a pesar de que actualmente contamos con un presidente de la República cercano a estos pueblos, la utopía está lejos de acabarse.

En primer lugar, es importante resaltar que el proyecto del plan fue consultado a través de la figura de “Consulta previa” con los pueblos indígenas, tal como sucedió con los últimos tres gobiernos. Este proceso inició, según la certificación del proceso de consultas previas del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el 16 de septiembre de 2022 y terminó el 6 de febrero de 2023. Además, contó con la participación de la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, según la cual, los 115 pueblos indígenas colombianos presentaron al gobierno aproximadamente 300 propuestas para ser insertadas en el Plan Nacional de Desarrollo (El Espectador, 2023). A partir de estas propuestas, los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional firmaron unos acuerdos, además de fijar dentro del articulado del proyecto unos artículos que los beneficiarían. Se destacan los siguientes artículos incorporados inicialmente al articulado del proyecto (Congreso de la República):

ARTÍCULO 31. ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL. La gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito, para contribuir a la prestación eficiente de servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales, apoyar los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con perspectiva intercultural.

ARTÍCULO 160. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LA REGLAMENTACIÓN DE CONDICIONES DE RECLUSIÓN Y RESOCIALIZACIÓN PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA PRIVADA DE LA LIBERTAD. Revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, expida el decreto con fuerza de ley que regule las condiciones especiales de reclusión de los miembros de pueblos y comunidades indígenas de acuerdo con el texto protocolizado en consulta previa en el marco de la MPC.

ARTÍCULO 290. CRITERIOS DIFERENCIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS, PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS, Y PARA PUEBLOS RROM. De acuerdo con el resultado del análisis del sector, las Entidades Estatales incluirán requisitos habilitantes diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, como medidas de acción afirmativa, para incentivar la participación de los Cabildos Indígenas, Asociaciones de Cabildos Indígenas y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, Consejos Indígenas, Consejos Comunitarios, Asociaciones de Consejos Comunitarios y/o Organizaciones ÉtnicoTerritoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, kumpanias, Organizaciones Indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y rrom con capacidad para contratar, emprendimientos y empresas de población indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, y rrom. Dentro de los requisitos diferenciales se valorará el conocimiento ancestral y tradicional de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas,

raizales y palenqueras, y rrom, y también serán aplicables en procesos adelantados en la modalidad de mínima cuantía.

De igual forma, en los pliegos de condiciones se dispondrán mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población indígena, de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y rrom del lugar de ejecución del contrato, en un porcentaje estimado superior al treinta por ciento (30%) de personal requerido.

El Gobierno nacional con el liderazgo del Ministerio del Interior, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Nacional de Contratación Pública– Colombia Compra Eficiente– y las demás entidades técnicas con competencias relacionadas, previa concertación con los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y rrom, reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Los artículos señalados, los cuales benefician a los pueblos indígenas en materia de gestión catastral, condiciones especiales de reclusión, y contratación estatal, fueron eliminados tras el primer debate del proyecto.

Por otro lado, de los acuerdos de la consulta previa se destaca el acuerdo 84. Este acuerdo, según el documento anexo al PND relacionado con los acuerdos derivados de la consulta previa con la mesa permanente de concertación, fue firmado con el Ministerio del Interior, el cual se comprometió a que:

El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, expedirá los instrumentos normativos y radicará, una vez protocolizado el proyecto, con mensaje de urgencia las medidas legislativas propuestas por los Pueblos indígenas, para poner en funcionamiento las Entidades Territoriales Indígenas (ETI's), los territorios indígenas u otros ejercicios de ordenamiento territorial propio, garantizando los derechos al consentimiento y consulta previa, libre e informada con objeción cultural de los Pueblos y organizaciones indígenas del País.

Señalado lo anterior, es importante precisar que dentro del Plan Nacional de Desarrollo no quedó señalada disposición alguna que haga referencia a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. No obstante, a través de los acuerdos firmados en la consulta con los pueblos indígenas, el Gobierno Nacional se comprometió a expedir con mensaje de urgencia las medidas legislativas necesarias para poner en funcionamiento estas entidades. Este acuerdo es de obligatorio cumplimiento, pues el artículo 356 del PND señaló que “Los acuerdos de la Consulta Previa protocolizados del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 hacen parte integral de esta Ley.” Congreso de la República, 2023).

Se espera que el Gobierno Nacional cumpla con este acuerdo, pues, de acuerdo con la población indígena, algunos acuerdos de la consulta previa se han desconocido, así como los artículos que se mencionaron y que fueron eliminados del proyecto del PND.

Sobre el particular, la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, a través de un comunicado a la opinión pública del mes de abril de 2023 exigió al Gobierno acatar los acuerdos pactados en la consulta previa y, específicamente, exhortó al

Gobierno a garantizar las acciones pertinentes para implementar las Entidades Territoriales Indígenas, a saber:

EXHORTAMOS al Gobierno Nacional a que garantice las acciones necesarias para poner en funcionamiento nuestros territorios como Entidades Territoriales, haciendo efectivo nuestro estatus como autoridades estatales, garantizando nuestra gobernabilidad y el apoyo institucional para la real implementación de los sistemas propios de educación, salud, ambiente, justicia, entre otros. Como un paso inmediato, se debe expedir la norma que reconoce competencias ambientales a los territorios Indígenas que ya han sido protocolizadas en el pasado (Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, 2023).

En otras palabras, los pueblos indígenas fueron muy activos y participativos en el proceso del Plan Nacional de Desarrollo, exigiendo de manera enfática al Gobierno ejecutar acciones que permitan la efectiva conformación e implementación de las Entidades Territoriales Indígenas. De allí que, se espera que, con el actual Presidente de Colombia, Gustavo Petro, quien tiene cercanía a los pueblos indígenas, se logre por fin materializar el sueño de las ETIS y se cumpla con los acuerdos firmados en la consulta previa del plan. Así, la conformación de las ETIS dejaría de ser una utopía para convertirse en una realidad.

Capítulo 5. Posible Responsabilidad Internacional del Estado Colombiano por el vacío legislativo y, en consecuencia, por el Desconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones

Conforme a lo expuesto en el capítulo 3, algunos fenómenos en Colombia buscan garantizar la materialización de los derechos indígenas. Algunos de estos fenómenos son la consagración de derechos de pueblos indígenas en la Constitución Política de 1991 a través, por ejemplo, de la elevación del concepto de resguardo a una norma constitucional tal como lo propusieron algunos representantes indígenas (Berche, 2006), o la instauración de la acción de Tutela y el nacimiento de la honorable Corte Constitucional, quienes les han extendido y ampliado a los pueblos indígenas sus derechos de autonomía y autodeterminación. Esto, sumado a las distintas normas que fundamentan la autonomía de los pueblos indígenas.

