



**Autonomía y gobierno propio en el Territorio Ancestral de la Línea Negra
(Sierra Nevada de Gonawindua y Santa Marta)**

Juan Pablo Muñoz Onofre

Tutora

Dra. Gloria Amparo Rodríguez

Título a obtener: Doctor en Derecho

Facultad de Jurisprudencia

Universidad del Rosario

2024

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	8
INTRODUCCIÓN	9
1. Desde un lugar sentir la pregunta por el lugar	9
1.1. Repensando las brechas de implementación	9
1.2. Situando la pregunta por la autonomía y el gobierno propio indígena del territorio.	15
2. Problema, preguntas e hipótesis de esta investigación	20
3. Objetivos y estructura de la exposición	21
4. Metodología y sus bases dialógicas	24
CAPÍTULO I	
DEFENDER LAS TIERRAS Y LOS TERRITORIOS	
INTRODUCCIÓN	31
1. TIERRAS DE RESGUARDO	32
1.1. Despojo, ocupación y reconocimiento colonial de las tierras indígenas	33
1.2. Preservar, formalizar y ratificar los resguardos	37
2. REAFIRMACIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL TERRITORIO	46
2.1. Exigibilidad y contenido jurídico del <i>territorio</i>	48
3. EL TERRITORIO INDÍGENA Y SUS BRECHAS	54
3.1. El Decreto 2333 de 2014 y la posesión de los territorios tradicionales y/o ancestrales de los pueblos indígenas	54
3.2. Ausencias y obstáculos de una seguridad jurídica para la integralidad territorial de los pueblos indígenas	57
CONCLUSIONES	59
CAPÍTULO II	
DISPUTAS POR LA AUTONOMÍA Y EL GOBIERNO INDÍGENA EN EL TERRITORIO	
INTRODUCCIÓN	61
1. AUTONOMÍA Y GOBIERNO PROPIO INDÍGENA EN EL TERRITORIO	63
1.1. Interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del territorio	70

1.2. Sistemas jurídicos, instituciones, estructuras de gobierno y planes propios en el territorio	76
1.3. Ejercicio de la autoridad indígena en el territorio	82
2. POLÍTICAS DE GOBIERNO NACIONAL SOBRE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS	91
2.1. Los territorios indígenas y los <i>bienes baldíos</i> de la Nación	92
2.2. La <i>utilidad pública</i> de los territorios indígenas	98
2.3. Asimilación cultural y jurídica de los pueblos indígenas	102
3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DISPUTAS POR EL TERRITORIO Y SU GOBIERNO	114
3.1. Disputas por el territorio y la autonomía en el <i>desarrollo sostenible</i>	115
3.2. Participación y consulta previa en la gestión de las disputas por el territorio y su gobierno	126
CONCLUSIONES	135

CAPÍTULO III
LA CONFIGURACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS KOGUI, KANKUAMO, WIWA Y ARHUACO SOBRE SU TERRITORIO

INTRODUCCIÓN	139
1. EL VÍNCULO ANCESTRAL, LA INVENCIÓN Y COLONIZACIÓN DEL TERRITORIO	140
2. LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS KOGUI, WIWA, ARHUACO Y KANKUAMO COMO SUJETOS DE REFORMA AGRARIA Y LA POLÍTICA AMBIENTAL	148
2.1. La constitución a inicios de los años ochenta de los Resguardos Arhuaco y Kogui, Malayo y Arhuaco	155
2.2. Los actos de ampliación del resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, y de constitución del Resguardo Businchama en los años noventa	163
2.3. La constitución a inicios de los dos mil del Resguardo Kankuamo	170
2.4. Ampliación, actualización y saneamiento de los Resguardos Kogui, Malayo y Arhuaco, Kankuamo y Arhuaco en las primeras décadas del siglo XXI	175
3. SÉSHIZHA, SHETANA ZHIWA, SEYKUTUNUMAKU: LÍNEA NEGRA	190
3.1. Delimitación simbólica y como territorio indígena: Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995	193
3.2. La jurisprudencia constitucional sobre la Línea Negra	198
3.3. Delimitación de un Sistema de Espacios Sagrados: el Decreto 1500 de 2018	204
CONCLUSIONES	213

**CAPÍTULO IV
ESTRUCTURAS PROPIAS DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN COMO
AUTONOMÍA EN EL TERRITORIO ANCESTRAL DE LA LÍNEA NEGRA**

INTRODUCCIÓN	216
1. APUESTAS DE UNIDAD POLÍTICA Y POR LA INTEGRIDAD TERRITORIAL	218
1.1. Fundamentos y luchas de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo por la integridad de su territorio ancestral	219
1.2. Antecedentes y conformación del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta)	228
2. DISPUTAS POR EL TERRITORIO Y LA AUTONOMÍA EN LA LÍNEA NEGRA ...	237
2.1. El ordenamiento ancestral y ambiental en el territorio: relaciones y estrategias	240
2.2. Fragmentación del sistema territorial y de gobierno	250
2.2.1. Afectación directa, masiva y participativa en un territorio y gobierno integral ..	251
2.2.2. El registro y la representación de los gobiernos propios y el territorio	263
3. AUTORIDADES PÚBLICAS PROPIAS EN EL TERRITORIO ANCESTRAL DE LA LÍNEA NEGRA	277
3.1. Ejercer como estructuras propias y públicas de gobierno en el territorio ancestral	278
3.2. La coordinación como apuesta de gobierno propio y público en el territorio	288
3.2.1. Antecedentes y creación de la Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM	290
3.2.2. Protocolo para la coordinación, participación y consulta efectivas	294
CONCLUSIONES	302
CONCLUSIONES GENERALES	305
REFERENCIAS	315
ANEXOS	337

Darle una formalidad para poder defender el tema territorial, pero no solo el tema territorial, sino es el tema de la identidad de los pueblos indígenas, la identidad que tiene el mar, la identidad que tienen los bosques secos tropicales, la identidad que tiene cada uno de los insectos en varios corredores, entonces, se vio la necesidad de darle esa formalidad política, porque la formalidad espiritual existe.

José Mario Bolívar
Cabildo Gobernador del Pueblo Wiwa.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AICO	Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama
AISO	Autoridades Indígenas del Suroccidente
GOBIERNO MAYOR	Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CNRNR	Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDHPI	Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CONPES	Consejo Nacional de Planeación
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DANCP	Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ETI	Entidad Territorial Indígena
IAP	Investigación Acción Participativa
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LISNSM	Liga Indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta
M.P.	Magistrado Ponente
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas
MADR	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
ODTPI	Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PPP	Políticas, Planes y Programas
SNSM	Sierra Nevada de Santa Marta
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1 Normativas sobre división de resguardos	38
Tabla 2 Jurisdicción Especial Indígena en la jurisprudencia constitucional	85
Tabla 3 Porcentaje de participación del área del Resguardo Kogui-Malayo y Arhuaco según el departamento	181
Tabla 4 Traslapes verificados por el Acuerdo 194 de 2021.....	185
Tabla 5 Traslapes verificados por el Acuerdo 2010 de 2021	187
Tabla 6 Traslapes verificados por la Resolución 236 de 2022	189
Tabla 7 Principios del Decreto 1500 de 2018 para el reconocimiento y la comprensión del territorio ancestral de la Línea Negra	209
Tabla 8 Objetivos de cuidado construidos conjuntamente entre PNN y los cuatro pueblos indígenas originarios de la Sierra Nevada de Santa Marta	248
Tabla 9 Kankurwa Mayores, Ezuama mayores, espacios sagrados de gobierno de los cuatro pueblos	287

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1 Solicitudes de protección del Decreto 2333 de 2014 por Municipio	57
Figura 2 Expresión cartográfica del Territorio Ancestral de la Línea Negra previa a la expedición del Decreto 1500 de 2018	201
Figura 3 Cartografía oficial del Territorio Ancestral de la Línea Negra conforme a lo dispuesto por el Decreto 1500 de 2018	212
Figura 4 Estructura de la Autoridad Pública Propia de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo	233
Figura 5 Representación esquemática del Sello de Mama Sushi	241
Figura 6 Estructura general de la coordinación y participación efectiva de los cuatro pueblos de la SNSM	298

INTRODUCCIÓN

1. Desde un lugar sentir la pregunta por el lugar.

1.1. Repensando las brechas de implementación.

Este trabajo doctoral encuentra una de sus semillas y premisas fundamentales en la convicción académica y política de persistir en la defensa de la diversidad étnica, cultural y biológica en Colombia. Lo anterior a través de un ejercicio necesariamente reflexivo, crítico y creativo del campo jurídico, capaz de acompañar desde la retaguardia¹ (De Sousa Santos, 2010:38) a los pueblos y las organizaciones indígenas en sus justas y vigentes exigencias ante el Estado, para que este con efectividad reconozca, garantice y proteja sus derechos. Se trata además de actuar en consecuencia con el imperativo ético y jurídico al que nos aboca como humanidad, sociedad y Estado, el que ha sido el progresivo y latente exterminio físico y cultural de más de tres decenas de pueblos indígenas² y la constante amenaza de su avance sobre buena parte de los 115 oficialmente reconocidos por las autoridades estadísticas del Estado a 2018, y ello como consecuencia principalmente de la guerra librada en su territorios, su despojo, discriminación y de un concomitante, acelerado e implacable avance de las políticas e instituciones del *desarrollo*³ sobre los mismos, sus culturas y autonomías.

El abordaje del *territorio indígena* desde sus disputas, que en particular ocupó en su momento la investigación adelantada en la Maestría en Derecho Administrativo en la Universidad del Rosario con el invaluable apoyo y acompañamiento de la profesora Gloria Amparo Rodríguez, y cuya culminación plasmó el texto publicado en 2016 por esta misma casa de estudios bajo el título

¹ Refiere De Sousa Santos por “teoría de retaguardia”, aquellos “trabajos teóricos que acompañan muy de cerca la labor transformadora de los movimientos sociales, cuestionándola, comparándola diacrónica y sincrónicamente, ampliando simbólicamente su dimensión mediante articulaciones, traducciones y alianzas con otros movimientos” (De Sousa Santos, 2010:38).

² En el Auto 004 de 2009 la Corte Constitucional analizó como asunto prioritario, “el del exterminio de algunas comunidades, sea desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes”. Este alto tribunal focalizó por ello en ese Auto de seguimiento 34 etnias para la formulación de los “planes de salvaguarda étnica” allí ordenados. Este seguimiento se ha materializado con posterioridad en Autos como el 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 196 de 2014, y en el más reciente 266 de 2017.

³ Se entiende acá el desarrollo, retomando a Arturo Escobar (2014:92), desde los elementos teóricos fundantes que iniciaron su configuraron a inicios de la segunda posguerra como un producto histórico del discurso, esto es, a partir del establecimiento y la sistematización de un conjunto de relaciones entre procesos relativos a la formación de capital, la cultura, las instituciones y prácticas.

“La brecha de implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia: su configuración en las normas, las políticas y los jueces, tras la aprobación de la Constitución Política de 1991”, adquiere hoy sin embargo, en el marco de esta disertación doctoral, un renovado sentido y transformado carácter.

Lo anterior como el resultado de un trabajo de acompañamiento jurídico en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas que desde entonces adelanto, y en el marco del cual nuevas cuestiones problemáticas, dilemas e interrogantes se han hecho visibles, y podría decirse que inevitables a la hora de re-pensar las dificultades y alternativas ante los ineludibles y complejos desafíos que afronta un pleno reconocimiento y protección de los derechos territoriales y autonómicos de los pueblos indígenas en Colombia, y con ello la realización del Estado pluralista y democrático que con autonomía de sus entidades territoriales prevé la Constitución Política de 1991.

Retomar como punto de partida la propuesta de caracterización a partir de la cual dicho texto de 2016, acudiendo a la ilustradora idea de una *brecha de implementación* que fuera acuñada diez años antes por el entonces Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen⁴, buscó en su momento evidenciar algunos de los rasgos que tras la constituyente de 1991 adquirieron en el país la configuración – y gestión estatal – del actual déficit de cumplimiento al ordenamiento jurídico constitucional y convencional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Dos rasgos describieron dicho ejercicio de caracterización y también posibilitaron luego preguntas esenciales que permitieron la siembra y posterior germinación de la semilla del problema de investigación que se plantea y aborda en este documento.

Esta *brecha de implementación* de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se abordó allí a través de una revisión al papel que han tenido en su configuración las transformaciones normativas, orgánicas del Estado y en su administración pública producidas tras la aprobación de la Constitución Política de 1991. Tal lente y la mencionada experiencia sostenida desde el año

⁴ Informe (E/CN.4/2006/78). Organización de las Naciones Unidas – ONU (2006). *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, Doc. E/CN.4/2006/78 (16 de febrero de 2006).

2016 en el acompañamiento jurídico a organizaciones indígenas, tanto en escenarios de concertación con el Gobierno Nacional como en procesos localizados de defensa territorial indígena, y más recientemente desde mi rol como coordinador del Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas STI-CNTI, se hicieron posibles nuevas y pertinentes inquietudes sobre el presente de las luchas que por la reafirmación de sus identidades colectivas, autonomía y diversas relaciones con el territorio adelantan distintos pueblos y procesos organizativos indígenas en el país, y sobre éstas como respuesta y alternativa emergente ante la experiencia y consecuencias de lo que ha sido durante estas mismas décadas la implementación del principio democrático de la participación en el país, en el marco de un modelo de desarrollo basado en el uso y aprovechamiento del territorio y sus recursos naturales.

De manera que esta inquietud se ha tornado en este tiempo aún más evidente, no puede dejar de atender la cuestión relativa a las adecuaciones normativas e institucionales que han terminado a su turno por incidir en la re-definición de prácticas, el establecimiento de instancias y la adopción de mecanismos, a través de los cuales se han venido tramitando buena parte de las agendas y el relacionamiento entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Indígenas desde entonces. Esto último ha transformando el devenir de las estrategias y agendas políticas de las organizaciones indígenas en Colombia, así como también contribuido a disgregar desde el Estado los debates relativos al reconocimiento e implementación de sus derechos territoriales y autonómicos que resulta a un relacionamiento configurado en buena medida y hasta el día de hoy, circunscrito a sectores de la administración, y con agendas que no obstante su mayor o menor efectividad en el impulso a un goce efectivo de los derechos, han atomizado la relación y el abordaje de los asuntos históricamente reivindicados por estos pueblos desde su natural y elemental carácter holístico de respeto a sus culturas, territorios y autonomía.

Lo anterior se ha materializado en la creación de diferentes instancias, mesas y espacios, la suscripción de innumerables convenios, así como en otros mecanismos de carácter administrativo que junto al activo papel de los jueces constitucionales en estos mismos años, han hecho al día de hoy más o menos dinámica, disputada y a la vez muy operativa la relación participativa de los pueblos indígenas con el Estado en los asuntos sobre sus territorios. Lo anterior sin que ello

necesariamente redunde en la transformación de las cuestiones estructurales del orden social, cultural, económico, jurídico y político que inciden de una u otra manera en la configuración de esta brecha de garantía y goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas a su identidad, autonomía y sobre sus territorios.

Para el caso del ámbito nacional, en concertación con el Gobierno, o bien a través de procesos de consulta previa en aquellos múltiples eventos en que la afectación a los derechos de estos pueblos se produce por decisiones con igual alcance y cuando quiera que es certificada por la propia administración, los delegados de las cinco organizaciones indígenas que por disposición de normas reglamentarias resultantes al momento de la lucha indígena que en los noventa exigía y reivindicaba sus derechos históricos y constitucionales, tienen asiento y voto en estos espacios de interlocución con distintas entidades e instituciones del Estado para la concertación⁵, se citan para abordar, entre otros temas, asuntos del orden presupuestal, relativos a la concertación de programas, de ciertas políticas o para la incorporación de cláusulas o capítulos diferenciales en la expedición de leyes y reglamentos.

Concomitante a lo anterior, en diferentes lugares de la geografía distintas expresiones de procesos locales indígenas en defensa y reafirmación de la integridad territorial, la identidad colectiva y el ejercicio de sus propios gobiernos revela una continuidad localizada de las luchas por los *territorios* y el ejercicio allí de las *autonomías* indígenas, que durante los años posteriores a 1991, en unos casos se consolida y en otros re-emerge como una de las grandes apuestas de estos pueblos. Lo anterior ha permitido pues advertir la actual necesidad de abordar las tensiones en torno al ordenamiento, el uso, aprovechamiento y manejo del territorio y su naturaleza, a la luz de una perspectiva que comprenda el fenómeno como el resultado de verdaderas reivindicaciones culturales y políticas situadas, que hoy y siempre han ejercido y disputado desde su cotidianidad y ante las demás autoridades y particulares, su autonomía como una multiplicidad de

⁵ Conforme a lo establecido en los Decretos 1396 y 1397 de 1996 que crean, el primero de ellos la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas - CDHPI y el segundo a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC, el dialogo del Gobierno Nacional con los pueblos indígenas se adelanta con los delegados de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC, de la Confederación Indígena Tayrona – CIT, de Autoridades Indígenas de Colombia – Gobierno Mayor y Autoridades Indígenas de Colombia AICO por la Pacha Mama.

autogobiernos indígenas que materializan relaciones diversas con el territorio y la naturaleza.

El otro rasgo de la caracterización adelantada en 2016 que antecedió y ha dado sustento con cuestiones problemáticas, dilemas e interrogantes a esta investigación, tiene que ver con la desde entonces aprehendida y luego en la práctica corroborada necesidad de re-pensar la garantía, exigibilidad y problemáticas mismas de eficacia de los derechos autonómicos y territoriales de los pueblos indígenas, en particular a partir del enfoque de su integralidad e interdependencia. La caracterización que allí se presentó correspondió en su momento a un esfuerzo por incorporar esta perspectiva, bajo el entendido de ser a la luz de los propios instrumentos internacionales los derechos indígenas de propiedad colectiva sobre la tierra, los recursos naturales, la participación, y la autonomía, categorías y aristas de ineludible abordaje para una comprensión integral de la brecha de cumplimiento en el país de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

En realidad esta misma mirada integral e interdependiente entre la territorialidad, identidad y autonomía indígenas se percibe con claridad en la propia voz de muchos de los líderes, lideresas y autoridades indígenas de las diferentes regiones del país, quienes desde sus territorios o en los diferentes escenarios, instancias y mesas del orden local y nacional, formulan con recurrencia las denuncias y exigencias de sus derechos con fundamento en la integralidad territorial, el derecho mayor, las leyes propias y de origen, así como con arreglo a mandatos y normas propias, pero siempre en referencia a una sola palabra y pensamiento colectivo del territorio y la autonomía.

La Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, por ejemplo, ha reafirmado y sustentado como su razón de ser y principios organizativos, los de la *Unidad*, entendida en la diversidad indígena de Colombia; el *Territorio*, como ámbito de la subsistencia, “razón y fundamento de la existencia de los pueblos indígenas”; la *Cultura*, expresión de esa diversidad; y la *Autonomía*, ejercida con amparo en el derecho y gobiernos propios (ONIC). Con igual criterio en diciembre de 2020 esta y otras organizaciones nacionales indígenas se reafirman públicamente en su denuncia por la falta de garantías para el ejercicio de su derecho a la consulta previa, libre e informada de las medidas administrativas y legislativas que los afectan, aduciendo para ello el incremento en los asesinatos a sus líderes y lideresas, así como la falta de avances y metas concretas en el cumplimiento de las normas que reconocen y protegen sus derechos territoriales y

autonómicos; planteamiento que ha sido sostenido también recientemente en el marco de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo para el período de gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).⁶

De manera que aquel esfuerzo por observar las disputas en torno a la implementación de los derechos territoriales indígenas a través de este enfoque de la integralidad e interdependencia resultó ser luego una reveladora concatenación con la perspectiva holística desde la cual los pueblos indígenas han en realidad siempre comprendido y librado históricamente sus reivindicaciones, guiados por sus principios, leyes naturales y de origen. Un enfoque que debe señalarse desde este punto se encuentra estructural y sistemáticamente ausente en el Estado en Colombia, y ello con la consecuencia de haberse consolidado en el mismo al día de hoy una permanente negación de la autonomía territorial y diversidad misma de los pueblos y las comunidades indígenas en Colombia.

Es pues ante tal ausencia y la configuración de unas masificadas disputas por el reconocimiento de sus territorios y gobierno propio al día de hoy afrontadas por distintos pueblos indígenas a lo largo y ancho del país a través del uso y también cuestionamiento a los prevalentes marcos participativos institucionales y jurídicos, que esta investigación germina tras reconocerse la pertinencia y actual necesidad de abordar las mismas desde el ejercicio de la autonomía indígena, apropiando tal enfoque de la interdependencia y a través de las transformaciones normativas e institucionales posteriores a 1991.

El concepto de *territorio* indígena que retoma esta investigación refiere de esta manera la dimensión política de las luchas históricas de los pueblos indígenas por reivindicar ante el despojo su vínculo identitario con la tierra (Herreño, 2004; Houghton, 2008) y en tanto expresión de las propias relaciones materiales y espirituales tradicionales y/o ancestrales subyacentes a una concepción que es holística del espacio, la cultura y la naturaleza (Zapata, 2010; Toledo & Barrera-

⁶ Este planteamiento encuentra total correspondencia con lo expresado en 2017 por la entonces Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, en el sentido de que “(l)os derechos de consulta y consentimiento no deben considerarse derechos independientes, ya que están estrechamente vinculados a otros, como el derecho a la libre determinación, a las tierras, territorios y recursos y al desarrollo” y que en tal medida “la observancia adecuada del deber del Estado de consultar y obtener consentimiento ha de garantizar la realización de esos derechos fundamentales” (ONU, 2017).

Bassols, 2018; Sambo Dorough, 2021). La integralidad del territorio indígena comprende entonces en este trabajo como derecho, aquellas tierras y espacios que en virtud de tales dimensiones y vínculos, estos pueblos poseen, ocupan o utilizan de diferentes maneras (Convenio 169 de la OIT; Declaración ONU de 2007).

Es pues a partir de tal dimensión política, concepción holística e integral que esta investigación se planteó entonces cuestionarse por las actuales apuestas de los pueblos indígenas en el ejercicio de su autonomía en el territorio. En tanto verdaderas luchas ontológicas (Escobar, 2017), tales apuestas autonómicas responden a una pluralidad de experiencias políticas y culturales (Aparicio W. & Morell, 2021) y de reafirmación ante el Estado (Osorio, 2017), que reemergen recomponiendo vínculos entre la naturaleza y la cultura, y como una expresión de las distintas formas de representación política del territorio (Martínez, 2018) a través de su relación práctica con las instituciones, formas y estructuras propias del gobierno indígena. Las disputas por el ejercicio de la autonomía comprenden de esta manera en este trabajo de investigación, aquellas configuradas por la autodefinición misma de la espacialidad integral del *territorio* indígena, la determinación de su titularidad jurídica como ámbito para el ejercicio del derecho propio (OEA, 2021) y base para el diálogo y los acuerdos de los gobiernos autonómicos indígenas en el Estado que materializan el ejercicio de la autodeterminación (OEA, 2021).

1.2. Situando la pregunta por la autonomía y el gobierno propio indígena del territorio.

La posibilidad de contribuir desde el plano jurídico con algunas de las recientes y actuales apuestas de un histórico proceso cultural, político y organizativo como el de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, se presenta en mi quehacer profesional como resultado de la asesoría jurídica que desde el año 2015 presto al Consejo Territorial de Cabildos – CTC que los conforma como unidad de gobierno indígena, en el marco de la defensa y reafirmación de su territorio ancestral, demarcado como la Línea Negra.

Ello se produjo en un primer momento para la formulación y concertación del Decreto 1500 del 2018 que actualmente precisa espacial, cultural, política y territorialmente dicho territorio, así como luego a partir del mismo 2018 para la de su protocolo propio de relacionamiento,

coordinación administrativa y participación efectiva, y desde entonces en el acompañamiento a sus autoridades en la simultánea tarea de implementar dicha norma reglamentaria y como su asesor jurídico e integrante de un capacitado equipo de abogadas y abogados de distintas organizaciones no gubernamentales y centros de estudio que acompañamos la defensa de esta norma en el proceso judicial conocido por el Consejo de Estado y hasta el momento de ser culminado este texto sin ser fallado decidiendo sobre su legalidad.

Es pues desde la experiencia y rol como abogado asesor del CTC que se hizo posible y pertinente una mirada situada y transformadora de las disputas por la integralidad territorial de los pueblos indígenas, el ejercicio de su autonomía y gobiernos propios. A través de estas y otras apuestas normativas e institucionales como espacio del gobierno propio de estos cuatro pueblos, el CTC viene reafirmando, defendiendo y posicionando los principios y las relaciones con su territorio que le ordenan como tejido integral de una conectividad que es espiritual, cultural y ambiental, y cuyo respeto, protección y ejercicio se disputan política, cultural y jurídicamente hasta la actualidad frente a su desconocimiento, daños, riesgos y amenazas como consecuencia de distintas políticas, instituciones, intereses económicos y proyectos.

Tal defensa y posicionamiento ha comprendido la de sus sistemas de pensamiento, retorno a las propias prácticas, normas y mandatos, así como también la incorporación de estrategias de apropiación y/o reconfiguración de instituciones jurídicas y administrativas que estos cuatro pueblos plantean como apuesta de diálogo e interlocución entre sus propias estructuras de gobierno y las demás autoridades en el Estado. De esta manera, a través de mandatos propios como el que fundamenta su protocolo de relacionamiento y coordinación, así como también de normativas nacionales como el Decreto 1500 de 2018, este proceso cultural y político indígena disputa en la Sierra Nevada de Gonawindúa (Santa Marta) su integridad territorial y el ejercicio de su identidad cultural colectiva y autonomía, también a través del establecimiento de distintos escenarios y mecanismos de concertación y coordinación.

En este marco el CTC viene apostado por el posicionamiento de una territorialidad ancestral y sistema de espacios sagrados que se integran e interconectan conformando un tejido entre naturaleza, cultura y autonomía política. Desde allí se constituye la de este espacio conjunto de

gobierno como una interlocución política estrechamente vinculada al territorio y que pone en diálogo los mandatos de la Ley de Origen de estos cuatro pueblos, como también exige su reconocimiento en tanto materialización del Estado plural (artículo 1 de la Constitución Política), de su jurisdicción (artículo 246 de la Constitución Política) y como autoridades autónomas en sus territorios (artículos 286 y 330 de la Constitución Política), y ello también incorporando y resignificando el papel que en el plano nacional e internacional cumplen como actores en la política ambiental nacional y global.

Como autoridad propia de estos cuatro pueblos que se fundamenta ancestralmente y constituye en su apuesta como el principal espacio de gobierno para la interlocución relativa al orden, el manejo y la representación de dicho territorio ancestral frente a las demás autoridades del Estado y la sociedad, el CTC materializa el ejercicio de la autonomía y el gobierno propio indígena en tanto reafirmación de comunes y entrelazados relacionamientos vitales, culturales, espirituales y políticos que mantienen, recrean y construyen con su territorio ancestral los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo. Su papel como espacio de gobierno propio del territorio ancestral de la Línea Negra se viene ejerciendo hasta el día de hoy, tal y como lo contemplaron las cuatro organizaciones en la declaración de su conformación, desde diferentes espacios de relacionamiento con las demás autoridades nacionales y regionales, y respecto de los “problemas y asuntos globales” relativos al territorio ancestral de la Línea Negra (CTC, 1999).

De manera que esta mirada situada de las disputas por la integralidad territorial de los pueblos indígenas y el ejercicio de su autonomía y gobierno propio recoge en el marco de este trabajo de investigación la experiencia inmersa en aportar a la sustentación y formulación – o traducción-jurídica de tales mencionadas apuestas culturales y políticas en la que he asesorado al CTC. Lo anterior en el marco de los distintos escenarios institucional y jurídicos de conflictividad a los que estos cuatro pueblos hacen frente con ocasión de la confluencia en este mismo ámbito geográfico de una multiplicidad de intereses privados y públicos, nacionales e internacionales.

Este territorio es también el “macizo litoral más alto del mundo” y una estrella hidrográfica (IDEAM) de importancia vital para más de dos decenas de municipios de los departamentos del Magdalena, Cesar y Guajira, incluidas sus ciudades capitales Santa Marta, Valledupar y Riohacha.

Así mismo, la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) es el lugar de la creación de dos de los primeros Parques Nacionales Naturales del país, y aquel que por su valor ambiental y cultural, de sus ecosistemas terrestres, marinos y costeros (UNESCO) fue reconocido en el año 1979 por el Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO como Reserva de la Biosfera, además de ser considerado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, el ecosistema más irremplazable del mundo para las especies amenazadas (UICN, 2013).

Así mismo, su ubicación geográfica y estratégica, paisajes y recursos naturales han hecho de este un lugar apetecido además por los intereses privados y las llamadas políticas de desarrollo, cuya presencia e implementación se han dado allí en general caótica y desplanificadamente, o cuando menos sin una perspectiva ecológica, integral o ecosistémica. Sobre la SNSM existen y se proyectan diversa índole de políticas, programas, planes, proyectos, obras y actividades encaminadas a la explotación y el uso de sus recursos naturales, así como para la construcción de infraestructura de turismo, conectividad vial, portuaria, energética, entre otros. El conflicto armado, principalmente desde mediados de los ochenta, ha hecho a su turno de este uno de los lugares estratégicos en contienda, en buena medida debido a su idoneidad geográfica para los cultivos de uso ilícito y el tráfico de estupefacientes.⁷

Es también en este contexto que a partir de los años noventa se consolidarán en el país en general y en este territorio indígena en particular, la participación y la exigibilidad administrativa y judicial del derecho a la consulta previa como marcos que encuadran en buena medida las luchas que libran estos pueblos por sus territorios y autonomías. Operativizados como estructurales instrumentos administrativos y normativos, tales marcos han orientado en el tiempo y con no pocas consecuencias la pauta del relacionamiento del gobierno propio indígena en el Estado y para un particular ordenamiento territorial y ambiental institucionalizado en este territorio ancestral y SNSM.

Ante ello la del CTC es y ha sido una apuesta de resistencia cultural y política en defensa de la integralidad de su territorio ancestral y por su protección como ámbito cultural, natural, espiritual

⁷ Esto configurando un escenario propicio para el que desde el año 2009 identificó la Corte Constitucional y se mantiene hasta la actualidad como un riesgo de extinción física y cultural de estos cuatro pueblos indígenas (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009).

y político. Defender y reafirmarse entonces en tal integralidad del que es un *sistema de espacios sagrados*, de conocimientos y gobierno territorial, ha supuesto para este espacio conjunto de autoridad indígena el desafío de afrontar una lucha por transformar su permanente fragmentación administrativa, y al tiempo superar las concepciones y ausencias que al día de hoy impiden su relacionamiento en el Estado como verdaderas estructuras propias de gobierno que desde el territorio así concebido reivindican ejercer su autonomía y competencias sobre sus asuntos y decisiones.

A partir de allí estos cuatros pueblos han concebido y posicionado como estratégica la creación de mecanismos que reafirman su funcionalidad, carácter jurisdiccional y competencia pública, y plantean una coordinación administrativa entre sus estructuras, formas e instancias de gobierno propias y los demás organismos y autoridades del Estado. Esto último ha hecho *en y desde* la práctica relevante la cuestión sobre el reconocimiento y abordaje de las tensiones en torno al ordenamiento, la planificación, el uso y manejo en el *territorio* indígena, a la luz de una perspectiva que comprenda el fenómeno como el resultado de verdaderas manifestaciones políticas y culturales localizadas, que como esta hoy y siempre han ejercido y reivindicado cotidianamente la autonomía y/o el autogobierno territorial, como una expresión de la diversidad biocultural de los pueblos indígenas.

Lo anterior cobra aún mayor actualidad tras la expedición del Decreto 1500 de 2018 que hoy además de precisar espacialmente el territorio ancestral de estos cuatro pueblos indígenas, adopta también algunos conceptos, principios culturales y jurídicos que orientan su interpretación normativa. Con la vigencia de este Decreto el territorio ancestral que demarca la Línea Negra cuenta con mayor protección jurídica y también con el que se percibe entre sus autoridades a la luz de la más sincera apuesta y convicción de pluralismo jurídico como un vasto escenario de posibilidades, aún por explorar, en el marco de la implementación de los principios y mandatos a través de los cuales este le define y precisa.

Si bien tales posibilidades comprenden las de superar brechas en la implementación del ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política de 1991, la apuesta autonómica de estos cuatro pueblos involucra una concepción sistemática de sus vínculos espirituales, políticos y

con la naturaleza del territorio, mas correspondida con aquella de la interdependencia entre sus derechos territoriales, de identidad colectiva, personalidad jurídica, sistemas e instituciones propias de conocimiento y gobierno, y su participación en los asuntos públicos. Esta reflexión y claridad explica también los ajustes producidos en el problema y los objetivos de investigación inicialmente contemplados y propuestos.

Esto último cobra mayor pertinencia cuando se advierte como en la actualidad, el renovado papel protagónico nacional adquirido por el CTC en el marco de las luchas indígenas territoriales y autonómicas. La visibilidad de su sistema de espacios sagrados, conocimientos y gobierno ancestral, y el reconocimiento explícito que el Decreto 1500 de 2018 hizo de las *autoridades públicas propias*⁸ de estos cuatro pueblos y de la forma como las mismas se integran a la estructura de gobierno propio en este territorio ancestral, como también debido a la creación allí de una *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* que con un elevado carácter de interlocución, unos alcances definidos⁹ y términos de operatividad guiados por los principios de pluralismo, reconocimiento y respeto de los conocimientos y las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, y la observancia de la progresividad en la protección y el goce efectivo de sus derechos (artículo 10 del Decreto 1500 de 2018), plantean hoy una inédita, prometedora y desafiante oportunidad transformadora de las condiciones y términos de relacionamiento de las autonomías indígenas en el Estado.

2. Problema, preguntas e hipótesis de esta investigación.

Es conforme a lo hasta acá expuesto que este trabajo doctoral se estructuró para dar respuesta al problema de investigación que plantea la siguiente pregunta: *¿Cuáles son las posibilidades*

⁸ En correspondencia con el reconocimiento y respeto de su autonomía, este Decreto previó que “el ejercicio de la autoridad y gobierno de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM se estructura y fundamenta con base en la Ley de Origen, espacios de gobierno y las autoridades ancestrales (Mamos)” y así mismo reconoció al CTC y a las organizaciones (Confederación Indígena Tayrona, Organización Gonawindua Tayrona, Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona y Organización Indígena Kankuama), un carácter de autoridades públicas especiales en este territorio. (artículo 10 del Decreto 1500 de 2018).

⁹ Esta mesa tiene por funciones las de “velar, impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento de los principios, mandatos y medidas establecidas en este decreto; proponer planes, programas, estrategias y acciones que se orienten a la protección y conservación de este territorio, su diversidad biológica, valor espiritual y cultural; y fungir como instancia de entendimiento entre las autoridades que la conforman, en un marco de reconocimiento a la autonomía, el gobierno propio indígena y la identidad étnica y cultural”.

institucionales y jurídicas que ha tenido y hoy tiene el ejercicio de la autonomía que, constituidos como el Consejo Territorial de Cabildos – CTC, los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) disputan en defensa de la integralidad de su territorio ancestral demarcado por la Línea Negra, por el posicionamiento de sus principios y estructuras propias de gobierno y para su coordinación como autoridades en el Estado?

Tres preguntas secundarias de investigación orientan por su parte el desarrollo de los cuatro Capítulos que en respuesta a este previo interrogante se estructuraron para integrar este trabajo de tesis doctoral. Por una parte los Capítulos I y II buscan responder a la pregunta sobre el ¿cómo se configuran y qué carácter tienen las disputas que en defensa de sus territorios tradicionales y ancestrales y por el ejercicio en los mismos de su autonomía, han afrontado y hoy afrontan los pueblos indígenas en Colombia? Luego con tal perspectiva y situadamente el Capítulo III busca comprender el ¿cómo se han disputado y constituido los derechos territoriales de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta)? para finalmente centrarse el Capítulo IV en ¿cuál es el carácter del ejercicio de gobierno propio que estos mismos cuatro pueblos adelantan y disputan conformados como el CTC en el marco de la reafirmación y defensa de su integridad territorial y autonomía política?

Como hipótesis de esta pregunta de investigación se planteó por su parte que las luchas políticas y jurídicas que en defensa de la integridad de su territorio ancestral demarcado por la Línea Negra, como por el ejercicio de su autonomía adelantan los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo a través del CTC, comprenden desde sus propios y conjuntos procesos culturales y autonómicos, la concepción y el posicionamiento de alternativas y propuestas de relacionamiento político y administrativo que, apoyadas en estándares jurídicos inobservados en el país, se encaminan a superar los obstáculos institucionales y normativos propios a las brechas existentes en el ejercicio de los derechos territoriales y de autonomía indígenas en el país.

3. Objetivos y estructura de la exposición

El objetivo general de este trabajo es entonces el de *explorar en las apuestas y disputas políticas*

y jurídicas que impulsa y afronta el CTC de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo como parte de su lucha en defensa de la integridad territorial y por la reafirmación de sus sistemas de conocimiento y estructuras de gobierno, sobre sus posibilidades jurídicas e institucionales para superar la actual brecha en el reconocimiento y la protección de los territorios ancestrales indígenas y las garantías para su autonomía, autoridad y coordinación en el Estado. A partir de allí, cuatro objetivos específicos orientan el desarrollo de esta tesis doctoral a través de igual número de capítulos que la integran.