De las normas transitorias citadas se observa que, si bien ellas reconocen la autoridad de los pueblos indígenas para administrar su territorio y a sus integrantes de acuerdo con sus propias costumbres e instituciones, no se les otorga a los pueblos la totalidad de facultades con las que cuentan las entidades territoriales bajo el marco de la autonomía territorial pues, tal como lo establece la Corte Constitucional, los resguardos indígenas al no ser aún entidades territoriales indígenas, no son personas jurídicas de derecho público (Corte Constitucional, 2007, sentencia 921); situación que les desfavorece en lo atinente a la autonomía territorial.

Para Juan Pablo Muñoz (2016), la Constitución de 1991 contiene algunos artículos que promovieron una mayor autonomía de los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, la constitución otorgó una “Circunscripción Especial Indígena que garantiza a estos pueblos un mínimo de participación política en el desarrollo de la función legislativa adelantada en el Senado y la Cámara

de Representantes” (p. 83), reconoció la facultad de estos pueblos para ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios, así como su derecho a gobernarse por sus propias autoridades y consagró la figura de ETIS en su artículo 287. Sin embargo, este autor considera que ello no fue suficiente. Afirma:

Sin embargo, como una manifestación de su tendencia a “la reserva de ley para aplazar decisiones” (Hernández, 2000: 52-53), la Constitución de 1991 estableció en sus artículos 329 y 56 transitorio una fórmula que dejó en manos del Gobierno y las mayorías parlamentarias de turno la definición de ciertos aspectos en la materia. Así, al tiempo que el artículo 329 dispuso que “la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de los pueblos indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”; el artículo 56 transitorio autorizó al Gobierno, hasta tanto dicha ley fuera expedida, para “dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”. (p.86).

Según Juan Pablo, esta omisión dio como resultado la expedición de distintas normas que regulan aspectos relacionados con la autonomía administrativa y fiscal de los pueblos indígenas. Muchas de ellas contrarias a la autonomía de los pueblos indígenas. En el capítulo 3, se pudo observar que, aunque los pueblos indígenas gozan de los derechos a gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden; estos no cuentan de manera plena y en igualdad de condiciones con los derechos a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

Lo anterior implica un incumplimiento por parte del Estado de los instrumentos internacionales inicialmente mencionados. Así pues, se vulnera el artículo 2 del Convenio 169, el cual garantiza el derecho de igualdad a los miembros de los pueblos indígenas frente a los demás miembros de la población. Este artículo consagra lo siguiente:

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
 2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos **gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.**
- (...) (Negrilla fuera de texto).

El artículo citado busca garantizar el derecho de igualdad a los miembros de los pueblos indígenas frente a los demás miembros de la población. En ese sentido, si ciertas entidades territoriales en Colombia (ej, departamentos, distritos y municipios) poseen algunas facultades bajo el marco de la autonomía territorial, los territorios indígenas también deberían obtener de pleno derecho las mismas facultades. De lo observado en los anteriores capítulos, se evidencia que las otras entidades territoriales tales como los departamentos, distritos y municipios poseen algunas facultades adicionales a las que poseen los territorios indígenas. Una de ellas es la administración de sus propios recursos proveniente de la participación de las rentas nacionales pues, si bien el

Decreto 1953 de 2014 les otorgó a los pueblos indígenas esta posibilidad, debido a los requisitos que les impuso, es difícil acceder a esta. Con ello, se vulnera el derecho a la igualdad de los pueblos indígenas, contrariándose el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Dicha vulneración es producto de la omisión legislativa entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, pues, en el caso de la administración directa de los recursos del SGP y del SGR, las Leyes 715 de 2001 y 756 de 2002 condicionaron la administración directa de dichos recursos por parte de los resguardos indígenas a que se constituyan primero como entidades territoriales.

La Ley 715 de 2001, sobre Sistema General de Participaciones, establece en su artículo 83 que: “*cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia*” (Congreso de la República, 2001). Por su parte, la Ley 756 de 2002 sobre Sistema General de Regalías, indica en el párrafo de su artículo 11 que:

PARÁGRAFO. *Cuando el resguardo indígena sea una entidad territorial, podrá recibir y ejecutar los recursos directamente, en caso diferente, los recursos serán recibidos y ejecutados por los municipios en concertación con las autoridades indígenas por el respectivo municipio, atendiendo lo establecido en el presente artículo. (Congreso de la República, 2002).*

En ese orden de ideas, los pueblos indígenas no cuentan, así como lo hacen los departamentos, distritos y municipios, con la facultad plena de administrar directamente sus recursos exógenos provenientes de rentas nacionales como el SGP o de recursos del SGR, debido

a que dicha facultad está limitada a que sean parte de una entidad territorial indígena, figura que no ha sido regulada y conformada por el legislador.

A continuación, se demostrará como dicha omisión del legislador podría generar a Colombia una responsabilidad internacional.

En primer lugar, es importante mencionar que un Estado puede ser responsable internacionalmente ante la Corte Interamericana de Derechos humanos cuando ha ratificado la Convención Americana y la ha transgredido. Al respecto, el Estado Colombiano es un país que ha ratificado la Convención Americana a través de la Ley 16 de 1972. Por tal motivo, Colombia está obligada a cumplir con sus disposiciones, pues en caso contrario podría ser declarada responsable internacionalmente.

Como se mencionó, para que un país sea declarado responsable ante la Corte IDH, es necesario que este haya vulnerado alguna disposición de la Convención Americana. En el caso que nos ocupa, vale la pena remitirnos al artículo 24 de dicho instrumento internacional, según el cual:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. (CIDH).

De acuerdo con el artículo citado, todas las personas son iguales ante la Ley. Este artículo debe leerse en línea con el numeral 2 del artículo 2 del Convenio 169 de la OIT citado anteriormente, el cual señala que los Estados deben asegurar que los pueblos indígenas gocen en igualdad de condiciones de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

Es importante tener en cuenta tanto el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos como el artículo 2 del convenio de la OIT, pues ya en repetidas ocasiones la Corte IDH se sirve de este último convenio para interpretar los derechos que contempla en su convención. Lo anterior, toda vez que el Convenio 169 es un acuerdo internacional que, una vez ratificado, surte efectos jurídicos para todos los Estados. Así pues, el Convenio 169 es un estándar global al que se refieren y utilizan los tribunales nacionales, las organizaciones regionales de derechos humanos y los organismos de la ONU (Jamioy, 2005). Así lo demuestran numerosas políticas de protección y desarrollo, así como marcos legales nacionales que han sido influenciados por la Convención.

Por lo tanto, los Estados ratificantes tienen la responsabilidad de implementar el Convenio de buena fe, tanto legal como prácticamente. Como resultado, los Estados están obligados a revisar y ajustar sus leyes, políticas y programas de conformidad con las disposiciones de la Convención, así como a garantizar que se alcancen los resultados deseados, incluida la eliminación de las brechas socioeconómicas entre los sectores indígenas y no indígenas (Gutiérrez F. , 2010).