El primero de estos objetivos que se aborda en el Capítulo I consiste en *determinar el carácter y los alcances que adquiere el concepto jurídico de “territorio” como parte de los históricos procesos reivindicativos culturales y políticos de lucha que adelantan los pueblos indígenas en Colombia, y sus vínculos y distinciones con aquellas libradas por la defensa y constitución de sus resguardos. Con tal propósito se describen allí el proceso de despojo, ocupación y de reconocimiento de sus tierras bajo el gobierno colonial, las que posteriormente fueron sus luchas por preservarlas frente a las políticas de división de resguardos, así como el carácter de las exigencias y brechas jurídicas que hasta la actualidad presentan y afrontan estos pueblos para efectos de recuperar y proteger sus territorios poseídos tradicional o ancestralmente bajo los marcos institucionales y jurídicos constitucionales y agrarios existentes.*

A partir de esta concepción disputada y más integral de las relaciones jurídicas de los pueblos indígenas con sus tierras, el Capítulo II se propone a su turno *caracterizar las disputas que por el ejercicio de su autonomía y gobierno propio sobre el territorio afrontan los pueblos indígenas en Colombia. Para ello se presenta y proponen por una parte, algunos elementos estructurantes de la autonomía indígena relativos a su concepción a partir de la interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del territorio; a los sistemas jurídicos, las instituciones, estructuras de gobierno propios de los pueblos indígenas que la integran; y en relación con el ejercicio de su autoridad desde el territorio. Posteriormente se abordan allí las políticas de asimilación y su implementación junto a los conceptos de baldío y utilidad pública en los territorios indígenas, así como en la expresión ambiental y participativa de los discursos y dispositivos que han institucionalizado el trámite y la gestión en el Estado de estas disputas autonómicas.*

Expuesto el anterior marco es desde la mirada situada de estas disputas que un tercer objetivo desarrollado en el Capítulo III se centra en *identificar los principales rasgos del proceso de disputa y configuración jurídica de los derechos de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) sobre su territorio ancestral*. Lo anterior a través de tres momentos que parten el primero por describir la existencia de disputas por la reafirmación, invención y colonización de este lugar y macizo litoral, para luego analizar lo que ha sido en el mismo el reconocimiento jurídico de los derechos territoriales de estos cuatro pueblos bajo la figura del Resguardo y en cuanto sujetos de reforma agraria, así como a través de la delimitación y protección de su territorio ancestral y sistema de espacios sagrados demarcado por la Línea Negra.

Es a partir de tales rasgos que un último objetivo se desarrolla en el Capítulo IV para *establecer en el carácter de las apuestas y disputas que constituidos como el Consejo Territorial de Cabildos, adelantan y afrontan los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) en defensa de la integridad de su territorio ancestral y por su ejercicio allí como autoridades públicas propias, las posibilidades institucionales y jurídicas que permiten superar las brechas existentes en la garantía de su derechos territoriales y autonómicos*.

Lo anterior se aborda en este Capítulo partiendo de los fundamentos y antecedentes que configuran la apuesta autonómica del CTC como espacio de gobierno indígena en el territorio ancestral la Línea. Tras ello se analizan allí tres escenarios de relacionamiento y disputa que ilustran sobre las estrategias de interlocución y también los riesgos que mantienen bajo una constante amenaza de fragmentación la integridad de su territorio ancestral y sistema de espacios sagrados, conocimientos y gobierno, como son los de la implementación en su territorio de la política ambiental, la valoración y gestión administrativa sobre el mismo de la “afectación directa” y del registro de sus autoridades representativas.

A partir de su propia concepción holística y sistémica del territorio, este Capítulo aborda en su parte final la propuesta que para su relacionamiento administrativo como *Autoridades Públicas Propias* en el territorio ancestral de la Línea Negra y el Estado, se vienen hoy disputando junto con la ampliación de los horizontes epistémicos de su autonomía estos cuatro pueblos conformados

como el CTC, a través de las que han sido sus luchas por ejercer como estructuras propias y públicas de gobierno y el establecimiento de los debidos mecanismos y espacios para su coordinación cuando corresponda, con los demás principios y estructuras orgánicas de autoridad del Estado.

4. Metodología y sus bases dialógicas.

La pregunta por este particular y situado proceso autonómico de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo emerge entonces desde mi lugar como abogado y asesor del CTC en el marco del proceso mismo de la defensa jurídica de su territorio ancestral y para la reafirmación del ejercicio de su autonomía y estructuras propia de gobierno. Aproximarme desde allí a un problema de investigación se constituyó en su inspiración y fundamento, en tanto oportunidad de aportar a dicho proceso cultural y político, histórico y transformador que hasta el día de hoy impulsan estos cuatro pueblos de su realidad territorial, jurídica e institucional.

Lo anterior determinó la concepción y formulación mismas del proyecto de investigación cuyos resultados recoge este documento y tesis doctoral, al tiempo que se constituyó en una condición inherente al método empleado para su desarrollo y elaboración. Así, enmarcados en un compromiso ético, político y profesional asumido y que mantengo con las autoridades de estos cuatro pueblos en la tarea de la defensa jurídica de su territorio ancestral, esta condición y lugar me convocaron a plantearme la necesidad de superar las barreras y asimetrías propias de la distinción sujeto/objeto, para en su defecto permitirme la exploración de otras propuestas metodológicas que, contrario a la sustracción de mi subjetividad como investigador, hicieran posible, sin escisión alguna, inmerso en el entramado social, político y cultural a través del cual se expresa el gobierno propio del CTC en el territorio ancestral de la Línea Negra¹⁰, abordarle como expresión de la relación de horizontalidad y confianza que he construido desde mi trabajo como su asesor jurídico.

Lo anterior para develar como partícipe el que, retomando a Ulloa (2004; 2010), es un carácter relacional de la identidad y contenido vivencial de la autonomía indígena del CTC en la Sierra

¹⁰ Lo que expresa Bacher-Martinez como la “comprensión del lugar del investigador en el proceso de conocimiento comunitario es autoimplicativa”.

Nevada de Gonawindua (SNSM). De manera que esta investigación puso en diálogo mi rol como investigador doctoral y asesor jurídico del Consejo Territorial de Cabildos – CTC de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, permitiendo una investigación a través de un método que es así mismo dialógico¹¹, y en el que sujeto y objeto han sido definidos en el acto (político) concreto, histórico y relacional (Sisto, 2015), y ello buscando superar relaciones asimétricas y también la reducción de los participantes a objetos pasivos de estudio, para más bien transitar a una interacción investigativa basada en el reconocimiento de un pluralismo ontológico (Granados-García, 2023) y la posibilidad de contribuir a un diseño autónomo y pluriversal (Escobar, 2017).

Es a partir de allí que para responder al problema de investigación planteado y en especial para su desarrollo en el Capítulo IV se recurrió a la Investigación Acción Participativa – IAP – como el método pertinente a su gestante motivación transformadora. Como su asesor jurídico, fue en el marco de la agenda propia de gobierno del CTC, desde los Ezwamas, las Kankuruas, los Ka`duku, como de aquellos de diálogo y disputa con otras autoridades de gobierno que se abordó la pregunta por las posibilidades institucionales y jurídicas de la defensa de su territorio ancestral y reafirmación de sus estructuras propias de gobierno.

Ahora, no obstante este enfoque cualitativo de la IAP desde el cual emerge y se formula, el desarrollo de esta investigación acudió así mismo en sus distintos momentos y Capítulos, al menos a tres métodos y tipos de análisis. De esta manera, para el abordaje de los Capítulos I y II se aplicó en un primer momento un análisis documental y cualitativo de contenidos. Concebido el primero como el conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas orientadas a el contenido y la forma de documentos originales “reelaborándolos y transformándolos en otros de carácter instrumental o secundarios, con el objetivo último de facilitar al usuario la identificación precisa, la recuperación y la difusión de aquellos” (Pinto, 1988:328).

Este proceso comprendió tres momentos correspondientes, el primero a la indización o determinación de los conceptos cuya centralidad al abordaje del problema de investigación y sus dos primeros objetivos secundarios se identificó al momento de la elaboración del proyecto y del

¹¹ Este método tiene como sus mayores exponentes Mijael Bajtin y Valentin Voloshinov.

estado del arte, como fueron principalmente aquellos de territorio, autonomía, participación y gobierno propio indígena. Desde allí se trabajó en los resúmenes de las distintas clases de documentos que fueron recuperados, analizándoles hasta precisar sus tesis, decisiones y argumentos centrales, y lograr tras ello breves síntesis de los mismos que me permitieron su posterior uso y referencia con pertinencia a la estructura, los planteamientos y secciones previstas para el desarrollo de este trabajo de investigación. Para este rastreo se indagó en las bases de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de la Biblioteca Luis Ángel Arango y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), así como en la biblioteca de la Universidad Autónoma de México y su Instituto de Investigaciones Jurídicas. Igualmente fueron consultadas en línea las bases de datos scielo.org y Redalyc.org.

Para el primer Capítulo se adelantó la observación documental de normativas -Leyes y Decretos principalmente- y sentencias sobre las cuestiones agrarias que en el tiempo han dispuesto y reglado lo relativo a las tierras de los pueblos indígenas, de documentos e informes producidos por las entidades del Estado competentes, así como de las respuestas obtenidas de estas con información actualizada. Igualmente fueron observados informes que en el marco de sus funciones se han producido sobre la materia a instancias de la CIDH, por parte de distintos Relatores especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como por instancias técnicas propias de los pueblos indígenas como la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Junto a ello se adelantó una revisión bibliográfica de textos académicos sobre la historia jurídica de los resguardos y los movimientos políticos indígenas en el país.

El segundo Capítulo comprendió a su turno la observación documental de comunicados, mandatos e informes de las organizaciones de los pueblos indígenas, el análisis de las apuestas y normativas y sentencias judiciales sobre la autonomía indígena en el país, documentos e informes de entidades oficiales, respuestas obtenidas a través de derechos de petición interpuestos, así como de una revisión a fuentes secundarias de bibliografía sobre los debates académicos actuales relativos a la autodeterminación y las autonomías indígenas, de informes de organismos internacionales y no gubernamentales.

En estos mismos dos Capítulos se incluyó la realización de un análisis de contenido respecto

de las entrevistas adelantadas, para el primero con Camilo Niño Izquierdo, Secretario Técnico Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, en relación con las apuestas políticas y jurídicas de los pueblos indígenas en defensa y por la recuperación de sus territorios tradicionales y ancestrales, y para el segundo con Gladys Jimeno Santoyo, ex Directora de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior en relación con su experiencia en lo que fueron las discusiones y apuestas gubernamentales en torno a la implementación iniciando la década del noventa, de los mandatos constitucionales de la Constitución Política de 1991 y del Convenio 169 de la OIT que desde entonces reconocieron la diversidad, los territorios y la autonomía de los pueblos indígenas. Aplicado a estas entrevistas, tal análisis permitió poner en diálogo los abordajes teóricos y jurídicos del territorio, el gobierno propio y la autonomía indígena con ambos actores protagónicos en su devenir en el país, tanto desde el movimiento indígena, como en su momento del Gobierno Nacional.

Estos mismos dos métodos y tipos de análisis aplicados no obstante desde una mirada situada de estas disputas por el territorio, las autonomías y los gobiernos propios de los pueblos indígenas, concentró la elaboración del Capítulo III sobre los rasgos del proceso de disputa y configuración jurídica de los derechos de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) sobre su territorio ancestral. Para el desarrollo del mismo se adelantó, por una parte, un análisis documental de contenido respecto de cada uno de los actos administrativos que han constituido y ampliado sus cuatro resguardos y a hoy materializan su derecho de propiedad colectiva, aquellos de creación de los Parques Nacionales Naturales en su territorio, el histórico de las normativas que han dispuesto sobre los derechos territoriales de estos pueblos, principalmente agrarias y ambientales, así como de los documentos recuperados de una amplia bibliografía de cronistas y académicos que desde distintos campos de las ciencias sociales han abordado las cuestiones sobre la tierra y los pueblos indígenas en este macizo litoral.

Lo anterior fue analizado y puesto allí en diálogo con las distintas experiencias y valoraciones que en relación con las que han sido las apuestas de estos cuatro pueblos en defensa y por la recuperación de su territorio ancestral, permitieron las entrevistas adelantadas con quienes fungen actualmente como sus autoridades, así como también con otros actores protagónicos en sus históricas y actuales agendas territoriales. Esto posibilitó una mejor comprensión sobre su lugar como actores de las disputas por la tierra en la Sierra Nevada de Santa Marta y desde allí un análisis

con mayores elementos de contexto, respecto de sus apuestas por la constitución y ampliación de sus resguardos, en el marco de aquella por la recuperación y protección de su territorio ancestral demarcado por la Línea Negra.

Tanto para la elaboración de los Capítulos I y II, como para la culminación del Capítulo III, fue fundamental la estancia que adelanté entre los meses de agosto y noviembre del año 2022, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México IJ-UNAM y con el acompañamiento de la Dra. Érika Bárcena Arévalo. Esto como el resultado de la recuperación y el análisis de distintos textos sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, autodeterminación y autonomía, y gracias a la preguntas y enfoques suscitados tras mi participación allí en el Coloquio de Doctorantes del IJ 2022 en diciembre de ese mismo año, y en la Clínica jurídica sobre “herramientas y mecanismos de acceso a la justicia y de defensa y promoción de los derechos humanos ambientales de los pueblos indígenas”, a cargo de los profesores Rodrigo Gutiérrez y Andrea Davide Ulisse Cerami.

Posteriormente y para efectos de dilucidar sobre el carácter de las históricas apuestas y disputas territoriales y autonómicas del CTC de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, el Capítulo IV se desarrolló a través de un análisis que privilegió la IAP desde mi lugar como participante y asesor jurídico del CTC que los reúne, en ciertos encuentros concernientes a dos de sus principales y actuales apuestas (Ver Anexos), como son, por una parte, la expedición, defensa jurídica e implementación administrativa del Decreto 1500 de 2018, y por otra, la formulación e implementación de su protocolo propio de relacionamiento y coordinación administrativa.

Con sujeción a la agenda autónoma de las autoridades, en el marco de la primera de estas apuestas participé en dos reuniones relativas a la expedición del Decreto 1500 de 2018 adelantadas el 16 de marzo y el 12 de mayo del 2018, ambas en la Casa Indígena de estos cuatro pueblos ubicada en la ciudad de Valledupar. Luego, tras su expedición e inmediata demanda de nulidad ante el Consejo de Estado, hice parte a su turno como su abogado en reuniones en las cuales fue analizada, discutida y orientada la estrategia de litigio, entre estas las que se llevaron a cabo el 10 de marzo de 2020 en la sede de la ONIC en Bogotá junto con otras organizaciones aliadas, así como una interna del CTC el 2 de octubre de 2021 en Ikarwa Besote (Valledupar).

De igual manera, con el objeto de abordar el impulso a la implementación de este Decreto y la importancia en su apuesta por el ejercicio de su autonomía a través de sus estructuras propias de gobierno, se llevaron a cabo entre abril del 2022 y agosto del 2023 cuatro reuniones, dos en Makumake (Río Seco), una en la Casa Indígena (Valledupar) y una en Kankuameka Kankuase (Atánquez), así como un evento de instalación de la Mesa prevista en el artículo 10 del Decreto 1500 de 2018, en la sede del Ministerio del Interior en la ciudad de Bogotá.

Por su parte, para los análisis relativos a las disputas por el territorio y la autonomía en la Línea Negra fueron trascendentes mi participación en tres reuniones relativas al Protocolo de relacionamiento y coordinación administrativa de estos cuatro pueblos. La primera sobre la formulación de este Protocolo que se llevó a cabo en la Casa Indígena de la ciudad de Valledupar en marzo del 2018. Ya en 2022 hice parte como asesor del CTC en dos reuniones, la primera en noviembre de concertación técnica con la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – DANCP- en la ciudad de Bogotá, y la tercera de carácter interno, celebrada en diciembre de ese mismo año en Makumake (Río Seco).

Para este Capítulo se adelantaron así mismo un análisis documental y cualitativo de contenidos a partir de las categorías, sus desarrollos, discusiones jurídicas y teóricas que fueron abordadas en los Capítulos I y II, así como desde los elementos característicos del proceso histórico de configuración de los derechos territoriales de estos cuatro pueblos identificados en el Capítulo III. Lo anterior respecto de mandatos, lineamientos y comunicados adoptados por el CTC desde su conformación y hasta el presente, así como algunos pertinentes de las organizaciones indígenas de estos cuatro pueblos: OWYBT del pueblo Wiwa, OIK del pueblo Kankuamo, OGT del pueblo Kogui y la CIT del pueblo Arhuaco. Fueron así mismo recuperadas distintas normas y fuentes del derecho, como leyes, decretos, resoluciones, directivas, providencias judiciales, actas, informes, documentos técnicos y de política (de los niveles internacional, nacional y municipal), que han dispuesto, abordado o incidido sobre aspectos de su territorio, autonomía o representación. Igualmente se recuperaron y analizaron distintos actos administrativos y bases de datos oficiales, como las respuestas a los derechos de petición presentados ante distintas autoridades.

Para conocer sobre el proceso y sentido de la conformación del CTC se sostuvieron y posteriormente analizaron así mismo a su turno las entrevistas sostenidas con autoridades indígenas partícipes de su conformación, algunas de las cuales fungen en la actualidad como Cabildos Gobernadores de estos pueblos o como sus asesores. En adición a ello se estudiaron comunicados, mandatos y pronunciamientos emitidos por este espacio propio y conjunto de gobierno, así como la recuperación y el análisis de literatura sobre la historia colonial, social, cultural y económica del Caribe Colombiano y el Magdalena Grande, como de publicaciones propiamente relativas al territorio ancestral de la Línea Negra.

Así pues, desde mi concurrente tarea de acompañamiento jurídico al CTC, mis notas de campo y observaciones participantes en el marco de los espacios internos y con actores gubernamentales e internacionales en el marco de la expedición, defensa e implementación del Decreto 1500 de 2018 y de su protocolo propio de relacionamiento y coordinación (Ver Anexos), constituyeron junto con estos análisis documentales y cualitativos, los elementos de valoración que permitieron concluir sobre las posibilidades institucionales y jurídicas que tienen las apuestas del CTC para superar las brechas existentes en el ejercicio de su autonomía y formas propias de gobierno en su territorio ancestral.

CAPÍTULO I

DEFENDER LAS TIERRAS Y LOS TERRITORIOS

INTRODUCCIÓN

En este primer Capítulo se aborda el surgimiento y la configuración del carácter y los alcances del concepto de *territorio* como parte del proceso de lucha que adelantan históricamente los pueblos indígena en Colombia por la defensa y recuperación de las tierras con las cuales han mantenido en el tiempo vínculos espirituales, bioculturales y políticos de carácter tradicional o ancestral materializados en su posesión, uso y ocupación, y de manera independiente a ser o no las mismas reivindicadas como propiedad colectiva de resguardo. Esto último no obstante buscando evidenciar a partir de una aproximación histórica la relación de dicho concepto con las disputas afrontadas por estos pueblos por la preservación de su propiedad de origen colonial o conseguir su titulación republicana, así como su conceptualización y actuales brechas en el marco constitucional de 1991 y del derecho internacional de los derechos humanos.

Para efectos de abordar lo anterior se revisaron y analizaron las normativas y sentencias que han regulado en el tiempo las cuestiones agrarias y dispuesto sobre lo relativo a las tierras de los pueblos indígenas, documentos e informes producidos por las entidades del Estado competentes, así como la información actualizada obtenida de las respuestas a las solicitudes de información presentadas. Igualmente fueron consultados informes producidos sobre la materia a instancias de la CIDH, por parte de distintos Relatores especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como por instancias técnicas propias de los pueblos indígenas como la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación. Junto a ello se adelantó una revisión bibliográfica de textos académicos sobre la historia jurídica de los resguardos indígenas y los movimiento políticos de estos pueblos en el país.

El abordaje de este objetivo y Capítulo se presenta entonces en tres partes. La primera de ellas recapitula en dos momentos las disputas que han afrontado y hoy afrontan los pueblos indígenas por preservar, recuperar y constituir sus tierras de resguardo. Lo anterior a través de una mirada contextual que sitúe en su proceso de despojo, ocupación y reconocimiento bajo el gobierno colonial, en lo que posteriormente fueron las luchas indígenas por preservarlas ante las políticas

para su división, y así mismo hasta la actualidad de las exigencias que tras ello y bajo los marcos institucionales y jurídicos de reforma agraria, estos pueblos vienen presentando para la formalización y ratificación de los títulos jurídicos sobre sus tierras, bajo la forma de dominio colectivo de esta institución colonial.

A partir de allí una segunda sección aborda la emergencia y el transitar jurídico del concepto de *territorio* indígena y de su exigencia en el marco de la recuperación, reconocimiento y protección estatal de la totalidad de las tierras que estos pueblos poseen, ocupan o utilizan, y ámbitos en donde los mismos mantienen, recrean y vivencian cultural y espiritualmente su relación con la tierra y la naturaleza. Posteriormente en una tercera y última sección se busca reparar a su turno en el carácter de la brecha existente en el país en materia del reconocimiento, la garantía y protección de los territorios tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, para así finalmente proponer unas conclusiones.

1. TIERRAS DE RESGUARDO.

Tras el encuentro colonial los pueblos indígenas debieron asumir la lucha por defender las tierras a las que fueron reducidos y resguardados. La preservación, recuperación y ratificación de los resguardos adquirirá luego en la república y a lo largo del siglo XX un lugar central en las luchas políticas de estos pueblos que en distintos lugares del país se opusieron a su división y lucharon por evitar su extinción y la de su sentido cultural y colectivo.

Esta institución de origen colonial se consolidará posteriormente como epicentro de las demandas indígenas por la tierra en el marco del surgimiento de la normatividad e institucionalidad agraria de inicios de los sesenta. Así mismo, con su reafirmación en la Constitución Política de 1991, es a la luz de una lectura sistemática de esta última que la institución del resguardo, sobre todo en su articulación con el nuevo carácter plural y democrático del Estado (artículo 1° de la Constitución Política), dejaba de ser desde entonces, al menos en el plano jurídico, un mecanismo de asimilación, de reducción a la vida civilizada como lo mandaba la Ley 89 de 1890¹² y pasaba a

¹² El lenguaje utilizado y contenido de esta Ley hoy vigente, se caracterizó por ser discriminatorio y racista, razón por la cual tres de sus artículos (1°, 5° y 40) fueron objeto de un juicio constitucional en virtud del cual fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-139 de 1996.

ser parte central de un proyecto político de reconocimiento y protección a la diversidad étnica y cultural de Colombia (artículo 7º de la Constitución Política) (Muñoz, 2016).

A continuación se aborda primero lo que fue durante la época del encuentro y gobierno colonial la desposesión, ocupación, el reconocimiento y también configuración de las disputas que por los derechos sobre sus tierras afrontaron en adelante los pueblos indígenas, para luego reparar desde allí en las luchas que estos mismos debieron afrontar por preservar su tierra y ser colectivo ante la campaña gubernamental de división de resguardos, así como en las exigencias que en el marco institucional y jurídico agrario, disputan e impulsan hasta el presente por la formalización y ratificación de los títulos jurídicos sobre sus tierras bajo la forma de dominio colectivo de esta institución de origen colonial, hoy inalienable, imprescriptible e inembargable.¹³

1.1.Despojo, ocupación y reconocimiento colonial de las tierras indígenas.

La configuración de las disputas libradas por los pueblos indígenas en defensa de sus tierras se inicia tras el encuentro colonial, cuando como señala Konetzke (1974: 24), los reyes católicos fueron investidos por mandato papal¹⁴ de una “plena y libre y omnímota potestad, autoridad y jurisdicción” sobre estos territorios o Indias Occidentales. Una razón natural, divina y jurídica de la apropiación y el sometimiento colonial que fue fundacional para que todas estas tierras fueran como explica Ots Capdequí (1959: 6), jurídicamente comprendidas como “regalía de la Corona castellana”, y también el fundamento conforme al cual “el dominio privado sobre las tierras de referencia había de derivar forzosamente de una gracia o merced real”.

¹³ Estas características que los resguardos indígenas comparten con los bienes de uso público, fueron definidas por la Corte Constitucional de la siguiente manera: “a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios. c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados” (Sentencia T-566 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

¹⁴ Concretamente las llamadas *Bulas Alejandrinas* del año de 1493.

De la impugnación de esta ocupación, sus razones y de tales títulos jurídicos se encargarían personajes como Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria, quienes desde el pensamiento iusnaturalista presentaron sus críticas a la campaña de exterminio y desposesión librada por los españoles en contra de los pueblos indígenas, este último señalando incluso que dichos pueblos tenían derechos de autonomía y también títulos sobre sus tierras a los que los europeos debían respeto (Anaya, 2005). De otro lado estaban quienes como Juan Ginés de Sepúlveda defendían que una guerra justa como la emprendida para la conquista española en América encontró justificación en argumentos como el de la superioridad cultural sobre estos pueblos considerados bárbaros, así como en los deberes españoles de guiarles al cumplimiento de la ley natural, impedir su práctica de sacrificar inocentes y también mostrarles el camino de la verdadera religión (Sepúlveda, 1996: 28-35).

Lo anterior describe el marco fundante de la desposesión y el gobierno coloniales, así como el contexto en que se da inició al desarrollo de una normatividad colonial sobre indios en la cual se dispondrá posteriormente a lo largo del siglo XVI sobre sus reducciones y resguardos. Así previeron al respecto tempranamente en 1512 las *Ordenanzas Reales para el buen regimiento y tratamiento de los Yndios*, o Leyes de Burgos¹⁵:

para que los dichos caciques e yndios tengan el conocimiento de nuestra fe que seria necessario por su saluacion porque de su natural son ynclidados a ociosidad y malos vicios de que nuestro señor es deseruido y no a ninguna manera de virtud ni doctrina e el principal estorvo que tyenen parano hemendar de sus bicios e que la doctrina no les aprouecheni en ellos ynprimani lo tomen es tene sus asyentos y estancias tan lexos como los tienen y apartados de los logares donde biven los españoles

De manera que para cumplir con este mandato papal y divino de evangelización y corrección moral, un paso previo para el gobierno colonial de los indígenas fue superar las dificultades de su dispersión y nomadismo, razón por la cual los españoles buscaron su concentración y agrupamiento a través de las reducciones y pueblos de indios, figuras antecedentes de los resguardos indígenas. Tal como anota Ots Capdequí (1948:71), se les llamó reducciones “porque ante la resistencia de los aborígenes, que preferían llevar una vida no sedentaria alejados de los

¹⁵ Señala al respecto Sánchez que la novedad de estas leyes “radicó en ser el primer cuerpo general legislativo que se redactó para las Indias” (Sánchez, 2012:17).

colonizadores, fue necesario reducirles para que vivieran en población y se les declaró adscritos al pueblo de que formaban parte”.

Con estos antecedentes algunos autores ubican el surgimiento del resguardo en la tercera década del siglo XVI (Pineda, 1995; Suescún, 2001), y otros, como Martini & Mayorga (2004: 39) finalizándolo y tras la expedición de las Reales Cédulas de el Pardo del año de 1591, normativas a partir de las cuales se dispuso identificar las tierras que “los indios naturales de cada pueblo había menester para sus labranzas y crianzas y resguardos”¹⁶ y se facultase a oidores y visitadores para asignar a pueblos determinados, tierras inalienables en propiedad común. Esta fue entonces en cualquier caso en su origen una institución orientada a consolidar el gobierno sobre los indígenas, asegurando tanto el mandato papal de su evangelización, su administración fiscal y tributaria, como también la prestación de sus servicios personales cuando se tratara de indios mitayos¹⁷ (Díaz, 1992); en suma, tal como señala Malagón (2007), el agrupamiento de indígenas fue la primera manifestación de la vida en policía en las Indias.

Sobre los derechos que con la conformación de un resguardo se reconocían a los indígenas no se encuentra tampoco un consenso. Autores como Álvaro Tirado (1988) y Margarita González (1992) han señalado que un resguardo no configuraba un derecho de propiedad, mientras que otros como Diego Mendoza (1898-1994) y Martini & Mayorga (2004) sostienen por su parte que los indígenas detentaban un verdadero derecho de dominio, si bien debido a la política tutelar aplicada por la Corona española, limitado en cuanto a las facultades de disposición, en especial su venta y arriendo, pleno en todo caso en cuanto a sus atributos.

De acuerdo con Margarita González (1992), estas tierras comunales constituidas por las destinadas al usufructo y subsistencia de cada núcleo familiar, y por los pastos comunales, cuyas aguas, bosques y campos satisfacían las necesidades comunitarias, no fueron de fácil y pacífica

¹⁶ A través de estas normas la Corona adelantó un juzgamiento al origen y conservación de la propiedad territorial en el nuevo reino a través de la *composición de tierras*, figura que buscó corregir los problemas derivados de la posesión ilícita de la tierra (Muñoz R., 2001)

¹⁷ La *mita* consistía en un deber de trabajo forzoso, temporal y remunerado que recaía sobre indígenas en relación con labores de tipo doméstico, agrario y minero. Estas labores debían ser prestadas en tierras distintas de las de los resguardos, muchas de las veces en haciendas y minas cuyos patrones buscaban con frecuencia impedir el retorno de los indígenas a sus tierras de comunidad (Ots Capdequí, 1959: 92).

determinación, sino por el contrario fue este un aspecto controvertido que terminó facilitando la invasión de población no indígena debido a que si bien se consideraban tierras indígenas las “ocupadas y cultivadas por los aborígenes con anterioridad a la llegada de los españoles”, en realidad no todas sobre las que los indígenas alegaban posesión estaban en efecto pobladas o cultivadas por estos, y así mismo también como consecuencia de las imprecisiones de los sistemas naturales de alinderación utilizados por los indígenas, como a los cambios en la denominación topográfica de muchos de estos, que comenzaron a ser luego remplazados por otros de origen castellano (González, 1992:30).

Fue en el marco de una establecida política tutelar¹⁸ fundamentada en el deber que tenían el entero de las autoridades de gobierno en las Indias de su evangelización (Lucena, 1982), así como ante un aparato burocrático colonial que resolvió sobre la tierra y sus disputas¹⁹, que debieron los indígenas buscar hacer valer mediante el litigio las disposiciones del derecho indiano²⁰ que les amparaban, en medio de una dinámica social y económica que hacían reiterada su inobservancia (Ots Capdequí, 1959: 86). De cualquier manera la protección jurídica tutelar de los derechos indígenas sobre sus tierras (Martini & Mayorga, 2004; Bushnell, 2007) y la defensa litigiosa que de la misma estos debieron adelantar ante los abusos de los que en la práctica eran objeto²¹ (Ots Capdequí, 1959: 86) revelaron pronto cómo, no obstante el origen de sus derechos no ser en principio translaticios propios del repartimiento de tierras adelantado en América, en la práctica fue un carácter siempre disputado el que abocó al indígena a su defensa como derechos derivados y constituidos, rasgo que a partir de esta desposesión original acompañó como trasfondo las

¹⁸ Para Yrigoyen (2009:18) la política de tutela es aquella en donde la “inferioridad e incapacidad se convirtieron en los descriptores indígenas de las políticas”.

¹⁹ Por ejemplo, a través de la visita a la tierra se procuró “el recuento de la población indígena y el examen de sus condiciones de vida, la tasación de los tributos y el control del cumplimiento de las normas que regulaban el régimen de encomiendas” (Jaramillo (1989) citado por Malagón, 2007: 202). Por otra parte, al describir el ejercicio del control disciplinario adelantado mediante el juicio de residencias, por medio del cual se buscaba “comprobar el buen gobierno, la policía, y la correcta administración de justicia”, Malagón (2007) señala cómo, entre otros aspectos, en virtud suya “se preguntaba sobre el uso y respeto de las tierras comunales de los resguardos”.

²⁰ Constituido por todas aquellas normas –Cédulas, Instrucciones, Ordenanzas, etc.- orientadas a los asuntos del nuevo mundo y usualmente englobadas bajo la expresión “Leyes de Indias”. Al ser el carácter casuístico, uno de sus rasgos distintivos fue el de consistir en un inmenso cúmulo de disposiciones normativas cuya dispersión terminó por entorpecer su conocimiento y acatamiento. Por esta razón existieron varios intentos compilatorios, siendo uno muy importante la *Recopilación de Leyes de Indias del año 1680*.

²¹ Señala Mayorga (2022) cómo “en el Nuevo Reino de Granada, la presión que ejerció el campesinado no indio por la vía del arrendamiento de las tierras de los resguardos desembocará en un proceso irreversible de extinción y agregación de pueblos de indios y en el remate de las tierras declaradas "vacantes" a favor de los vecinos”.

disputas jurídicas que en adelante librarían los pueblos indígenas por la recuperación de sus territorios.

1.2. Preservar, formalizar y ratificar los resguardos.

No obstante las normativas que como se ha señalado buscaron desde el siglo XVI reconocer las tierras poseídas por los indígenas, fueron también de origen colonial las primeras iniciativas que con fundamento en su ociosidad buscaron su disolución durante la segunda mitad del siglo XVIII (Pineda, 1995). Lo anterior hasta el punto de ser este período descrito por Álvaro Tirado (1988: 77) como la “segunda desposesión masiva” de los pueblos originarios, resultado de la simultánea presión que sobre sus tierras ejercieron el latifundismo laico y clerical, y también los sectores colonos y mestizos sin tierra.

Este período no solo llevó a la extinción de gran cantidad de resguardos en el país, también antecedió y determinó las condiciones que en defensa de sus tierras colectivas luego afrontarían los pueblos indígenas iniciando el siglo XIX y con el advenimiento de la independencia, pues ello coincide con el surgimiento de las primeras grandes acumulaciones de tierra en la naciente república que su despojo hizo también posibles (Capdequí, 1958; Machado, 2009).

La independencia de la corona trajo consigo una emergente élite criolla y con ella la vanguardia de las ideas liberales de la Francia revolucionaria que darían adicionales fundamentos de ciudadanía e igualdad a un nuevo impulso y momento de la política de división de resguardos. Señalan no obstante Uribe & Álvarez (1985) cómo hasta 1830 la disolución de resguardos prevista en la ley no pasó del papel, pues la misma tuvo en la práctica dificultades y vacíos reglamentarios sobre cuestiones ya para entonces sin respuesta, como lo fueron las de una precisa identificación y cuantificación de los resguardos. Esto último debido a distintas causas, entre las que señalan estos mismos autores el hecho de figurar muchas de esas tierras como latifundios titularidad de “prohombres de la Independencia”, que “por ignorancia o mala fe” hubieren sido asignados como baldíos, a los constructores o concesionarios de minas, o bien por la ocupación de pequeños colonos que luego alegaban derechos adquiridos (Uribe & Álvarez, 1985:pp.91-92).

Esta política tuvo luego en general un desarrollo y expresión en las numerosas normas que en constituciones, leyes y decretos, a lo largo del siglo XIX y hasta la primera mitad del XX, estuvieron orientadas a la división de los resguardos indígenas.

Tabla No. 1.
Normativas sobre división de resguardos

Norma	Disposición
Decreto del 24 de septiembre 1810	Tras igualar al indígena como ciudadano esta Ley ordenó repartir a los mismos en propiedad las tierras de sus resguardos, distribuyéndoles a cada pueblo y en proporción a sus familias.
Decreto del 20 de mayo 1820 <i>Mediante el cual se dictan normas para restablecer en sus derechos a los indígenas y para fomentar su progreso económico y educación</i>	Dispuso la devolución a los “naturales, como propietarios legítimos, (de) todas las tierras que formaban los resguardos según títulos cualquiera que sea el que aleguen para poseerla los actuales tenedores”
Ley del 11 de octubre de 1821 <i>Sobre extinción de los tributos de los indígenas, distribución de sus resguardos y exenciones que se les conceden</i>	Ordenó el repartimiento de las tierras de resguardo “en pleno dominio y propiedad”, asignando las porciones por familia y a través de listas detalladas de los beneficiarios.
Ley del 15 de octubre de 1828	“reimpuso la capitación de indios como medio de saldar en parte la crisis fiscal del Estado ocasionada por las campañas del Sur, pero se insistió en la liquidación de los resguardos teniendo como base el núcleo familiar” (Uribe & Álvarez, 1985:91).
Ley del 2 de junio de 1834	Dispuso que “el tributo es lo único que da derecho al resguardo” y también que “en ningún tribunal ni juzgado se oirán reclamaciones cuyo único y determinado objeto sea pedir que no se repartan los resguardos”
Ley del 23 de julio de 1843	Extendió a veinte años la prohibición de venta, puso un límite de tres años a los contratos de arrendamiento que acordaran los indígenas respecto de sus porciones de tierra. (García, 1952: 32).
Ley del 22 de junio de 1850 <i>Que adiciona y reforma las de 3 de junio de 1848 (1) y 30 de mayo de 1849 (2),</i>	Dispuso que “corresponde a las cámaras de providencia arreglar la medida, repartimiento, adjudicación y libre enajenación de los resguardos de indígenas, pudiendo, en consecuencia, autorizar a éstos para disponer de sus propiedades del mismo modo y por los propios títulos que los demás granadinos”

*orgánicas de la
administración y régimen
municipal*

Ley 55 de 1905

*Por la cual se ratifica la
venta de varios bienes
nacionales y se hace cesión
de otros*

Dispuso ratificar y confirmar “las declaratorias judicial y legalmente hechas, de estar vacantes globos de terrenos conocidos como Resguardos de indígenas, así como también la ventas de ellas efectuadas en subasta pública”. Ordena igualmente reconocer “como título legal de propiedad de esos terrenos el adquirido por sus rematadores”. En ella la “Nación cede á los Distritos municipales los terrenos de Resguardos de indígenas ubicados dentro de su jurisdicción”, ordenando a estos respetar “los derechos de los indios que residan en ellos y que les han sido otorgados por leyes anteriores”.