Señalado esto, es importante concluir que, según el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos humanos y según el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, todos los miembros de un Estado, incluidos los pueblos indígenas, deben gozar del derecho a la igualdad, o más específicamente, “todos son iguales ante la Ley”.

Estos artículos podrían estar siendo vulnerados por el Estado Colombiano si se tiene en cuenta todo lo hasta aquí expuesto. En otras palabras, el Estado Colombiano podría ser responsable internacionalmente por no dar a los territorios indígenas el mismo trato que le da a los municipios, departamentos y distritos, aun cuando el artículo 287 de la Constitución señala que todos ellos constituyen entidades territoriales y gozan de los mismos derechos.

Cabe resaltar que ya ha habido un intento a nivel nacional de declarar la responsabilidad del Estado colombiano por la omisión de medidas legislativas que permitan la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Tal es el caso de los procesos que dieron paso a las sentencias C-489 de 2012 y C-54 de 2023. En dichas sentencias la Corte Constitucional de Colombia advirtió que existe una omisión legislativa absoluta respecto a la conformación de las ETIS. Si embargo y, dado el límite de competencia atribuido a la Corte Constitucional, este alto tribunal se limitó a exhortar al Gobierno Nacional a impulsar, tramitar y expedir la ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas (Corte Constitucional, 2012 y 2023).

Si bien se reconoce el esfuerzo de la Corte Constitucional por contribuir a la conformación de las ETIS, la simple exhortación no garantiza dicha conformación y, por ende, la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Se espera que con este llamado reciente que hizo la Corte Constitucional el 8 de marzo de 2023 a través de la sentencia C-55 de 2023, el Gobierno Nacional, el cual, como ya se mencionó, firmo un acuerdo con los pueblos indígenas bajo el marco del PND, impulse la Ley Orgánica para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

En Conclusión, tanto la rama judicial (Gobierno), como la legislativa (Congreso) y la judicial (Tribunales nacionales) del Estado colombiano no han garantizado la igualdad de los territorios indígenas frente a las demás entidades territoriales y miembros del Estado, incumpliendo así con el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 2 del convenio de la OIT. Lo anterior, podría conllevar a la declaración de responsabilidad de Colombia ante la Corte IDH.

Conclusiones

En primer lugar, del estudio realizado es claro que, tanto en el ámbito internacional como nacional, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y autodeterminación.

En el ámbito internacional, por un lado, se encuentra el Convenio 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales. Por otro lado, se encuentra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos dos son los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos de los pueblos indígenas. Ambos protegen su derecho a la autonomía y disponen que para ello los Estados deberán garantizar los medios o recursos necesarios y adoptar otras medidas que permitan salvaguardar estos derechos. Todo ello, con el fin de que los pueblos indígenas se encuentren en igualdad de condiciones frente al resto de la población.

Particularmente, el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT señala que los gobiernos deben, entre otras acciones, asegurar que los miembros de los pueblos indígenas gocen, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que gozan los demás miembros del Estado.

Así pues, de acuerdo con el derecho internacional, es evidente que los pueblos indígenas gozan del derecho a la autonomía y que, en ese sentido, los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar dicho derecho para que estos estén en igualdad de condiciones frente a los demás miembros de la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de garantizar la protección de derechos de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones, en Colombia se han creado diversos instrumentos normativos que buscan dicho fin, tales como, la Ley 89 de 1890, el Decreto 1088 de 1993, el Decreto 1953 de 2014, el Decreto 632 de 2018, las sentencias de la Alta Corte Constitucional entre

las cuales se destaca la C-047 de 2022 y la C-054 de 2023, la Constitución Política de 1991 y el reciente Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

De acuerdo con el análisis de dichos instrumentos, se llegó a la conclusión de que la autonomía de los pueblos indígenas puede clasificarse en dos grandes categorías: 1) la autonomía de los pueblos indígenas propiamente dicha, la cual es ampliamente tratada por la Corte Constitucional (ámbito interno y un ámbito externo), y 2) la autonomía territorial de la cual gozan las entidades territoriales.

Esta investigación tuvo como propósito analizar el grado de afectación de la autonomía territorial de los pueblos indígenas producto de la ausencia de una legislación entorno a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Por consiguiente, el análisis de fondo se realizó sobre la segunda categoría de autonomía que se reconoce a los pueblos indígenas, esto es, la autonomía territorial de la cual gozan las entidades territoriales.

Dicha autonomía territorial, entendida como el estatus o conjunto de atribuciones que se le otorgan a un ente dentro de un ordenamiento territorial, depende en gran parte del contenido que cada país le otorgue dentro del mismo. En Colombia, la autonomía de las entidades territoriales se menciona en el artículo primero de la Constitución Política de 1991 como una característica de la república unitaria descentralizada.

Además, el artículo 287 de esta constitución consagró que, en virtud de la autonomía territorial, las entidades territoriales tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

Esta autonomía territorial es atribuible a los territorios indígenas, pues el artículo 286 de la Constitución Política de 1991 les otorgó la categoría de entidades territoriales, de tal manera que contarán con las mismas facultades y derechos de los departamentos, distritos y municipios.

A pesar de lo anterior, la misma Constitución, en su artículo 329, supeditó el funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual no desarrolló de manera adecuada la tarea que le había designado la Constitución y, por el contrario, impuso en cabeza del Gobierno el deber de presentar un proyecto de ley especial que reglamentara lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Hasta la fecha no ha sido expedida una ley que regule la conformación y el funcionamiento de las ETIS.

La omisión legislativa entorno a la conformación de ETIS afecta el grado de autonomía territorial de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones, tal como se mostró en el capítulo 4 de esta investigación.

Mientras los departamentos, distritos y municipios cuentan de manera plena con los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales; los pueblos indígenas tienen un grado de autonomía suficiente para gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden, más no para administrar sus recursos (endógenos y exógenos) o para participar libremente de las rentas nacionales.

Las demás entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios tienen la facultad de administrar directamente sus fuentes exógenas tales como los recursos percibidos del Sistema General de Regalías, y participar en las rentas nacionales provenientes del Sistema

General de Participaciones administrándolos directamente; los resguardos indígenas, ante la inexistencia de las Entidades Territoriales Indígenas, deben dejar en manos de los municipios la administración de dichos recursos exógenos que les pertenecen.

Ahora bien, respecto a los recursos endógenos, los pueblos indígenas gozan de mayor autonomía en comparación con la que gozan sobre los recursos exógenos. Sin embargo, todavía se evidencia un modelo asimilacionista al respecto, teniendo en cuenta artículos como el 17 y 20 del Decreto 163 de 2014. Con ello, se vulnera la autonomía presupuestal de los pueblos indígenas y el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, pues no se garantiza la igualdad de condiciones entre todas las entidades territoriales, tal como se observó de la tabla 9 de esta investigación.

La omisión legislativa frente a la conformación y regulación de ETIS puede ser el resultado de dificultades territoriales, sociales, políticas y económicas. Un ejemplo de estas dificultades son las relacionadas con la delimitación del territorio en la medida en que la complejidad de la planificación del uso del suelo en una nación tan grande y diversa como Colombia, hace muy difícil llegar a un consenso para aprobar una legislación sobre el tema.

A pesar de las dificultades, la omisión legislativa podría implicar una posible responsabilidad internacional del Estado colombiano por el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT, convenio que fue ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1991 a través de la Ley 21.

No obstante, se espera que con la participación activa que tuvieron los pueblos indígenas en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, con la reciente sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2023, y que dado el acercamiento del actual presidente Gustavo Petro a los pueblos, la conformación de las ETIS deje de ser una utopía y se convierta en una realidad, cumpliéndose así con el acuerdo 84 pactado en la

consulta previa del plan, a través del cual el Gobierno se comprometió a expedir con medida de urgencia los instrumentos normativos necesarios para la conformación de las ETIS.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Tierras (2022). Resguardos indígenas. Portal de datos abiertos de la ANT. En: https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/f84afb113d3b4512be65305fd09aa7ee_0/explore?location=3.715107%2C-52.431915%2C7.79&showTable=true
- Almanza, C., Palis, A., Alvarado, A., Hernández, M., Herazo, M., Díaz, O., . . . Bello, E. (2020). Influencia de la tradición jurídica occidental en el estudio del Derecho en Colombia. Bogotá. <http://site.curn.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/326>
- Álvarez Molinero N. (2008). Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación. ¿Hacia un derecho internacional multicultural? Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Recuperado de: www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho47.pdf
- Amador, H., & Arroyare, G. (2019). Doctrina de actos propios como herramienta para interpretar contratos financieros en Colombia. Repositorio de la Universidad de la Costa, 1(1), 196. <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11323/5151>
- Anaya, J. (2005). Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Trotta.
- Aparicio Wilhelmi, M. (2009). La Libre Determinación Y La Autonomía De Los Pueblos Indígenas. El Caso De México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLII, núm. 124, pp. 13-38. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v42n124/v42n124a1.pdf>
- Arango, R., & Sánchez, E. (2004). Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de pueblos indígenas. Departamento nacional de planeación, Bogotá.
- Ariza, L. J. (2009). Derecho, saber e identidad indígena, 1ra ed. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana
- Arrieta, J. (2020). El constitucionalismo indígena colombiano, transformó las relaciones de poder en la nación Emberá de Antioquia: un ejercicio de estudio al colonialismo fiscal, el decreto 1953 del 2014 y la autonomía administrativa indígena. Universidad Externado de Colombia
- Arroyo, W. (2020). Derecho procesal y globalización : retos para el ordenamiento jurídico colombiano. Córdoba. <https://hdl.handle.net/10495/23557>
- Autoridades Indígenas de Colombia. (1994). El ordenamiento territorial que buscan los indígenas. Bogotá: Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia.
- Baena, S. (2015). La Autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. Revista Digital de Derecho Administrativo, 12(99), 24. <https://doi.org/https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rdigdad13&div=9&id=&page=>
- Baena, S. (2018). Problemas antropológicos y jurídicos de la territorialidad indígena en Colombia. Revista Diseño institucional del Estado democrático en América Latina. Disponible en: <https://acortar.link/8ajvS>
- Bardas, A. (2004). La territorialidad simbólica y los derechos territoriales indígenas: reflexiones para el Estado pluriétnico. *Alteridades*(27). <https://doi.org/https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/313>
- Barrera, E., & Morales, R. (2021). Autonomía fiscal de los municipios en Colombia, los elementos del tributo. Tunja: Repositorio de la universidad de Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/37873/2021ruthmoralesyedwinbarrera.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Bastidas, E (2009). Entidades Territoriales Indígenas: objeciones para su conformación y delimitación. Universidad Javeriana.
- Berche, A., García, A. y Mantilla, A. (2006). Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y DESC: una lectura intercultural. Instituto Latinoamericano de servicios Legales Alternativos, ISLA
- Berraondo M. (2006). Pueblos indígenas y derechos humanos, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Blanco, J. (2011). Tierra, autonomía y ancestralidad, una tríada de poder al interior de la jurisdicción especial indígena en Colombia. Artículo de investigación científica y tecnológica Nueva Granada, 14(28). <https://doi.org/https://doi.org/10.18359/prole.2377>
- Bohórquez, P., & Suárez, J. (2022). Régimen Económico de Finanzas Públicas. República de Colombia, 3(13), 94. <https://doi.org/https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/92-185.pdf>
- Castillo, J. (2020). Pluralismo jurídico: avances constitucionales actuales. FORO. Revista de Derecho, 19. <https://doi.org/https://doi.org/10.32719/26312484.2021.36.10>
- Ceballos, G. (2017). La autonomía de la territorialidad indígena en Colombia. Repositorio Institucional UPN (9). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/20.500.12209/13622>
- Chamie, J. (2018). Notas sobre principios generales del derecho. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <http://www.scielo.org.pe/pdf/derecho/n80/a06n80.pdf>
- Chinchilla, C. (2018). Propiedad privada y derechos adquiridos en el proceso de formalización y clarificación de la propiedad del Decreto 902 de 2017 a la luz de los principios generales del derecho: la buena fe y la confianza legítima. Revista Derecho del Estado, 171. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932018000200147
- Contraloría General de la República. (2017). Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos y el reto para los pueblos indígenas en el ejercicio de la función pública. En: <file:///C:/Users/deisy/Downloads/Los%20recursos%20de%20la%20Asignaci%C3%B3n%20Especial%20del%20SGP%20para%20Resguardos%20y%20el%20reto%20para%20los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20en%20el%20ejercicio%20de%20la%20funci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%202018-06-22.pdf>
- Correa, F. (2006). Interpretaciones Antropológicas sobre lo «Indígena» en Colombia. Universitas Humanística(62), 1-16. https://doi.org/http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072006000200002
- Correa, F. (2014). Límites a la autonomía indígena en la Amazonia colombiana. Revista Colombiana de Sociología, 37(2). <https://doi.org/https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/51698>
- Correa, R. (2022). Panorama actual del derecho procesal constitucional. Revista de la Facultad de Derecho, 1-15. https://doi.org/http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-06652022000101301&script=sci_arttext
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. En: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>
- Dumoulin-Kervran, D. (2010). Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los campos globalizados. El caso de la defensa de las poblaciones indígenas. En R. Brett y Santamaría. A (Eds.), Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas (pp. 47-40). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