Ley 104 de 1919

*Por la cual se dispone la
división de algunos terrenos
de resguardo*

Establece como sanción para los indígenas que se encontraren culpables de impedir la división de resguardos que los mismos “solo tendrán derecho a la mitad de la porción del terreno de resguardo” o en el caso de toda una parcialidad, la mitad de sus terrenos “se venderá por lotes de conveniente capacidad en pública subasta”.

Ley 19 de 1927

*Sobre división de
resguardos de indígenas*

Dispuso que “(l)a división de terrenos de resguardos de indígenas se efectuara por comisiones especiales a cargo de la Nación” y también que en caso de “controversias sobre límites del resguardo con propiedades particulares, o sobre dominio de porciones en que alguien alegue derecho exclusivo, las cuestiones se decidirán en juicios por arbitramento, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código Judicial”.

Ley 111 de 1931

*Por la cual se aclara la Ley
19 de 1927, sobre división
de resguardos de indígenas*

Aclaró que las autoridades judiciales, administrativas y de policía, “mientras no entren a ejercer sus funciones las comisiones creadas por la Ley 19 de 1927”, conocen de los juicios de división de resguardos. Así mismo contempló esta norma que las parcialidades interesadas en la partición de resguardos pudieran con fondos propios solicitarla a la Gobernación.

Fuente: elaboración propia.

No obstante su óptica integracionista con la que se retomaba, como señalan Martini & Mayorga (2004), una política colonial de control indirecto sobre los resguardos, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 89 de 1890²² fue exigido por los liderazgos indígenas debido a sus efectos favorables a los derechos sobre las tierras de resguardo y para su autogobierno.²³ Lo anterior hasta

²² “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.

²³ Uno de estos liderazgos, sino el más destacado, fue el adelantado por el indígena Paez Manuel Quintín Lame, cuya vida y legado movilizaron los objetivos indígenas de recuperación y ampliación de resguardos, el fortalecimiento del autogobierno, el cumplimiento de las leyes favorables a sus derechos, incluida la Ley 89 de 1890 (Arango & Sánchez, 2004).

el punto de ser la misma argumento jurídico que respaldó la recuperación posterior de miles de hectáreas por parte de los movimientos políticos que estos pueblos conformaron en la primera mitad del siglo XX (Fontaine, 2007) y gracias a los medios de prueba y acciones allí previstas en favor de la posesión indígena ante la pérdida de sus títulos²⁴ o despojo violento de sus tierras.²⁵

Es en el marco de la continuidad de la política de disolución de resguardos y de una concepción económica y productiva que en general permeaba la política agraria que los pueblos indígenas adelantan en la primera mitad del siglo XX la defensa de sus tierras colectivas y sus luchas por recuperar las despojadas. Sería avanzado el siglo XX, en la antesala de un nuevo impulso reformista agrario que fuera expedida la Ley 81 de 1958²⁶, norma también configurativa de la actual negación estructural de los derechos indígenas sobre sus tierras, pues fijó un plazo de cinco años para que “(l)as parcialidades indígenas que no teniendo títulos escriturarios emanados del Estado o de la Corona Española”, comprobaran ese carácter con la prueba supletoria (artículo 9 de la Ley 81 de 1958) prevista en el precitado artículo 12 de la Ley 89 de 1890, so pena de ser sus tierras declaradas baldías; una fórmula que como señalan Martini y Mayorga (2004), significó un giro radical respecto de las reglas vigentes hasta entonces y desde el período colonial, conforme a las cuales se reconocían a los indígenas derechos reales sobre las tierras habitadas previamente a la conquista.

Tras ello y con la expedición de la Ley 135 de 1961²⁷ se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) para entre otras funciones “constituir (...) resguardos de tierras, en beneficio de los grupos o tribus indígenas que no los posean” (inciso 3 artículo 94), así como para “adquirir tierras de propiedad privada” con estos fines. De manera que, en tanto sujetos de reforma agraria, a partir de entonces los pueblos indígenas y sus comunidades serían jurídicamente beneficiarios de los allí previstos, programas de dotación de tierras y mejoras, recuperación de

²⁴ En su artículo 12 esta ley previó la posibilidad para los indígenas de “comprobar su derecho sobre el resguardo por el hecho de la posesión judicial o no disputada por el término de treinta años” en aquellos casos de pérdida fortuita o dolosa de sus títulos, y a través del “testimonio durado de cinco testigos de notorio abono”.

²⁵ Tras disponer que “(c)ontra el derecho de los indígenas que conserven títulos de sus resguardos, y que hayan sido desposeídos de estos de una manera violenta o dolosa no podrán oponerse ni será admisibles excepciones perentorias de ninguna clase”, el artículo 13 de esta ley facultó ante tales supuestos a los indígenas para “demandar la posesión ejecutando las acciones judiciales convenientes”.

²⁶ “sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas”.

²⁷ “sobre reforma social agraria”.

aquellas de resguardo ocupadas por colonos (artículo 54 de la Ley 135 de 1961) y de la constitución de estos en su beneficio (artículo 84 de la Ley 135 de 1961).²⁸ Esta Ley condicionaría así mismo las “adjudicaciones de baldíos ocupados por indígenas” a la emisión de un “concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas” (artículo 29 de la Ley 135 de 1961).

La constitución de resguardos indígenas no tuvo en todo caso durante los años siguientes mayores avances tal como explica Houghton (2008), pues lo ordenado por la Ley 135 de 1961 fue prontamente limitado en 1969, tras la expedición del Decreto 2117, que con profunda óptica asimilacionista²⁹ y como explica Ramos (2001), pretendiendo apaciguar las aspiraciones indígenas de titulación colectiva como resguardos, estableció que el INCORA, “con miras a su ulterior división y distribución, constituirá reservas³⁰ de tierras baldías suficientes para la formación de unidades agrícolas familiares en favor de los miembros de las tribus o agrupaciones indígenas que carezcan de ellas” (artículo 1º del Decreto 2117 de 1969).

Allí fue previsto con adicional y explícito objeto integracionista, un antecedente del actual procedimiento de constitución de resguardos vigente desde mediados de los noventa. El mismo artículo primero dispuso que para constituir estas reservas de tierras, debía hacerse un “estudio de las condiciones de la zona; del censo o padrón completo de la comunidad; de su cultura y economía”, así como de “todas aquellas circunstancias que permitan elaborar y desarrollar adecuados programas para la integración gradual de la respectiva población indígena a la forma y nivel de vida del resto de la población nacional”.

Dispuso esta norma también en favor de los “ocupantes indígenas” de los terrenos que conforme al precitado artículo 9 de la Ley 81 de 1958 fueren considerados baldíos ante la imposibilidad de

²⁸ En virtud de estas funciones se ha señalado esta ley contempló la constitución de *resguardos nuevos* y distintos a los *antiguos* cuya constitución se dio en los períodos colonia o republicano previo a 1961.

²⁹ En sus considerandos distingue este Decreto con base en “los estudios realizados hasta el momento” entre “dos categorías principales” de indígenas: “tribus nómades o seminómades que viven dentro de una economía rudimentaria de caza y pesca y mantienen escasos contactos con la sociedad nacional y tribus que pertenecen a las altas culturas precolombinas, notablemente asimiladas a la cultura nacional”. Lo anterior para en seguida considerar en su parte motiva que “la ley viene buscando la integración progresiva de los indígenas a la vida política, social y económica de la Nación”.

³⁰ Tal como señala Houghton (2008:84), entre los años de 1967 y 1972 fueron constituidas 74 reservas indígenas que luego, gracias a una activa resistencia de los pueblos indígenas, respaldada en las disposiciones de las Leyes 89 de 1890, 135 de 1961 y 31 de 1967 (aprobatoria del Convenio 107 de 1957), serían reconocidas su mayoría en propiedad, bajo la modalidad de resguardos indígenas.

probar estos sus títulos originarios, una suerte de preferencia en la adjudicación, no obstante discrecional de la autoridad de tierras³¹; un reconocimiento de los derechos de ocupación que en realidad estuvo asociado al despojo jurídico y material de los territorios indígenas, no solo de cualquier derecho preexistente al Estado, sino también de aquellos títulos configurados en el período colonial.

Será luego en buena medida por cuenta de los extraordinarios avances que en la titulación de resguardos se producen durante la década de los ochenta, en el marco de una reactivación de la reforma agraria, el incremento de las adjudicaciones de baldíos y también de manera histórica de la adquisición de tierras (Balcazar, López, Orosco & Vega; 2001)³², que la constitución progresiva de resguardos y con ella un marco institucional, fiscal, jurídico y administrativo dispuesto para su trámite, se consolidan nuevamente a partir de estos años, para luego ser revalidados en 1991 como parte de la apuesta política de los pueblos indígenas en el país (Houghton, 2008) orientada a recuperar a través del derecho y sujeción a procedimientos reglados sus territorios y también acceder a otros necesarios para su subsistencia.

En estos años es aprobada la Ley 30 de 1988³³ que introdujo modificaciones a la Ley 135 de 1961 orientadas a proteger tierras de ocupación y posesión indígena, así como expedido el Decreto 2001 del mismo año adoptando dos procedimientos administrativos especiales para constituir resguardos, uno para los casos de “terrenos baldíos” y otro “sobre predios y mejoras del Fondo Nacional Agrario”. Desde entonces se puede afirmar comienzan a ser precisadas y regladas las formas administrativas de contenido técnico y multidisciplinar, que como política y de oficio la autoridad de tierras, pero también a solicitud de parte indígena, canalizarán en adelante, prácticamente estandarizando y sujetando a la progresividad jurídica y voluntad presupuestal de los sucesivos gobiernos nacionales, buena parte de sus demandas históricas de recuperación de sus *territorios*, comprendidos en estos, tanto resguardos despojados, como territorios ancestrales y preexistentes al Estado desconocidos.

³¹ Ello no obstante como establece esta misma norma “(...) sin perjuicio de las reestructuraciones y cambios a que haya lugar cuando quiera que la distribución actual resulte improductiva e inequitativa”.

³² De acuerdo con lo informado por Balcázar, López, Orosco & Vega (2001:16) “(e)n siete años ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas, con una participación del 80 por ciento de la modalidad de compras”.

³³ “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”.

Las posibilidades jurídicas de tal recuperación fueron posteriormente, ya en desarrollo de la Constitución Política de 1991, concretamente de su artículo 64 conforme al cual corresponde al Estado “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra” (artículo 64 de la Constitución Política), fue conforme a lo previsto por la aprobada tan solo tres años más tarde la Ley 160 de 1994, hoy vigente aunque en buena medida modificada, norma que ha buscado “reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico” (artículo 1º de la Ley 160 de 1994).³⁴

En su capítulo XIV dedicado a los resguardos indígenas, fijó en cabeza del entonces INCORA (Hoy Agencia Nacional de Tierras) las obligaciones de adelantar estudios encaminados a determinar “las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo”, así como a establecer la legalidad de los resguardos existentes, facultándole para adelantar los procedimientos administrativos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos³⁵ (artículo 85 Ley 160 de 1994), a través de “programas (...) dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades”.

Estos cinco procedimientos fueron posteriormente definidos y reglamentados por el hasta hoy vigente Decreto 2164 de 1995. El mismo prevé un procedimiento de *constitución*, destinado a “comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio”; uno de *ampliación* cuando las tierras resulten insuficientes para el “desarrollo económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad” o “cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las

³⁴ A través de dicha ley el Estado se embarcaba en una reforma agraria en la que se reconfiguraba su papel en la redistribución de la propiedad rural, centrado ahora en la negociación voluntaria de tierras, contemplando para ello la creación subsidios para la adquisición de tierras y el establecimiento de bonos agrarios en forma de pago en el marco de las dinámicas propias de un mercado de tierras (Ramos, 2001).

³⁵ “Los estudios de títulos coloniales y la subsiguiente reestructuración de resguardos ha sido un dolor de cabeza para los pueblos indígenas, pues los estudios de títulos, cuando menos, terminan poniendo en duda la validez de los mismos, lo que ha llevado a adelantar procesos de reestructuración que recortan los derechos territoriales de los pueblos indígenas” (Bastidas, 2007: 13-14).

tierras que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat”; el de *reestructuración* de aquellos de origen colonial o republicano “previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos” y para “dotar a las comunidades de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de sus integrantes”; así como los de *saneamiento y conversión de reservas indígenas en resguardos* (artículo 1º del Decreto 2164 de 1995).

También a mediados de los años noventa la representación indígena de la tierra y el territorio ante el Estado adquirió un trascendente y reconfigurado carácter con la creación de una “Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas” (MPC) y de una “Comisión Nacional de Territorios Indígenas” (CNTI), mediante la expedición en el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) del Decreto 1397 de 1996. Lo anterior en respuesta a las exigencias y tomas pacíficas de las instalaciones de diferentes entidades del Estado protagonizadas por indígenas en diferentes lugares del país, debido a una “ausencia de voluntad política para llevar a cabo la implementación de la Constitución, especialmente en lo relacionado con los pueblos étnicos” que, junto con la violación de sus derechos humanos por cuenta de la agudización de la violencia en sus territorios, era denunciada por las organizaciones indígenas (ODTPI, 2021).

A través de sus delegados la ONIC, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT) y posteriormente de las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO), Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor, y hoy así mismo las Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO) y del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), han venido desde entonces participando junto a ex constituyentes, senadores y senadoras indígenas en ejercicio, en estos y otros espacios de interlocución con el Estado. En el caso de la MPC, con el objeto de “concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, (...) y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen”, así como el abordaje con el Gobierno central de asuntos relativos a la biodiversidad, los recursos genéticos, la participación en las decisiones que afectan los territorios a través del derecho a la consulta previa, entre otros (Decreto 1397 de 1996).

En la CNTI por su parte, hasta el día de hoy los pueblos indígenas, a través de estas mismas organizaciones han mantenido, no obstante alguna intermitencia de la voluntad política estatal, una tarea y lucha en sí misma por el acceso a la información y seguimiento a la gestión relativa a la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas, la concertación de la programación anual para el efecto, el análisis de la normatividad agraria sobre resguardos indígenas y en miras a “recomendar las modificaciones que se requieran para superar los principales obstáculos que se presentan”, entre otros (artículo 2º del Decreto 1397 de 1996).

Así mismo, desde el Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODTPI) creado e impulsado como mandato de los delegados de las organizaciones indígenas que la integran y desde la Secretaría Técnica Indígena conducida por un delegado de la CIT, vienen desde el 2017 siendo georreferenciadas las solicitudes de titulación y de protección a la posesión, así como documentadas y analizadas las problemáticas y disputas territoriales que afrontan los pueblos indígenas en el país. Sobre la importancia de esta lucha política y tarea técnica que encierran las exigencias territoriales indígenas a través de la institución del resguardo señala el indígena arhuaco, líder y Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), Ricardo Camilo Niño Izquierdo que:

los resguardos indígenas, si bien son una figura colonial, ha sido reivindicada por los pueblos indígenas como una figura que se exige para garantizar y proteger el sistema de vida y conocimientos” sin embargo aclara que “no es una figura que protege de manera integral el territorio (...) cada vez hay más presión de las política extractivas y además no existe una adecuación normativa que contribuya a acelerar los procesos de formalización (Niño, C. comunicación personal del 24 de abril de 2024).

De acuerdo con la información oficial documentada por la STI de la CNTI, al nueve de febrero del 2024 se encontraban pendientes de ser resueltas 1595 solicitudes de formalización de los derechos territoriales indígena dentro de las cuales 614 se tramitan para la constitución de resguardos, 477 para su ampliación, 44 para su saneamiento y 1 para reestructuración. Por su parte, según esta misma secretaría, a esa misma fecha conocía de 81 solicitudes de clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y republicano, así como de 42 procedimientos para el deslinde y aclaración de áreas (ODTPI, 2024).

2. REAFIRMACIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL TERRITORIO.

La titulación de los resguardos no agota en la actualidad el contenido de las demandas de los pueblos indígenas por el reconocimiento, la garantía y protección de sus derechos territoriales. Expresión tanto del proceso de gestación de un movimiento, agenda y discurso político propio de estos pueblos a partir de la década de los setentas, así como también de las transformaciones jurídicas y en el abordaje de las cuestiones indígenas producidas a lo largo de las tres décadas siguientes tras la aprobación del Convenio 169 de la OIT, de la Constitución Política de 1991 y más recientemente por cuenta de las interpretaciones que en casos concretos y a través de su seguimiento han dado a estos y otros instrumentos internacionales y domésticos principalmente la CIDH, la Corte IDH y la Corte Constitucional; el derecho y concepto de *territorio* cobra al día de hoy un lugar central en las apuestas políticas de estos pueblos y como objeto de retadores debates jurídicos del derecho agrario, ambiental y de los derechos humanos.

El de *territorio* responde a un concepto que en Colombia resulta a las apuestas indígenas para reafirmarse políticamente ante el Estado y diferenciar su lucha de otros actores sociales (Herreño, 2004), un proceso que emprende desde estos años el entonces naciente movimiento organizativo indígena a partir de su “énfasis en la recuperación de las tierras como respuesta a los procesos de expropiación de los resguardos realizada por terratenientes por vías legales o de hecho” (Herreño, 2004:267). A partir de allí fueron fortalecidas la conciencia y banderas de la problemática indígena de acceso a la tierra (Houghton 2008; Lopera, 2010), y esencialmente a la luz de dos elementos centrales que este autor señala dieron identidad propia a las reivindicaciones de estos pueblos, como fue la pretensión de titulaciones colectivas de la propiedad como resguardos y el planteamiento de la “recuperación de las tierras usurpadas” como idea divergente al emblemático lema campesino de “la tierra para el que la trabaja” (Houghton, 2008:85).³⁶

Tal identidad de lucha se correspondía entonces, por una parte, con la realidad histórica de su despojo colonial y republicano en la que parte importante de sus territorios perdieron el carácter de resguardo, la misma se forja por los pueblos indígenas que a lo largo y ancho del país

³⁶ Explica Herreño (2004:267) cómo “la alianza estratégica con el campesinado empezó a debilitarse cuando los indígenas descubren que tienen con él diferencias sustanciales en la concepción y el significado que se le da a la tierra”.

emprendían desde entonces y ante tal situación, las apuestas de constituirse como un movimiento político. Acompaña lo anterior una reemergencia de la conciencia indígena en torno a la recuperación y ejercicio de sus vínculos materiales, espirituales y culturales con sus territorios tradicionales y ancestrales despojados, reducidos o no a resguardos; vínculos que se materializan como posesiones consuetudinarias, variadas formas de ocupación y uso. Así, tal como anota Herreño (2004:267), esta “noción de territorialidad ancestral comenzó a tener una importancia esencial entre los dirigentes y comunidades indígenas que empezaron a reelaborar políticamente la concepción de la tierra más allá de su función para la subsistencia económica”.

A diferencia pues de esta concepción productiva de la tierra, la reivindicación que desde entonces reafirmaban junto con su identidad colectiva y diferenciada los pueblos indígenas, comprende y simboliza el territorio a partir de la interrelación de “distintos signos y lenguajes, sustraídos de la vivencia, la cotidianidad, las experiencias, las observaciones, y su entendimiento” (Zapata, 2010:22). Desde los usos territoriales de cada pueblo indígena García (2004) identifica por su parte distintas concepciones existentes para referir el contenido del concepto, señalando que el mismo comprende criterios que se fundan en la territorialidad originaria y previa al encuentro colonial, aquellos de ocupación tradicional que no obstante incluso ser despojados, se mantienen en la memoria colectiva de las actuales generaciones, los reafirmados desde la ocupación actual, así como aquellos que le conciben y vivencian como espacio de vida o el mismo hábitat.

Este concepto reafirma en todo caso un pensamiento cultural y político que es holístico en los pueblos indígenas, quienes “sostienen la misma perspectiva integral sobre su forma de vida y su relación con todo dentro de sus territorios (...) (y en la que) todo está interrelacionado, es interdependiente, está interconectado y es indivisible” (Sambo Dorrough, 2021: 42). Es pues desde tal pensamiento, tal como también anota Zapata (2010:22), que estos pueblos comprenden “los procesos de transformación de la naturaleza a través de las relaciones entre las especies que se manifiestan de manera recíproca” que es lo que determina “la realidad física, la realidad espiritual e inmaterial que poseen los territorios y su reciprocidad con el cosmos”.

Las luchas que hoy adelantan los pueblos indígenas por sus *territorios* son entonces la reivindicación de una diversa gama de relacionamientos espirituales, culturales, ambientales y de subsistencia, así como una variedad de apuestas de estos pueblos por el ejercicio, la reafirmación y defensa de su autonomía, planes y proyectos de vida propios (Herreño, 2004). Así mismo tal como lo ha señalado la propia CIDH, el territorio de los pueblos indígenas se corresponde con “una espacialidad determinada y autodefinida como atributo consustancial al sujeto de derecho que conforma la comunidad y pueblo indígena o tribal respectivo”, razón por la cual “(l)a gobernanza territorial abarca la determinación del tipo de titularidad con que van a ejercer sus derechos territoriales, con base en el derecho propio” (OEA, 2021:65).

2.1. Exigibilidad y contenido jurídico del territorio.

El *territorio* como concepto en el sistema jurídico colombiano podría rastrearse desde el Decreto 2001 de 1988³⁷ que lo definió como “aquellas áreas poseídas por una parcialidad, comprendiendo en ellas no sólo las habitadas y explotadas sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales”³⁸, una norma cuyo objeto fue el de establecer procedimientos administrativos para constituir resguardos en reglamentación de la Ley 135 de 1961.³⁹ Previamente en ese mismo año del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se proscribía con la expedición de la Ley 30, la adjudicación de baldíos “que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas” (Ley 30 de 1988, artículo 10).

De esta manera, tras definir el reconocimiento colonial de los derechos indígenas sobre la tierra, la *ocupación* y *posesión* eran así reconocidas una vez más⁴⁰ finalizando los años ochenta en un momento de posicionamiento y visibilidad política de los pueblos indígenas, y en lo que

³⁷ “Por el cual se reglamenta el inciso final del artículo 29, el inciso 3° y el párrafo 1° del artículo 94 de la ley 135 de 1961 en lo relativo a la constitución de Resguardos Indígenas en el territorio nacional”.

³⁸ Esta definición fue luego ajustada por el Decreto 2164 de 1995 que le sustituyó y rige hasta hoy, según la cual estos corresponden a las “áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.

³⁹ “Sobre reforma social agraria”.

⁴⁰ La Ley 60 de 1916 “Sobre resguardos de indígenas en tierras baldías previó Artículo” ya había dispuesto en su artículo 3° la prohibición de adjudicar “baldíos ocupados por indios”.

expresaba un avance normativo en su apuesta por la recuperación de las tierras de resguardo despojadas, para lograr formalizar ante el Estado parte de aquellas que nunca fueron así constituidas, así como para reforzar los planteamientos en sus apuestas por el reconocimiento y recuperación de sus vínculos tradicionales espirituales, culturales y ambientales o preexistentes al encuentro colonial.

En el plano internacional, si bien el hasta ese momento en vigor Convenio 107 de la OIT del año de 1957⁴¹ ya reconocía, no obstante desde su enfoque integracionista⁴², la propiedad colectiva e individual indígena sobre las tierras tradicionalmente ocupadas (artículo 11) y los modos propios de transmisión de los derechos de propiedad y goce de la tierra⁴³ (artículo 13), el reconocimiento del concepto de *territorio* y su diferenciación de los derechos sobre la *tierra* se constituiría en uno de los aspectos más transformadores que trajo el Convenio 169 de la OIT de 1989⁴⁴, una claridad que le abría las puertas a los pueblos indígenas para disputarse el valor jurídico de la relación de interdependencia entre estos derechos, su identidad, autonomía, espiritualidad e inescindible vínculo con la naturaleza.

En su artículo 13 previó este Convenio 169 de la OIT aprobado en Colombia por la Ley 21 de 1991, un deber estatal de respeto a “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios”, esto es, tal como lo precisa el mismo artículo, comprendiendo aquellas áreas que cubren “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de una u otra manera”. Tal disposición normativa sobre el alcance del concepto de *territorio* ampliaba pues los deberes de los Estados más allá de la garantía al ejercicio de la propiedad y hasta comprender vínculos jurídicos derivados de los usos colectivos y consuetudinarios de los pueblos indígenas.

Ordena así desde entonces este mismo instrumento internacional al Estado colombiano que, junto al reconocimiento de los derechos de “propiedad y posesión sobre las tierras que

⁴¹ “relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes” –aprobado en Colombia mediante la Ley 31 de 1967-,

⁴² La política integracionista se orienta a la asimilación de la cultura indígena a la sociedad mayoritaria.

⁴³ Esto sujetándolo sin embargo, a la no obstrucción de su propio desarrollo económico y social, así como al respeto de las leyes nacionales.

⁴⁴ sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

tradicionalmente ocupan” los pueblos indígenas, a su determinación y protección efectiva, le corresponde adoptar las medidas necesarias para asegurar sus derechos “a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”, así como para la protección especial de aquellos que detentan sobre los recursos naturales (Convenio 169 de la OIT, artículos 14 y 15).

Las Declaraciones de las Naciones Unidas de 2007 y Americana de 2016 sobre los derechos de los pueblos indígenas, han precisado así mismo con posterioridad esta concepción ampliada de la protección jurídica internacional a los vínculos de los pueblos indígenas con la tierra y la naturaleza. La primera de estas contempló el precitado derecho indígena a mantener y fortalecer las propias relaciones espirituales con las tierras y los territorios detallando además su alcance a las “aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado”, así como adicionando al tiempo un reconocimiento sobre aquel consistente en “asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras” (Declaración ONU de 2007, artículo 25).

En virtud de esta Declaración Colombia debe entonces establecer “mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento” frente a “(t)odo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos (Declaración ONU de 2007, artículo 8), asegurar “el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos” respetando al hacerlo “debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra” (Declaración ONU de 2007, artículo 26), establecer y aplicar “conjuntamente con los pueblos indígenas” procesos equitativos, independientes, imparciales, abiertos, participativos y transparentes que sean pertinentes al reconocimiento de sus tierras, territorios y recursos, “comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado”, y en los que “se reconozcan debidamente (...) (sus) leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra”, (Declaración ONU de 2007, artículo 27).

Por su parte, además de reafirmar lo anterior, la Declaración Americana de 2016⁴⁵ contempló los derechos de los pueblos indígenas “a vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano,

⁴⁵ Documento AG/RES. 2888 (XLVI-O/16).

seguro y sustentable, condiciones esenciales para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo”, así como a “conservar, restaurar y proteger el medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos” (Declaración OEA de 2016, artículo XIX).

Concomitante a tales reconocimientos y precisiones normativas progresivas sobre el contenido del territorio en el ámbito internacional, en Colombia el *territorio* como concepto jurídico viene entonces en realidad a incursionar con fuerza como fundamento de las históricas luchas de los pueblos indígenas, en el transcurso de los años posteriores a 1991, y de la mano del importante papel que en la exigibilidad de las disposiciones de tales instrumentos internacionales y de la Convención Americana cumplen los órganos judiciales del orden nacional y regional (Houghton, 2008).

En efecto, el reconocimiento, la determinación del contenido y los alcances del *territorio* han estado principalmente en manos de los jueces interamericanos y constitucionales. Tras la aprobación de la Constitución Política de 1991 se desencadenó un proceso de judicialización de las demandas indígenas por sus derechos, incluidos aquellos relativos a sus tierras y territorios, llevando a que su configuración se haya dado sobre todo a través de los fallos judiciales. En este marco adquiere toda relevancia la incorporación que ha hecho la Corte Constitucional en varios de sus sentencias de los estándares de protección de estos derechos desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). En palabras de este alto tribunal, a la luz del mandato del artículo 93 de la carta política del año 1991, según el cual los derechos y deberes consagrados en ella deben interpretarse de acuerdo con los “tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, las interpretaciones realizadas por la Corte IDH “constituye(n) un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”.⁴⁶

En el plano regional existen avances jurídicos significativos en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. Esta evolución sin embargo tiene la característica de haberse producido gracias a la labores

⁴⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-010 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

interpretativas realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte IDH sobre instrumentos normativos que no mencionan ni ésta, ni otras cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Tales instrumentos son la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre del año 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CIDH, 2009).

La ausencia de una referencia expresa y diferenciada sobre los derechos de los pueblos indígenas en estos instrumentos, ha supuesto en la práctica que los avances relacionados con los niveles de protección de aquellos, se hayan producido a instancias de la CIDH y de la Corte IDH como corolario de su empeño en dar un mayor desarrollo y eficacia en la región de los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración ONU de 2007, esfuerzo que se corresponde con el cumplimiento de sus mandatos de promoción, interpretación y aplicación de los derechos humanos.

El desarrollo jurisprudencial en el sistema regional ha venido elaborándose en el caso de los derechos territoriales indígenas, principalmente, como resultado de la interpretación hecha por la Corte IDH sobre dos disposiciones relativas a la garantía del derecho de propiedad privada individual, como lo son los artículos XXIII de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de estos dos artículos, caso a caso, y con fundamento en los instrumentos internacionales mencionados, la Corte IDH ha protegido los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como otros derechos de estos pueblos cuya satisfacción se condiciona a la de aquellos.

El derecho territorial de los pueblos indígenas procede, de acuerdo con la CIDH (2021:65), de una “posesión continuada del territorio y no de su legalización por el procedimiento de titulación”, razón por la cual su derecho “no está sujeto al previo reconocimiento estatal”. Para este organismo:

Tanto la propiedad comunal que el Estado ha legalizado, como la posesión ancestral adquirida debido a su propiedad tradicional y uso actual, comprenden un solo espacio territorial que les ha pertenecido desde tiempos inmemoriales. Los pueblos indígenas y tribales con la forma de organización de “pueblos” tienen derecho a la titulación en propiedad de sus territorios ancestrales a través de un título colectivo único” (OEA, 2021:65).

La Corte IDH ha protegido por su parte el vínculo existente entre el reconocimiento de los derechos indígenas sobre los territorios ancestrales y su supervivencia, identidad e integridad cultural. En el caso de la comunidad Yakye Axa Vs Paraguay por ejemplo, la Corte IDH advertía bajo los hechos allí demostrados que “la posesión de su territorio tradicional está marcada de forma indeleble en su memoria histórica y la relación que mantienen con la tierra es de una calidad tal que su desvinculación de la misma implica riesgo cierto de una pérdida étnica y cultural irreparable”. Así mismo, este órgano judicial señaló en el caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, que tales derechos incluyen los de la superficie, los recursos naturales existentes sobre ella y también debajo, pues lo determinante es su uso tradicional por parte de pueblos o comunidades indígenas (Corte IDH, 2007).

Por su parte, en gran medida por la ausencia de una transversalidad del principio de la diversidad étnica y cultural de la Nación en el marco de las funciones legislativa y administrativa del Estado colombiano, gran parte de los avances producidos en el país en cuanto al reconocimiento jurídico de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se debe a un creciente protagonismo de la jurisdicción constitucional. Expresión en buena medida de la revalorización del papel de los jueces frente a la garantía y eficacia de los derechos humanos producida tras la aprobación de la Carta Política de 1991 (Muñoz, 2016), tal centralidad del control judicial no es ajena a la que anota Lopera (2010) ha sido una política agraria ambivalente que resulta al simultáneo posicionamiento de los derechos indígenas con la aprobación de la Constitución Política de 1991 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT y el aumento de diversos interés estratégicos en los territorios indígenas.

Para la Corte Constitucional el derecho de los pueblos indígenas al territorio comprende la constitución de resguardos sobre las tierras de ocupación tradicional, la protección de las áreas de importancia ecológica y de aquellas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, estén dentro o fuera de los resguardos, su participación en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables, así como las facultades de disposición y administración y para el ejercicio de la autodeterminación y el autogobierno (Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 2013). Así mismo ha señalado este alto tribunal que el Convenio 169 de la OIT “acoge un concepto amplio de territorio, al indicar que se consideran como tal, aquellas áreas de una comunidad que comprenden, no solo las tituladas o habitadas, sino también aquellas que constituyen el ámbito

tradicional de sus actividades tradicionales, sagradas o espirituales” (Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2011).

3. EL TERRITORIO INDÍGENA Y SUS BRECHAS.

Los pueblos indígenas cuentan entonces al día de hoy con un estándar de reconocimiento y amplia protección jurídica sobre sus derechos territoriales en el cual se comprenden aquellos derivados de su posesión y utilización tradicional y ancestral. No obstante lo anterior, en Colombia se consolida actualmente una ausencia de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y ancestrales. En el país no existen las normas necesarias que hagan efectivo dicho reconocimiento y protección de los derechos indígenas derivados de sus relaciones con la tierra que no están basadas únicamente en la propiedad, sino también en la posesión, en el uso o en el acceso a los espacios sagrados, y que comprenden vínculos con biomas, corredores ecológicos, áreas y ecosistemas de importancia ambiental. A continuación se precisa lo anterior exponiendo el contenido y los alcances del Decreto 2333 de 2014⁴⁷ frente a la posesión de los territorios tradicionales y/o ancestrales de los pueblos indígenas, y a través de una descripción por su parte de las ausencias y los obstáculos que hoy afronta la seguridad jurídica e integralidad territorial de los pueblos indígenas en el país.

3.1. El Decreto 2333 de 2014 y la posesión de los territorios tradicionales y/o ancestrales de los pueblos indígenas.

Señalaba en conversación sostenida el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), Ricardo Camilo Niño Izquierdo cómo es que la apuesta política y jurídica de los pueblos indígenas hoy se centra “desde el desarrollo jurisprudencial, tanto interno como internacional”, buscando que:

Esos estándares de comprensión y que son vinculantes y obligatorios por los Estados, se implemente una protección mucho más integral de lo que significan los territorios indígenas en ese concepto amplio, más allá de lo que actualmente se ha reconocido bajo la figura del Resguardo, de aquellos espacios de uso y ocupación milenaria de los pueblos indígenas” (Niño, C. comunicación personal del 24 de abril de 2024).

⁴⁷ “por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT”.

Producto de las concertaciones resultantes a la movilización social de los pueblos indígenas adelantada en el año 2013 en Colombia sería expedido una década atrás en noviembre de 2014 el Decreto 2333, norma con la cual los pueblos indígenas aspiraron a materializar justamente eso mismo para entonces ya claramente expresado en los instrumentos internacionales señalados y en la jurisprudencia constitucional e interamericana en relación con el reconocimiento jurídico amplio de la relación que tienen los pueblos indígenas con sus territorios, incluida la posesión y su protección provisional⁴⁸ por parte del Estado colombiano.

Aunque el objetivo y las expectativas de implementación de esta norma de ambicioso epígrafe consistían en abrir una ruta de “protección territorial adicional y expedita” para la formalización de los territorios de los pueblos indígenas, el panorama tras el tiempo transcurrido desde su adopción muestra unos irrisorios avances y resultados, y tras ellos una nueva decepción a los pueblos indígenas frente a sus demandas por el reconocimiento de sus derechos preexistentes al Estado (ODTPI, 2021:9).

Este Decreto, uno de los dos desarrollos reglamentarios de protección a esta concepción amplia de los territorios de los pueblos indígenas en Colombia⁴⁹, definió en desarrollo de los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT el “territorio ancestral y/o tradicional” y la “posesión tradicional y/o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas”, fijando no obstante al mismo tiempo con restricciones la concepción, prueba y validez misma de esta última. Ello por cuanto dicha norma aclara ahí mismo al definirla, el alcance que reconoce a tal posesión, por un lado señalando que esta “dará derecho a que el Estado la reconozca mediante acto administrativo registrado”, esto es, sobre predios que cuenten con antecedentes registrales, privados o baldíos y en todo caso “mientras se cumple el trámite administrativo para la expedición del título de propiedad colectiva”, en atención eso sí de la máxima de acuerdo con la cual “(l)a propiedad de terceros y derechos

⁴⁸ En relación con la protección territorial provisional que deben los Estados a las comunidades indígenas cuyos territorios están pendientes de delimitación, demarcación o titulación, la Corte IDH ha señalado los obliga a no diseñar, ni llevar a cabo planes o proyectos de desarrollo o inversión, ni tampoco otorgar concesiones de explotación de los recursos naturales que puedan afectar a estas comunidades, hasta que sus derechos de propiedad comunal se vean plenamente identificados y garantizados a través de la titulación, delimitación y demarcación. Corte IDH, *Caso Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay*.