- Durango Álvarez G A. (2008). Derechos Fundamentales de los pueblos indígenas. El caso del pueblo Emberá Katío y la represa de Urrá: un análisis desde la Corte Constitucional Colombiana. *Opinión Jurídica*, Vol. 7, No. 14, pp. 33 - 52
- Duque, N. (2020). Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(204), 307-320. <https://doi.org/https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.08>
- Duque, N., & Chavarro, A. (2021). El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Catálogo Editorial*, 1(268), 1-223. <https://doi.org/https://doi.org/10.15765/poli.v1i268.2306>
- Echeverri, J. (2009). Pueblos indígenas y cambio climático: el caso de la Amazonía colombiana. *Bulletin de l'Institut Francis de Études Andines*, 38(1), 13-28. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/bifea.2774>
- El Espectador (2023). Defenderemos los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo: vocero indígena. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/plan-nacional-de-desarrollo-indigenas-anuncian-movilizacion-contr-gobierno-por-incumplir-acuerdos/>
- Estupiñán, L., & Gaitán, J (2010). El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Editorial Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/id/6267/s/gpd-el-principio-constitucional-de-autonomia-territorial-realidad-y-experiencias-comparadas-9789587381375/>
- Estupiñán, L. (2012). Desequilibrios Territoriales: Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial Colombiano. Una mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá
- Fernández, J. (2005). El modelo chileno de descentralización a la luz de modelos avanzados de descentralización en estados unitarios: los casos de España, Francia, Italia y Colombia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18(21), 1-18. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8681/6405-1.pdf?sequence=1>
- Figuera Vargas S Ariza Lascarro S. (2015). Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 53: Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/9268>
- Figuerola , L., Fuelantala, D., & Narvárez, L. (2020). Derecho Fundamental al debido proceso en el Resguardo del Gran Cumba. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/75564143/Derecho_Fundamental_al_debido_proceso_en_el_Resguardo_del_Gran_Cumbal_12-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1663601554&Signature=Cv2L8nzx8ta5QHaAI8ziKexedeUYUDB6vBkjW~FV~WFnxFDavDBIVWkTODHU7OO9Eoe539sPwuh87RAYcOS
- Figuerola , M., Hernández, M., & Bestamante, A. (2014). La consulta previa en Colombia: entre la unidad política de estado y los derechos de autogobierno de los pueblos indígenas. *Memoria de eventos: Generación Creativa. Encuentro de Semilleros de Investigación UNAB*, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/20.500.12749/15956>
- Gaitán, D. (2018). Dificultades en la aplicación de la costumbre mercantil por jueces y árbitros. *Repositorio de la Pontificia Universidad Javeriana*, 3(17), 1-12. <https://doi.org/http://hdl.handle.net/10554/43842>

- Galvis, C., & Gómez, M. (2016). Colombia: Avances del control territorial indígena frente al turismo en áreas protegidas. *Ecología política del turismo*(52), 111-116. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/26333522>
- García, A., Colmenares, J., & Rolon, G. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991. Bogotá. <http://biblos.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/138/130>
- Girón, E., & Estupiñán, L. (2005). Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial. *Diálogos y saberes*, 1-23. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4289>
- González, E. (2022). Casos de ablación en Colombia: tensión entre el pluralismo jurídico y la garantía del derecho internacional de los derechos humanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/8531>
- Gonzales, Y. (2012). Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia. Bogotá: Repositorio de la Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9457>
- Grisales, A. (2021). La función catastral como componente de la reforma rural integral en Colombia y su incidencia en la autonomía territorial desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales. *Repositorio Institucional Universidad de Antioquia*, 1(1). <https://doi.org/https://hdl.handle.net/10495/23197>
- Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas. (2019). Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación del derecho a la autodeterminación. Documentos. Recuperado de: https://www.iwgia.org/images/documentos/Libros/LosDerechosdelosPueblosIndigenasalaAutonomiayelAutogobierno_ES.pdf
- Guido, S., García, D., Lara, G., Fernández, M., Benavides, A., Delgadillo, C., . . . Bonilla, H. (2013). Experiencias de educación indígena en Colombia: entre prácticas pedagógicas y políticas para la educación de grupos étnicos. Editorial Universidad Pedagógica Nacional, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/20.500.12209/7865>
- Gutiérrez, V. (2019). La autonomía territorial y funcional de los entes municipales en su lucha contra la corrupción que amenaza los derechos humanos en Colombia. *Repositorio Institucional Santo Tomás*, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11634/18404>
- Gutiérrez, D., & Franco, J. (2019). Principios constitucionales, generales y procesales en tiempos de víctimas y justicia transicional. *Inciso*, 256. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/988>
- Gutiérrez, F. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010). *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*(15), 239-260. <https://doi.org/https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3736990>
- Hellen, C. (2016). Estrategias de territorialización campesina: encrucijadas entre el reconocimiento político y la autonomía territorial: constitución y funcionamiento de dos zonas de reserva campesina en Colombia. *Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) - Presidente Prudente*, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11449/190911>
- Henoa, A. (2000). Autonomía territorial, administración de recursos energéticos y régimen de regalías en Colombia. *Separata*, 3(3), 105-114. <https://doi.org/https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/88592/75282>

- Hernández, A. (2022). El derecho positivo y la costumbre jurídica: las mujeres indígenas de Chiapas y sus luchas por el acceso a la justicia. Medellín. <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv513792.14.pdf>
- Hernández, C. (2010). La costumbre como fuente del Derecho. *Criterio jurídico garantista*, 2(12), 11. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from http://www.fuac.edu.co/recursos_web/documentos/derecho/revista_criterio/articulosgarantista2/9carloshernandez.pdf
- Hernández, I. (2021). Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano. *Revista doctoral distrital*, 1(2), 1-35. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/20>
- Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho*, 2(19), 1-34. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85101902.pdf>
- Ibáñez, A. (2020). Eficacia del derecho policívico: una mirada desde el derecho interno colombiano. *Nuevos paradigmas de las ciencias sociales Latinoamericanas*, 9(22), 1-8. <https://nuevosparadigmas.ilae.edu.co/index.php/IlaeOjs/article/view/252>
- Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Revistas Científicas UAC*, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11619/1071>
- Jamioy, H. (2005). Situación y futuro de los idiomas Indígenas de Colombia en las zonas de conflicto. *Estudios de Ingeniería Agronómica en la Universidad de Caldas, Colombia*, 7(9), 199-205. https://doi.org/https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1387&context=abya_yala#page=209
- Kymlicka, W. (2012). Comment on Meer and Modood. *Journal of Intercultural Studies*, 33(2), 211-216. <https://doi.org/10.1080/07256868.2012.649528>
- Maestre, L y Miranda, J. (2019). Territorialidad indígena: un análisis en el marco de la política de Desarrollo agrario integral. *Derechum| Volumen 4 No.2: 95-113, 2019| Issn-E: 2538-9505| Barranquilla*
- Marsiglia, C. (2018). Reflexiones acerca de la internacionalización del derecho. *Derecho y sociedad*, 1(3), 1-19. <https://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/dersoc/article/view/1494/1760>
- Martínez, A. (2009). La deconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales indígenas. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 14(45). https://doi.org/http://ve.scielo.org/scielo.php?pid=S1315-52162009000200003&script=sci_arttext
- Matías, S. (2005). El municipio y la descentralización en Colombia. *Diálogos y saberes*, 1(22), 1-23. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4281>
- Melo, E. (2021). Derechos territoriales de los pueblos indígenas en los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Repositorio de la Universidad Católica de Colombia*, 1(1), 31. <https://doi.org/https://hdl.handle.net/10983/25666>
- Mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (2023). Comunicado a la opinión pública. Pronunciamiento de los pueblos y organizaciones indígenas frente al incumplimiento sistemático de los acuerdos pactados con el Gobierno Nacional del presidente Gustavo Petro Urrego. <https://www1.mpcindigena.org/wp-content/uploads/2023/03/Descargar-comunicado-a-la-opinion-publica.pdf>