⁴⁹ Ello no obstante su carácter de derecho fundamental y por tanto reservada su reglamentación a una ley estatutaria según dispone el artículo 152 constitucional. El otro reglamento es el Decreto 1500 de 2018.

adquiridos serán reconocidos con arreglo a la Constitución Política y la ley” (artículo 3 del Decreto 2333 de 2014).

De esta manera, las disputas por la posesión indígena sobre el territorio se sitúan a través de este decreto hasta el presente como un derecho viable solo en asocio a la propiedad colectiva del resguardo, su constitución, ampliación y saneamiento, así como solo concebible en su acepción más económica y civilista, excluyente de otros y “con ánimo de señor o dueño” (artículo 762 del Código Civil) indígena, y en tal sentido no comprensiva de lo que el propio Convenio 169 de la OIT, las Declaraciones ONU y Americana recogen y protegen como una “ocupación y relación ancestral y/o tradicional” que los pueblos indígenas mantienen con sus territorios, “de acuerdo con los usos y costumbres” incluyendo sus ámbitos tradicionales, espirituales y culturales (Decreto 2333 de 2014; Ley 21 de 1991).

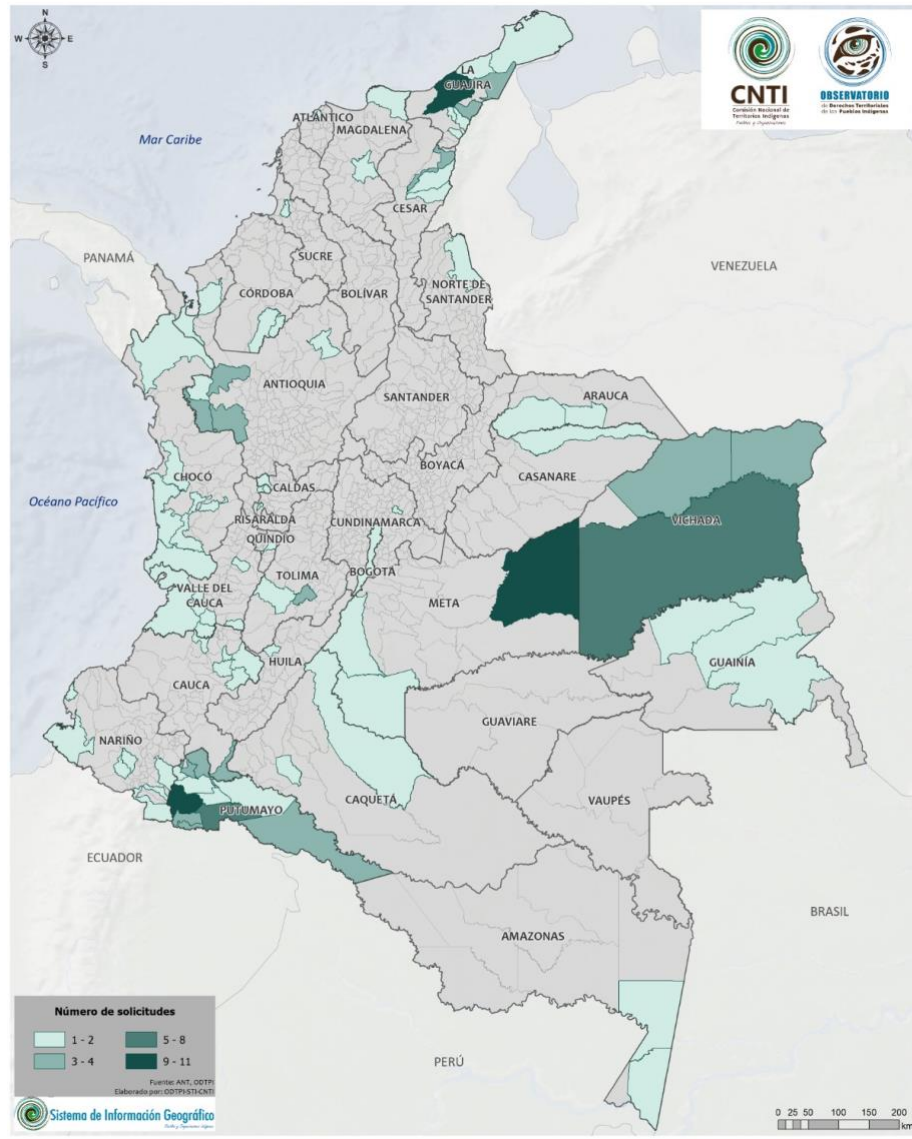
En relación con la implementación de esta norma, la única existente para proteger la posesión de los pueblos indígenas en el país, a febrero de 2024 el Observatorio de la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI informaba sobre la existencia de 184 solicitudes de protección, de las cuales a sólo 87 se había dado apertura al expediente, es decir a algo más del 40%. A ese mismo corte y después de casi diez años de expedida esta norma, se habían producido según esta instancia técnica doce decisiones resolutorias de estos procedimientos de protección provisional a territorios ancestrales poseídos por pueblos indígenas bajo las condiciones previstas en esta norma, tres de ellas negativas.

Cabe señalar que estas solicitudes de protección, se concentran principalmente en cuatro departamentos: Putumayo y Guajira, con un 24,19% y 12,37% respectivamente, seguidos por Meta y Vichada con 8,06% cada uno. Aunque desde la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI los pueblos indígenas apuestan hoy por adelantar una tarea de espacialización de sus territorios de posesión tradicional y ancestral, tal como muestra la Figura 1, actualmente esta instancia propia cuenta en su Sistema de Información Geográfico con un mapeo de nivel municipal a las solicitudes de protección tramitadas por el procedimiento que establece el Decreto 2333 de 2014.

Figura No. 1

Solicitudes de protección del Decreto 2333 de 2014 por Municipio

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN DE TERRITORIOS ANCESTRALES



Fuente: (ODTPI, 2024)

3.2. Ausencias y obstáculos de una seguridad jurídica para la integralidad territorial de los pueblos indígenas.

En Colombia no se vienen entonces, de acuerdo con lo expuesto, materializando el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y ancestrales, así como tampoco la integralidad e interdependencia de estos y otros derechos humanos individuales y colectivos de estos mismos pueblos. A partir de la que fuera la

primera decisión negativa de protección de la posesión sobre el territorio ancestral enmarcado en el procedimiento administrativo previsto en el Decreto 2333 de 2014 a la comunidad de “Barulia” del pueblo *Sikuani* en la altillanura colombiana⁵⁰, la STI de la CNTI advirtió sobre un

pleno desconocimiento de la autoridad de tierras en Colombia sobre la comprensión de la dinámica y diversidad de las prácticas culturales de los pueblos indígenas en relación con los usos de sus territorios en el contexto de los conflictos por la tierra y de su expresión mediante el conflicto armado en vastos territorios de la geografía nacional (ODTPI, 2023: 50).

Para dicha Secretaría Técnica tal decisión permite al día de hoy advertir sobre la que viene siendo una limitada concepción de los alcances de la única normativa expedida en Colombia para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas a la delimitación y protección de sus territorios tradicionales y ancestrales.

Restituir la ancestralidad obliga a pensar el espacio más allá de los linderos implantados por la política estatal, las formas de organización coloniales (resguardos). En otras palabras, el espacio actual en disputa hace parte del trasegar de un pueblo nómada que a través de la fidelidad espacial mediada por el conocimiento local ha ejercido territorialidad y que permite reclamar lo que se considera un solar nativo, tierra de antepasados, un legado que pervive, puesto que el nomadismo *Sikuani* encarna una forma de vida y una forma de estar en el espacio, después de todo, la cultura brota del espíritu del lugar (ODTPI, 2023: 50).

Conforme a ello esta instancia técnica de los pueblos indígenas ha advertido sobre la actual necesidad de ampliar en las normativas y políticas la limitada concepción de la noción de territorio ancestral en atención a los diversos sentidos y vínculos que le definen (ODTPI, 2023). De manera que, a excepción de contadas sentencias de la Corte Constitucional dictadas sin embargo en el marco de litigios de amparo del derecho a la consulta previa, es decir, centrando su análisis en la afectación de esos territorios, en Colombia estas territorialidades indígenas no han sido identificados ni cuentan con reconocimiento jurídico.⁵¹

Lo anterior lo confirma la desprotección en la que hoy se mantiene a las espacialidades sagradas indígenas. En esta materia por ejemplo se ha incumplido a los pueblos indígenas, pues a pesar de haber sido acordada primero la formulación y adopción de una política pública en la materia con

⁵⁰ Resolución N°20225100110896 de 17 de mayo de 2022.

⁵¹ Entre estas las sentencias T-693 de 2011 y T-849 de 2014.

el Gobierno de Iván Duque (2018-2022)⁵², la misma no fue efectivamente adoptada. Actualmente, en el marco de su actual Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno de Gustavo Petro se ha comprometido con estos pueblos y sus organizaciones representativas a “(f)ormular, concertar, expedir e implementar una política pública que impulse el reconocimiento, protección y recuperación de los espacios, lugares o sitios sagrados de alto valor cultural para los pueblos indígenas”, así como debiéndose concertar e implementar “mecanismos de protección integral” para el efecto. Al momento de culminarse este documento la misma no había sin embargo aún iniciado su proceso de discusión o formulación.

CONCLUSIONES.

Si bien la lucha que los pueblos indígenas inician y han mantenido por la defensa de sus tierras tras el encuentro colonial se circunscribe de inicio a la reivindicación de aquellas a las que fueron reducidos y resguardados, las mismas comprenden en la actualidad también sus demandas por el reconocimiento, la garantía y protección de sus *territorios*, esto es sobre aquellas tierras y espacios con los cuales han mantenido en el tiempo vínculos espirituales, bioculturales y políticos de carácter tradicional o ancestral a través de su posesión, uso, ocupación y propiedad.

La reivindicación jurídica y política del *territorio* ha venido progresivamente centrando las agendas políticas de estos pueblos como un concepto que bebe de procesos comunes y particulares de reafirmación de la identidad de la lucha indígena, y que al tiempo se nutre de los contenidos e interpretaciones que ante su exigibilidad han dado los órganos judiciales y cuasi judiciales del orden nacional y regional a instrumentos internacionales y nacionales que le reconocen.

No obstante la actual conformación de un estándar de reconocimiento, garantía y protección de esta concepción más amplia si se quiere de los derechos indígenas y deberes estatales derivados de los vínculos que mantienen estos pueblos con el ámbito espacial y natural en el que se hacen posibles su existencia e identidad colectivas, la realidad hasta el presente ha sido que con arreglo a concepciones coloniales, normativas civiles y agrarias estos pueblos han debido y podido en el país hacer valer de alguna manera en el tiempo una parte de sus derechos sobre sus tierras. Esto

⁵² El Acuerdo G1 del Acta de “Protocolización de los acuerdos en el marco del proceso de la Consulta Previa y Concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto Por Colombia”. Pacto Por la Equidad” 2018-2022.

último viéndose abocados a permanentes políticas de disolución de tierras de resguardo y a la que hasta hoy sigue siendo una concepción económica y productiva de la tierra y sus políticas de reforma.

Hablar hoy entonces de las luchas indígenas por el *territorio* a la luz de los actuales alcances jurídicos de este concepto demanda por un lado entonces comprenderles como expresión de las reivindicaciones políticas e identitarias tras aquellas por la preservación y recuperación de las tierras que en la colonia les fueron reconocidas a estos pueblos, así como también por recuperar, mantener y ejercer su vínculos materiales, espirituales y culturales con los usos tradicionales y ancestrales despojados y no reducidos a resguardos. Convergen de esta manera a tal contenido una variedad de apuestas de estos pueblos por el ejercicio, la reafirmación y defensa de su autonomía, planes y proyectos de vida propios.

En Colombia existe en la actualidad una brecha en el reconocimiento, la garantía y protección de los territorios tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas. La norma reglamentaria y procedimental expedida para proteger su posesión sobre los mismos sitúa y mantiene las demandas indígenas por el reconocimiento de sus derechos de ocupación y posesión consuetudinaria, como parte de aquellas disputas por la propiedad colectiva y su constitución, ampliación o saneamiento como resguardos, es decir, mas cercana a su acepción económica y civil, así como alejada de la comprensiva que prevén los instrumentos internacionales, en atención a los usos y costumbres e incluyendo los ámbitos tradicionales, espirituales y culturales.

CAPÍTULO II

DISPUTAS POR LA AUTONOMÍA Y EL GOBIERNO INDÍGENA EN EL TERRITORIO

INTRODUCCIÓN

La defensa indígena de su espacio natural y cultural vital ha sido entonces, conforme se ha abordado en el Capítulo I, disputada y tramitada jurídica e institucionalmente desde la colonia y hasta pasada la primera mitad del siglo XX, en tanto tierras para el dominio colectivo bajo la figura del resguardo, y luego, a partir de los años sesentas y setentas, en el marco de la configuración de un naciente movimiento indígena, buscando además entretejerla desde la identidad, mirando al origen y a la ancestralidad a través de las barreras de la asimilación, replanteando estrategias y principios de reivindicación, que más recientemente, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI han encontrado sustento en los desarrollos jurídicos impulsados en el continente americano a instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y en Colombia también de la jurisprudencia constitucional.

Esta histórica lucha por la tierra viene siendo de esta manera adelantada al día de hoy por los pueblos indígenas en Colombia, como el resultado de un trasegar de resistencias al exterminio y la asimilación cultural cuyas expresiones y experiencias han sido diversas a lo largo y ancho del país, pero que así mismo han sido convergentes en proyectos organizativos regionales y del nivel nacional, que aún hoy con múltiples y estructurales obstáculos, se plantean reafirmar y demandar del Estado el reconocimiento y la protección al *territorio indígena* como una integralidad espacial de identidad, espiritualidad, naturaleza, cultura y autonomía política.

Tal integralidad disputada del territorio resulta esencial punto de partida para el abordaje propuesto en este Capítulo sobre aquellas que por el ejercicio de su autonomía y gobierno propio han librado y hoy siguen librando los pueblos indígenas. Lo anterior por cuanto ha sido invisibilizando esta integralidad, y a través de su fragmentación física, jurídica e institucional, que se ha gobernado desde el poder el territorio indígena. Tal fragmentación y las disputas que entraña comprenden la ruptura y recomposición de vínculos entre la naturaleza y la cultura, entre la diversidad, la representación y la autonomía política, y entre esta última y las formas y estructuras

propias del gobierno; conflictos y apuestas que enmarcan hoy en buena medida la agenda de la autodeterminación indígena en el país. Esto último como expresión y respuesta del que se ha configurado en el tiempo como un verdadero gobierno nacional del territorio indígena, un proceso sobre el cual se proponen y abordan en este Capítulo elementos que se encuentra contribuyen a definir al día de hoy cuestiones estructurales sobre las disputas que por la autonomía y el gobierno propio de sus territorios, libran los pueblos indígenas en distintos lugares del país.

Para buscar caracterizar la configuración de tales disputas y sus rasgos en Colombia, este Capítulo se aborda en tres momentos. En su primera parte expone tres elementos contenidos de la autonomía y el gobierno propio indígena relativos a la interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica de los vínculos de los pueblos indígenas con sus territorios; el ejercicio de sus sistemas jurídicos, instituciones, estructuras de gobierno, planes de vida y propios; y el de su autoridad pública y especial. A partir de allí los apartados segundo y tercero se detienen en caracterizar la configuración misma y trámite de las disputas por esta autonomía indígenas en el territorio. De esta manera, en la segunda sección se exponen tres elementos institucionales que se advierte han sido estructurales a la negación de la autonomía indígena y por ende a tales disputas, como son la implementación en los territorios de estos pueblos de los conceptos de *baldío*, *utilidad pública*, y también de las políticas de asimilación cultural y política. A partir de allí un tercer apartado se detiene en los discursos y dispositivos desde los cuales se ha institucionalizado el trámite y la gestión en el Estado de estas disputas autonómicas que permita finalmente proponer las conclusiones y cuestiones pertinentes al estudio situado de estas disputas en los Capítulos tercero y cuarto de este trabajo doctoral.

Este abordaje de las disputas que afrontan los pueblos indígenas por el ejercicio de la autonomía en sus territorios es el resultado de la revisión de diversos planteamientos expuestos por estos a nivel nacional y regional a través de comunicados, mandatos e informes presentados por sus propias organizaciones. Recoge en particular mis anotaciones y observaciones como abogado asesor de los pueblos indígenas en el marco de la consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” del Gobierno de Gustavo Petro, pero también de ciertas reflexiones resultantes a previas experiencias como asesor de organizaciones indígenas como la OPIAC, las AICO y la CIT en el marco de proceso de consulta y procesos de concertación

nacional en la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas – CDHPI⁵³, la CNTI y la MPC.

Fueron revisadas así mismo normativas coloniales y republicanas sobre la imposición y el reconocimiento de sus instituciones de gobierno, así como de aquellas reglamentarias que junto con un conjunto de principios, criterios y subreglas consignados en sentencias de la Corte Constitucional, establecen en el país el marco del reconocimiento y de la existencia de las autoridades indígenas. En adición a ello se revisaron documentos e informes de entidades oficiales, las respuestas obtenidas a través de derechos de petición interpuestos a entidades del orden nacional, informes de organismos internacionales y no gubernamentales, y bibliografía referente a la autonomía indígena en Colombia y Latinoamérica.

1. AUTONOMÍA Y GOBIERNO PROPIO INDÍGENA EN EL TERRITORIO.

El despojo de los territorios a los pueblos indígenas ha llevado necesariamente y de distintas maneras a una negación de su identidad y autonomía. Ello sigue siendo así en nuestro país, aún hoy bajo la vigencia de robustos marcos jurídicos nacionales e internacionales de reconocimiento con arreglo a los cuales continúan en la actualidad los pueblos indígenas disputando sus territorialidades, identidades y autonomías, no obstante un escenario adverso de incompleta reparación y superación de la discriminación, como de una enquistada y estructural brecha en la implementación del carácter plural del Estado.

Como lo advirtiera la CIDH recientemente respecto del continente (OEA, 2021), en el país el derecho a la libre determinación le ha sido negado masiva y sistemáticamente a los pueblos indígenas, y ello en buena medida como una consecuencia de la desposesión de sus territorios y recursos, así como de las “presiones históricas para suprimir sus instituciones políticas y culturales” (OEA, 2021: pp. 58), una sistematicidad ante la cual, por otro lado, los procesos políticos y autonómicos indígenas en Colombia han tenido expresiones y experiencias de resistencia diversas, confirmando como señalan Aparicio W. & Morell, (2021:32) que “(l)a lucha

⁵³ Conformada por el Decreto 1396 de 1996.

por la autonomía se desarrolla dentro de cada contexto de manera distinta, (y) tiene características propias”.