- Molina, C. (2012). La autonomía educativa indígena en Colombia. *Vniversitas*(124), 382. https://doi.org/http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602012000100011
- Molina, C. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos democráticos para la administración de los territorios. *Repositorio de la UPB*, 1(1). <https://doi.org/https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/3418>
- Montes Bertel I. (2017). El Estado Y A La Autonomía De Los Pueblos Indígenas En Colombia. *Derecho Público Francisco de Vitoria*. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4494/montesibeth2017.pdf?sequence=1>
- Mora, A. (2016). Balance de la autonomía indígena a la luz del Decreto 1953 de 2014. *Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Javeriana*, 1(1). <https://doi.org/http://hdl.handle.net/10554/21236>
- Morales, R., & Barrea, E. (2021). Autonomía fiscal de los municipios en Colombia, los elementos del tributo. Tunja: *Repositorio de la universidad Santo Tomás*. <http://hdl.handle.net/11634/37873>
- Morelli, S. (2001). La descentralización. *Provincia*, 1-26. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55500706.pdf>
- Muñoz Onofre, J (2016). La brecha de implementación. *Derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Naranjo, A. (2019). Fiscalización: un proceso de vital importancia en las entidades territoriales. Granada: *Repositorio de la universidad de nueva granada*. <http://hdl.handle.net/10654/31943>
- Núñez, A. (2022). Código Civil Colombiano. *Código Civil Colombiano*: https://www.oas.org/dil/esp/codigo_civil_colombia.pdf
- Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. (2021). Informe Decreto 2333 de 2014. En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas ante la ausencia de la resolución de fondo de los conflictos por la tierra y el territorio en Colombia. Bogotá. <https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe-Decreto-2333-2014-CNTI-ODTPI.pdf>
- Oficina de Comunicaciones y Prensa. (14 de Marzo de 2020). Registraduría Municipal del Estado Civil. Registraduría Municipal del Estado Civil: <https://www.registraduria.gov.co/Se-cumplen-25-anos-de-la-primera-eleccion-popular-de-alcaldes-en-el-pais-9141-9141-9141.html#:~:text=Antes%20de%20la%20elecci%C3%B3n%20popular,de%20gobernadores%20por%20voto%20popular>.
- OIT. (13 de Julio de 2022). Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores: <https://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/united-nations/ilo#:~:text=Es%20un%20organismo%20especializado%20de,Declaraci%C3%B3n%20de%20Filadelfia%20de%201944>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). Folleto N° 8: La OIT y los pueblos indígenas y tribales. <https://www.ohchr.org/documents/publications/guideleaflet8sp.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). Entendiendo el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169): Herramienta para jueces y operadores del derecho. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_757967.pdf
- Ortiz Quiroga J A. (2013). La identidad cultural de los pueblos indígenas en el marco de la protección de los derechos humanos y los procesos de democratización en Colombia. *Revista UE*. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3524/3535>

- Osorio, C., & Satizabal, M. (2020). El movimiento indígena como víctima del conflicto armado en Colombia y su apuesta por una paz desde una visión territorial. *Hallazgos*, 17(33), 1-19. <https://doi.org/https://doi.org/10.15332/2422409x.4369>
- Osorio, F., & Barrera, G. (2013). Por los caminos de la autonomía comunitaria: debates y experiencias desde la autonomía artesanal Kamsá. *Tabula Rasa*(19), 1-10. https://doi.org/http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-24892013000200011
- Parada, L., & Sánchez, L. (2014). Desarrollo sostenible en Colombia una utopía, una necesidad del presente y un alivio para el futuro. *Contexto*, 3(1), 183-191. <https://doi.org/https://revistas.ugca.edu.co/index.php/contexto/article/view/288>
- Paz, D., & Bravo, M. (2018). Autonomía territorial para la creación de tributos por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales. *La Referencia*, 2(12), 12-23. https://www.lareferencia.info/vufind/Record/CO_c29508f46e9822f6165ffb4256f4343c/Descriptor#tabnav
- Peña, E. (2022). Influencia de los avances del derecho a la protesta en la democracia: Caso Colombia. Medellín. <https://hdl.handle.net/10983/27436>
- Piedrahíta, F. (2001). Autonomía, competencias y recursos de las entidades territoriales en la Constitución. Historia del acto legislativo No.1 (30 de Julio de 2001). *Precedente*, 71-83. <https://doi.org/https://doi.org/10.18046/prec.v0.1383>
- Ponte Iglesias, M. (2004). Los pueblos indígenas ante el derecho internacional. *Agenda Internacional*, Año X, N° 20, 2004, pp. 149-172.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Descentralización y entidades territoriales. IEMP. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Ramírez, A., & Rodríguez, Y. (2020). Territorialidad en el impuesto de industria y comercio para las empresas de servicios informáticos en los municipios Medellín, Cali y Bogotá D. C. Bogotá: Repositorio de la Universidad Piloto de Colombia. <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9533>
- Rey, A. (2019). Límites a la voluntad y al principio de autonomía en el arbitraje doméstico colombiano : un estudio sobre su judicialización desde la perspectiva de los principios generales, el derecho iberoamericano y el arbitraje internacional. <https://doi.org/https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.47887>
- Rincón, J. (2019). La autonomía territorial como forma de reconocer la existencia de particularidades dentro del Estado unitario. *Repositorio de la Universidad del Externado de Colombia*, 1(1). <https://doi.org/https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3184>
- Robledo, P. (2006). Hacia la Construcción de un Concepto de Autonomía Territorial en la Constitución Colombiana. *Revista de Derecho del Estado*, 18(127). <https://doi.org/https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revderest18&div=9&id=&page=>
- Robledo Silva, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado*, *Revista Derecho del Estado* n.º 21, 178-208. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/498/476>
- Robledo, P. (2010). La autonomía municipal en Colombia. *Universidad Externado de Colombia*.
- Rodríguez, A. (2021). Estado del arte sobre la creación y puesta en funcionamiento de las entidades territoriales indígenas en Colombia. *Repositorio Unilibre*, 1(1), 28. <https://doi.org/https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20406/Estado%20del%2>

0arte%20sobre%20la%20creaci%20c3%b3n%20y%20puesta%20en%20funcionamiento%20de%20
0las%20entidades%20territoriales%20ind%20c3%adgenas%20en%20Colombia.pdf?sequence=2&i
sAllowed=y

- Rodríguez, G.A (2005). *Comunidades étnicas en Colombia Cultura y jurisprudencia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G.A. (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas. *Investigación en Derecho Ambiental y Grupos Étnicos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.*, 5(7), 57-77. doi:https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Rodriguez/publication/301276666_La_Autonomia_y_los_conflictos_ambientales_en_territorios_indigenas/links/5e9b5d3c4585150839e7ec4f/La-Autonomia-y-los-conflictos-ambientales-en-territorios-indigenas.pdf#page=57
- Rodríguez, G.A (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas. *Investigación en Derecho Ambiental y Grupos Étnicos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.*, 5(7), 57-77. https://doi.org/https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Rodriguez/publication/301276666_La_Autonomia_y_los_conflictos_ambientales_en_territorios_indigenas/links/5e9b5d3c4585150839e7ec4f/La-Autonomia-y-los-conflictos-ambientales-en-territorios-indigenas.pdf#page=57
- Rodríguez, G.A (2015). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: Luchas, contenido y relaciones*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G.A y Lopera, G.P (2016). *Retos del constitucionalismo pluralista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores S.A.
- Rodríguez, G.A. (2016). *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, F. (2020). *Administración tributaria territorial : un acercamiento a la realidad de los municipios*. Repositorio de la escuela superior de administración pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/25799>
- Roldan, R. (2005). *Manual para la formación en derechos indígenas territorios, recursos naturales y convenios internacionales*. Quito: Abya-Yala, 2005.
- Roldan Ortega, R. (2012). *Manual Jurídico Indígena. Normas legales y guía para la formación*. Gobernación de Antioquia.
- Rudqvist, A., & Anrup, R. (2013). Resistencia comunitaria en Colombia. Los cabildos caucanos y su guardia indígena. *Papel Político*, 18(1). https://doi.org/http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092013000200005
- Ruíz, D. (2020). *El Derecho Romano: historia, fundamentos y vigencia*. Unir. *Revista Digital*, 10. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <https://www.unir.net/derecho/revista/derecho-romano/>
- Salgado, J. M., Zaffaroni, E. (2006). *Convenio 169 de la sobre pueblos indígenas: (comentado y anotado)*. euqn: niv. acional del Comahue, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Sánchez, D. (2013). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales : hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia , 2(2). <https://doi.org/https://hdl.handle.net/10495/9837>
- Sánchez, N. (2020). *La influencia de la interculturalidad en la creación de la agenda internacional de Colombia en el siglo XXI*. Nueva Granada. <http://hdl.handle.net/10654/39551>

- Santos, Boaventura de Sousa. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Plural, 2010.
- Sarmiento Erazo, J. (2013). Entidades territoriales indígenas en Colombia, nación sin territorio. En *El territorio en el mundo moderno y las nuevas construcciones en la esfera internacional*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Semper, F. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. *Academia*, 12(2), 1-19. <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51814367/R21731-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1665528267&Signature=HCA~Zs8qSMhGaxl0UmajmskSXMdF3b0mt4vrLTmRsdMMbRYsM7VPuw~~y0u50yAIdeq4sTYkbDaxCFiySxejA6HIV8E9elGwedQp7ey4Sp8-rR3H43Q1p7h3QYNispLRn~WIWWNhO5ZHUFzjA1xW1>
- Sierra, P., Bermudez, M., & Arango, I. (2020). Elementos judiciales y procesales en contextos de cambios sociales. En P. Sierra, M. Bermúdez, & I. Arango, *Elementos judiciales y procesales en contextos de cambios sociales* (pág. 150). Bogotá, Colombia, Colombia: ESMIC. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66070645/Elementos_judiciales_y_procesales_en_contextos_de_cambios_sociales-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1663602841&Signature=hFXaKV38A3AjhqCbWVF0q9HcLE6SDShfP0O3pAcNNzbDMNu1HbDV5ilfP1jY45mPrbvmoCtIR8hjbxWCRLLEY-z6
- Soriano Flores J J. (2012). El Derecho a la Autonomía de los Pueblos Indígenas de México: Una aproximación desde los Derechos Humanos. *Ciencia Jurídica*. Año 1, núm. 2 Pp. 159-169.
- Soriano González, M L. (2013). *El Derecho A La Autonomía Política En Los Pueblos Indígenas De América Latina*. Nómadas. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España
- Suarez, F. (2013). La costumbre indígena en el derecho indiano. En F. Suarez, *La costumbre indígena en el derecho indiano* (pág. 34). Colombia. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <https://core.ac.uk/download/pdf/58906499.pdf>
- Suta, I. (2018). *Convergencia y disparidad de los ingresos tributarios entre las regiones de Colombia*. Bogotá: Repositorio de la Universidad del Norte. <http://hdl.handle.net/10584/10879>
- Summers, J. (2007). *Pueblos y Derecho Internacional. Cómo el nacionalismo y la autodeterminación dan forma al derecho contemporáneo en las naciones*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Tobar, J., Valencia, E., Chávez, F., Ayala, C., Correa, G., Sandoval, M., . . . Sánchez, J. (2020). *Disputatio : diálogos entre derecho procesal y derecho sustantivo*. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <https://repository.unilivre.edu.co/handle/10901/23236>
- Tobar, M. (2020). *El sistema educativo indígena propio – seip, una política pública emergente de los pueblos indígenas de Colombia*. Universidad de La Sabana. Retrieved 19 de Septiembre de 2022, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7956675>
- Ulloa, A. (2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*(13), 73-92. <https://doi.org/https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39617525004>
- Universidad Nacional de Colombia. (2021). *Cuáles son y para qué sirven los distritos en Colombia*. <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/cuales-son-y-para-que-sirven-los-distritos-en-colombia/>
- Valencia, D. (2020). Pluralismo jurídico. Análisis de tiempos históricos. *Derecho del Estado*, 12. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/01229893.n45.05>

- Valenzuela, A. (2020). El derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación. *Boletín Informativo CEI*, 7(3), 1-6. <https://revistas.umariana.edu.co/index.php/BoletinInformativoCEI/article/view/2363/2590>
- Velasco, F. (2020). Administraciones Públicas y Derechos Administrativos. *Marcinal Pons*, 3(1), 21-54. <https://doi.org/https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491238812.pdf>
- Vilardy, C. (2017). La certificación de los recursos SGP – APSB, un proceso administrativo que obstaculiza la descentralización y dificulta el ejercicio de la autonomía territorial. *Repositorio de la Universidad del Externado de Colombia*, 2(1), 81. <https://doi.org/https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/5cb96af2-1752-4123-86b4-6dcaefe4249c>
- Villa, D., & Castro, I. (2021). Herramientas y estrategias procedimentales utilizadas por la División de Gestión de Fiscalización Tributaria de la DIAN, para el cumplimiento del principio de Eficiencia Tributaria. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA). <http://repository.unala.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/1988>
- Vizcaíno, M. (q de 2008). De a realidad a la utopía: una incursión por la vida y la obra de Orlando Fals Borda. *Espacio Abierto*.
- Zuluaga, R. (2001). La organización territorial del Estado en la Constitución de 1991. ¿Centralismo o autonomía? *Precedente*, 12(2), 1-9. <https://doi.org/https://doi.org/10.18046/prec.v0.1379>

Fuentes jurídicas nacionales e internacionales

- Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991. Colombia.
- Congreso de Colombia. Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara – 274 de 2023 Senado – Plan Nacional de Desarrollo
- Congreso de Colombia. (1 de Jueves de 1990). Ley 44 de 1990. Ley 44 de 1990: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/ley-44-de-1990#:~:text=Descripci%C3%B3n%3A,se%20conceden%20unas%20facultades%20extraordinarias>.
- Congreso de Colombia. (02 de Junio de 1994). Ley 136 de 1994. Ley 136 de 1994: <funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329#:~:text=El%20fomento%20de%20la%20cultura,la%20Ley%20397%20de%201997>.
- Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Ley 489 de 1998: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- Congreso de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Ley 715 de Diciembre 21 de 2001: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf
- Congreso de Colombia. (9 de Julio de 2003). Ley Orgánica 819 de 2003. Ley Orgánica 819 de 2003: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Congreso de Colombia. (5 de Febrero de 2013). Ley 1617 de 2013. Estructura, organización y funcionamiento distrital. Estructura, organización y funcionamiento distrital: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601#:~:text=El%20objeto%20de%20este%20estatuto,sus%20habitantes%2C%20a%20partir%20del>
- Congreso de Colombia. (6 de Julio de 2012). Ley 1551 de 2012. Ley 1551 de 2012: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,cumplir%20sus%20competencias%20y%20funciones>.

- Congreso de Colombia. (2001). Ley 685 de 2001: Código de Minas. Ley 685 de 2001: Código de Minas: acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6513.pdf
- Congreso de Colombia. (2002). Ley 756 de 2002: Fondo nacional de regalías, mencionan que no hay verdadera autonomía sin recursos económicos. Ley 756 de 2002: Fondo nacional de regalías, mencionan que no hay verdadera autonomía sin recursos económicos.: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9154>
- Congreso de Colombia. (Junio de 2011). Ley 1454 de 2011: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia#:~:text=La%20Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Ordenamiento,de%20integraci%C3%B3n%20territorial%2C%20fomentar%20el>
- Congreso de Colombia. (1991). LEY 21 DE 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la OIT., Ginebra 1989. Bogotá D.C. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>
- Congreso de Colombia (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. Bogotá D.C. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4920
- Congreso de Colombia (2022). Ley 2200 de 2022. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2200_2022.html
- Congreso de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de Colombia (2020). Ley 2056 de 2020. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html
- Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html
- Congreso de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. “Por El Cual Se Expide El Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Corte Constitucional. (2007). (C-921/2007). Corte Constitucional. <https://doi.org/https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-921-07.htm#:~:text=Los%20recursos%20asignados%20a%20los%20resguardos%20ind%C3%ADgenas%2C%20ser%C3%A1n%20administrados%20por,la%20poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%20que%20comprenda.>
- Corte Constitucional Colombiana. (2014). Impuesto de Industria y Comercio . Impuesto de Industria y Comercio : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-587-14.htm#:~:text=En%20primer%20lugar%2C%20este%20Tribunal,impuesto%20de%20industria%20y%20comercio.>

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-478 . Sentencia C-478 : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-478-92.htm#:~:text=C%2D478%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20examen%20de%20constitucionalidad%20por,que%20s%C3%B3lo%20producir%C3%ADan%20fallos%20inocuos.>

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia T-380/93. Sentencia T-380/93: <https://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm#:~:text=T-380-93%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Los%20derechos%20fundamentales%20de%20las,colectivos%20de%20otros%20grupos%20humanos.>

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia T-172. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia c-720. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-035 de 2009. Demanda de Inconstitucionalidad de norma preconstitucional. Demanda de Inconstitucionalidad de norma preconstitucional: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-035-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (11 de Octubre de 2020). Corte Constitucional de Colombia. Corte Constitucional de Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

Corte Constitucional. (23 de septiembre de 2011) Sentencia T – 693 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. (4 de octubre de 2001) Sentencia C-1051 de 2001. MP. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. (23 de octubre de 1992) Sentencia T-566 de 1992. MP. Alejandro Martinez Caballero

Corte Constitucional. (1 de marzo de 2021) Sentencia C-046 de 2021. MP. Jose Fernando Reyes Cuartas

Corte Constitucional. (21 de agosto de 2019) Sentencia C-380 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional. (4 de octubre de 2001) Sentencia C-1051 de 2001. MP. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. (27 de junio de 2012) Sentencia C-489 de 2012. MP. Adriana Maria Guillen Arango

Corte Constitucional. (10 de diciembre de 2010) Auto 383 de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

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

Corte Constitucional. (24 de marzo de 2021) Sentencia T-072 de 2021. M.P José Fernando Reyes Cuartas

Corte Constitucional. (17 de abril de 2015) Sentencia T-188 de 2015. M.P Luis Guillermo Guerrero

Corte Constitucional. (16 de febrero de 2022) Sentencia C-047 de 2022. M.P Antonio José Lizarazo

Gobierno de Colombia. DECRETO 1088 DE 1993 (junio 10) por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Bogotá D.C. Recuperado de: www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1221761

Gobierno de Colombia. DECRETO 1386 DE 1994 (junio 30) Por el cual se reglamentan los artículos 25 de la Ley 60 de 1993 y 2 del Decreto 1809 de 1993. Bogotá D.C. Recuperado de: www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1277448

Gobierno de Colombia. DECRETO 1397 DE 1996 (agosto 08) por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Recuperado de: www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1279607

Gobierno de Colombia. DECRETO 1809 DE 1993 (septiembre 13) por el cual se dictan normas fiscales relativas a los territorios indígenas. Bogotá D.C. Recuperado de: www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1354371

- Gobierno de Colombia. DECRETO 1953 DE 2014 (Octubre 7) Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>.
- Gobierno de Colombia. DECRETO 2164 DE 1995 (diciembre 07) 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 los pueblos indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Bogotá D.C. Recuperado de: www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247
- Gobierno de Colombia. DECRETO 632 DE 2018 (11 de abril) Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0632_2018.html
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio (N. 107) sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, C107. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, C169. <https://www.refworld.org/es/docid/50ab8efa2.html>