En tanto luchas y procesos de resistencia cultural, la configuración de las apuestas autonómicas indígenas en Colombia ha sido también relacional (Ulloa, 2010; Martínez, 2018; Harvey, 2021). De allí que frente a los rasgos aún en continuo proceso de actualización, que son propios a la negativa histórica y sistémica de la autodeterminación indígena en el país, tales autonomías, en tanto procesos políticos que materializan el ejercicio del derecho a la libre determinación de estos pueblos en el Estado (Martínez, 2018), persisten, como señala Astrid Ulloa (2010:78), en la “generación de estrategias de construcción de alianzas, reconsideración de procesos externos y reconfiguración de procesos internos para establecer negociaciones y relaciones con otros actores sociales”.

De manera que las autonomías indígenas se han tejido con los hilos de esos continuos, mutables y propios procesos culturales, políticos y jurídicos que han debido adelantar en el tiempo estos pueblos en defensa de sus territorios, identidades y formas propias de gobierno. A estos procesos les han convocado y hoy convocan las transformaciones -y continuidades- de un Estado primero colonial, luego republicano y hoy además constitucional, a través de cuyos particulares marcos jurídicos e institucionales, como realidades sociales, políticas y económicas, se han despojado a los pueblos indígenas de sus territorios y también transgredido, facultado pero excluido sus autonomías y gobiernos propios.

En un primer momento de encuentro y gobierno coloniales fueron aniquilados o sometidos, para luego, superado el dilema entre su ser humano, racional y libre, o salvaje, desalmado, sin capacidad y apto para la servidumbre (Díaz, 1992), someterles y gobernarles en todo caso reduciéndoles a resguardos, transformando sus culturas, formas propias de gobierno y espiritualidades a través del establecimiento de una política tutelar⁵⁴ fundamentada en el deber que como fue señalado en el Capítulo I, tenían todas las autoridades del gobierno colonial en relación con la evangelización de los indígenas (Lucena, 1982).

⁵⁴ Para Yrigoyen (2009) la política de tutela es aquella en donde la “inferioridad e incapacidad se convirtieron en los descriptores indígenas de las políticas”.

La resistencia indígena al despojo y exterminio cultural afrontaría luego a lo largo y ancho del país un heterogéneo pero avasallador avance del liberalismo republicano que, sustentado en la libertad y la nueva ciudadanía, ordenó al tiempo la división de las tierras comunales indígenas (Tirado, 1988). La reafirmación del ser indígena y la lucha de este por su tierra, se daba allí en el marco de un Estado que como explica Quijano (2020:714), “no emergía como un moderno Estado-nación: no era nacional respecto de la inmensa mayoría de la población y no era democrático, no estaba fundado en, ni representaba, ninguna efectiva ciudadanía mayoritaria” sino más bien, como este mismo sociólogo señala, mostraba “una ceñida expresión de la colonialidad del poder” (Quijano, 2020: 714).

La negación de la identidad y autonomía colectiva indígena transitó entonces al ideario liberal bajo un Estado que como este mismo autor anota “era independiente del poder colonial, pero, simultáneamente, en su carácter de centro de control del poder, era una ceñida expresión de la colonialidad del poder en la sociedad” (Quijano, 2020: 713), un Estado que no terminaba de remover sus bases coloniales, pero que sí concentraba todo su poder y empeño contra los pueblos indígenas (García, 1952). Tanto la defensa de la tierra como de la propia y colectiva existencia cultural, la debieron afrontar estos pueblos en su transcurso de la primera mitad del siglo XIX, expresada en una decidida política de división de resguardos que buscó dar a los indígenas la libertad individual que las concepciones comunales, a juicio liberal, no sabían darles (Muñoz, 2016).

Una apuesta autonómica y estratégica de resignificación jurídica ante la discriminación y el racismo estructural marcaría este histórico de luchas finalizando el siglo XIX cuando bajo la hegemonía conservadora es expedida la Ley 89 de 1890, una normativa que sentaría algunas de las bases dialécticas que enmarcaran las disputas, reafirmaciones y sistemática negación de la autodeterminación indígena en el país, y sobre las cuales se advierte y volverá sobre ello, han sido en un cierto sentido perdurables hasta el presente.

En esta histórica defensa indígena de la tierra, cierto protagonismo jurídico e institucional – en buena medida producido a la sombra de normas de orientación asimilacionista – fue adquirido por

las cuestiones indígenas en las agendas nacional e internacional durante la primera mitad del siglo XX e inicios de la segunda, completando así un panorama que no sería a la larga ajeno al desarrollo y la transformación de la participación del indígena como actor de las luchas y reivindicaciones agrarias, una vez aprobada iniciando los años sesenta la primera apuesta reformista que en la materia incorporaba la Ley 135 de 1961.

Cerca de una década más tarde sería gestado en 1973 el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, suceso con el cual se daba también un primer paso hacia la consolidación de un movimiento organizativo propio de los pueblos indígenas (Arango & Sánchez, 2004: 47), pues el mismo se constituiría desde entonces como “dinamizador de los procesos reivindicatorios y de resistencia que adelantaban los pueblos indígenas colombianos a lo largo de la geografía nacional” (ONIC) y en un ejemplo como señala Laurent (2015) para muchos pueblos indígenas que se expandió a distintas regiones como a la Orinoquía, el Vaupés y el Tolima, con la creación ese mismo año, respectivamente, de la Unión de Indígenas Jivi Sikuani del Meta y Vichada (Unuma) y del Consejo Regional Indígena del Vaupés (Criva), así como la realización dos años más tarde de primer encuentro regional indígena de los pueblos de Ortega, Chaparral, Coyaima y Natagaima; aconteciendo lo propio en Antioquia y Risaralda.

Este proceso de configuración organizativa indígena trascendería como apuesta nacional y continuaría su desarrollo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, primero finalizando la década del setenta e iniciando la de los ochenta⁵⁵ con la conformación de la CIT en 1978 y de las AISO, de la ONIC en el año 1982⁵⁶ y luego en los noventa de la OPIAC. Se consolidaba así una apuesta indígena organizativa con representatividad nacional y más o menos regionalizada, que trazaría un marco y las agendas de relacionamiento con el gobierno nacional hasta lo que va del Siglo XXI.

Esta apuesta organizativa y también por la conformación y unidad de un movimiento indígena en el país, respondía también a la necesidad de disputarse como tales su autonomía con el Estado,

⁵⁵ Durante estos años también se produjo el afianzamiento del movimiento armado Quintín Lame como resultado del asesinato en el año 1984 del sacerdote Paéz Álvaro Ulcué Chocué (Rodríguez, Pulido, Prada & Rojas, 2005).

⁵⁶ Como el resultado de un proceso de articulación de pueblos y organizaciones indígenas de todo el país, y para la cual “[e]l Primer Congreso Indígena Nacional adoptó (...) los principios de Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía que configuran las líneas de acción de la entidad” (ONIC, 2013).

las élites económicas, los grupos armados legales e ilegales y las religiones (Osorio, 2017: 108), una necesidad para desde entonces hacer frente al exterminio, el despojo y la asimilación cultural, y que con el tiempo continuaría siendo configurativa de su identidad y autonomía, así como una fuente de transformación de sus apuestas políticas y jurídicas.

No obstante los avances que en buena medida impulsados por estas luchas se produjeron en cuanto a la titulación de resguardos durante los años ochenta⁵⁷, así como las transformaciones jurídicas e institucionales producidas tras la aprobación a inicios de los noventa de la Constitución Política y del Convenio 169 de la OIT abandonando, cuando menos en el papel, el enfoque integracionista hasta entonces orientado por el Convenio 107 de 1957⁵⁸, los pueblos indígenas han asistido desde entonces a la configuración -consolidación y sofisticación- de una brecha de implementación de su derechos (ONU, 2006) en el país.

De allí la necesidad inaplazable de abordar el debate sobre la superación de estas brechas en la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y a su libre determinación, para que con sustento en esta puedan los mismos decidir sobre su condición política, desarrollo económico, social y cultural, así como ejercer su “autonomía o (...) autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” (artículos 3º y 4º de la Declaración ONU de 2007). Lo anterior por cuanto, se coincide con Osorio (2017:110) en que “(l)a autonomía es reclamada como un derecho y a la vez como una condición de posibilidad de la democracia”, una concepción democrática a la cual, desde su propia diversidad de territorialidades, sistemas espirituales, de pensamiento, jurídicos e instituciones propias, habrían de contribuir en condiciones óptimas los pueblos indígenas al país.

Es pues entre la trascendencia de la consolidación histórica de una apuesta cultural, política y organizativa indígena con voz y representación nacional, como de la riqueza de la diversidad de expresiones y procesos reivindicativos localizados de autonomía y gobierno propio, que hoy se deslizan y tensionan las posibilidades y problemáticas en torno a la autonomía y el gobierno propio indígena en el territorio. La primera no habría de ser en modo alguno una negación de la

⁵⁷ Durante el período comprendido por los gobiernos de Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilio Barco.

⁵⁸ “Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes”.

“variabilidad existente entre las experiencias de autodeterminación” y también de la “extraordinaria pluralidad (...) de las formas de expresar políticamente la indigeneidad” que hoy mantiene polisémicos los conceptos de autodeterminación, autonomía y gobierno propio⁵⁹ (Aparicio W. & Morell, 2021: pp.24-25). Lo anterior por cuanto esa pluralidad, dinamismo y complejidad de las autonomías indígenas son hoy la historia y el presente de una riqueza desconocida y aún ignorada por el Estado, que es también la riqueza de las cosmovisiones, espiritualidades, “maneras diferentes de entender las relaciones sociales, las formas de representación y el poder político” (Martínez, 2018:103), y en suma también una riqueza de la propia democracia colombiana (Osorio, 2017).

Ello atendiendo a que dicho rasgo polisémico de la autonomía no solo alude a la diversidad de concepciones indígenas, sino que es también descriptor de su tratamiento por parte de los Estados cuyos ordenamientos jurídicos le han definido y regulado (Martínez, 2018), como es el caso de Colombia. Es entonces en este marco disputado que la determinación de los contenidos y alcances de la autonomía adquiere una connotación central en la conceptualización plural y democrática del Estado en Colombia.

En tanto emancipadora, una concepción democrática de la autonomía indígena en el territorio como la que inspira este trabajo, se sitúa entonces en el marco de “las luchas ontológicas en defensa de los territorios y los mundos-vida relacionales de las comunidades” (Escobar, 2017: pp. 292-293), esto es, concibe la autonomía como práctica “desde abajo” que “enlaza, en sus distintas formas de realización, con espacios de continuidad y de resistencia frente a la colonización” (Aparicio W. & Morell: 2021:28). Esta es entonces una apuesta de la autonomía indígena *en y desde* el territorio que se reafirma como oportunidad de la diversidad y verdadera expresión de autodeterminación, o en palabras de Arturo Escobar (2017: pp. 292-293), que en sí misma permita concebir un “diseño para, y desde, la autonomía”.

⁵⁹ Señalan Aparicio W. & Morell (2021:25) que los términos “Libre determinación”, “autodeterminación”, “autogobierno” y “autonomía” “(s)on términos que han venido recogiendo la esencia de las reivindicaciones de los pueblos indígenas durante al menos las últimas cuatro décadas, en múltiples foros y a través de distintas formas de expresión”

De manera que estas luchas autonómicas indígenas se corresponden, retomando a Escobar (2010:78-79), con verdaderas *políticas de lugar* desde las cuales “se afirma una lógica de diferencia y posibilidad que construye sobre la multiplicidad de acciones en el plano de la vida cotidiana”. Tales luchas han comprendido estrategias localizadas que incorporan, como advierte el propio Escobar, lenguajes de los pueblos y las comunidades defensoras del lugar, pero también conceptos como biodiversidad, sustentabilidad, sistemas de producción tradicionales, derechos culturales e identidades étnicas; elementos estos todos que “son entretejidos por los activistas del movimiento en un discurso para la defensa del lugar” (Escobar, 2010:78-79).

Las disputas por la autonomía y el gobierno propio indígena tienen pues un carácter histórico y relacional de configuración caracterizado por el uso, la transformación y resignificación del derecho y las instituciones, así como por una identidad de lucha que resiste a la extinción física y cultural. Tanto como proceso organizativo y representativo, como en cuanto materialización de las múltiples y localizadas expresiones de la diversidad y la defensa del territorio, la agenda indígena de la autonomía y el gobierno propio, aunque sustentada en los marcos internacionales y constitucionales existentes, es disputada hoy al margen de su contenido y alcance jurídico.

Con la voluntad de la memoria y el pensamiento puestos en la tradición y la ancestralidad, los pueblos indígenas en su permanente lucha por preservar y recuperar la identidad, también apuestan desde sus propias reafirmaciones y reemergencias por hacer frente, con sustento en el *deber ser* sistémico del derecho que les reconoce, faculta y protege, a unas transformadas y sofisticadas amenazas de despojo y asimilación. En este marco han sabido incorporar en sus agendas diferentes formulaciones, reformulaciones y estrategias reivindicativas nacionales y locales en defensa de sus territorios y autonomía. Al menos tres de los elementos que contribuyen hoy a definir el contenido de estas apuestas son los relativos a: la defensa de la integralidad del territorio y su expresión en la interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del mismo; la reafirmación de sus sistemas jurídicos e instituciones y planes propios, que expresan el gobierno en sus territorios; así como la expresión del ejercicio de la autoridad indígena en el territorio en cuanto su ordenamiento, ejercicio jurisdiccional, relación cultural y jurídica de responsabilidad frente al cuidado del territorio y su naturaleza.

1.1. Interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del territorio.

“El territorio lo es todo para los pueblos indígenas”, señalaba Jairo Guerrero del pueblo de los Pastos en un video promocional de la CNTI, el espacio de concertación nacional en materia de tierras ante la cual, hasta el momento de ser culminado este documento, es delegado por la organización indígena Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Reafirmaba con ello el delegado un planteamiento fundante de las luchas indígenas por la tierra en el cual vienen siendo enfáticos y sostenidos los pueblos indígenas y que al día de hoy recoge una concepción cultural y política de la integralidad territorial propia, en la que como apuesta política y jurídica convergen sistemas de vida, culturales, de pensamiento y biológicos.

Tal como señala Osorio (2017: 108), más allá del recurso material y económico que es la tierra, en tanto territorio, es decir, tras “relacionarla con una serie de valores de orden cultural ligados a la misma”, ésta resulta vital para el indígena, su identidad y cultura; una claridad que también permite comprender cómo es que incluso el resguardo, su reconocimiento y constitución, no obstante ser su origen colonial, ha sido hasta nuestros días una clara apuesta política y cultural de estos pueblos en el país, pues los mismos le han comprendido en sus procesos de lucha y reafirmación, como aquel mecanismo de preservación de la identidad que permite la autonomía socio económica y la reproducción de la cultura (Fajardo, Gamboa & Villanueva, 1999: 82).

Tal como lo precisa el Convenio 169 de la OIT en su artículo 13, a diferencia del de “tierras”, el concepto de “territorios” comprende “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13 del Convenio 169 de la OIT), siendo pues el resguardo una porción en propiedad del territorio y no -o no regularmente- aquello que trace sus límites. Tal aproximación más integral y desde la interdependencia del *territorio* fue descrita con la siguiente claridad por una autoridad indígena en el marco de la reunión que sostuvieron en 2021 la CIDH y representantes de los Gobiernos autónomos de la Nación Wampis del Perú y territoriales de Charagua y Rajaypampa de Bolivia:

No hablamos de una tenencia territorial a nivel de comunidades sino a nivel territorial socio-histórico, por eso hablamos de territorios integrales que no significan líneas fronterizas sino de cómo la naturaleza funciona en su equilibrio, el agua, la tierra, el espacio, incluyendo el ser humano, a eso llamamos territorios integrales. (OEA, 2021: pp. 65).

A la integralidad del territorio indígena así comprendida se corresponde entonces una concepción de interdependencia entre la cultura y la naturaleza, estando “(e)n el corazón de este profundo lazo (...) la percepción de que todas las cosas vivas y no vivas y los mundos social y natural están intrínsecamente ligados (principio de reciprocidad)”⁶⁰ (Toledo & Barrera-Bassols, 2018:57). Un principio que lo es de la ecología, como señala Leonardo Boff (1996 [2000]:pp.21-23), en tanto “relación, inter-acción y diálogo de todas las cosas existentes” y a la cual corresponde una “actitud ecológica de base (que) se llama *holismo* y *visión holística*” o como lo expresa este teólogo, el “esfuerzo de interpretar el todo en las partes y las partes en el todo”.

Tal como señalan Toledo & Barrera-Bassols (2018:57), el conocimiento de los pueblos indígenas es ecológico, con regularidad “local, colectivo, diacrónico y holístico”, así como el resultado de un histórico milenario de prácticas de usos de la naturaleza. Estos mismos autores precisan cómo el conocimiento ecológico de los pueblos indígenas comprende tanto el de la naturaleza, sus “objetos y componentes y su clasificación (etnotaxonomías)”, así como también un conocimiento que “se refiere a dimensiones dinámicas (de patrones y procesos), relacionales (ligado a las relaciones entre los elementos o los eventos naturales), utilitarias y simbólicas de los recursos naturales” (Toledo & Barrera-Bassols, 2018:58).

Aunque esta interdependencia entre el territorio y el ambiente es contemplada por algunos instrumentos internacionales que reconocen y plasman derechos, muchos de ellos en textos normativos abiertos que permiten en principio a los pueblos indígenas su utilización para dar amplias, prácticas y válidas interpretaciones de cara a la exigencia de sus derechos ante el Estado, no así sin embargo en el seno de este último, bien porque estas normas han sido tempranamente cooptadas por interpretaciones en sede administrativa o judicial que han terminado por operativizar su implementación de una manera restrictiva, bien porque las mismas cuentan desde su concepción misma, con ámbitos e instancias de implementación cuyo funcionamiento ha terminado en el

⁶⁰ “(...) la muy alta correspondencia que existe entre las áreas de mayor biodiversidad del planeta y los territorios indígenas ha dado lugar a un ‘axioma biocultural’ ” que retomando a B. Nietschmann (1992) Toledo & Barrera-Bassols llaman ‘concepto de conservación simbiótica’, un principio en el cual explican, “la diversidad biológica y cultural son recíprocamente dependientes y geográficamente coterráneas” y que ha ganado al día de hoy un lugar en la “teoría de la conservación”, así como también en la “nueva investigación integradora e interdisciplinaria” (Toledo & Barrera-Bassols, 2018:57).

tiempo por imponer una determinada y hegemónica interpretación sobre los derechos allí contenidos, sus garantías o ámbitos de protección.⁶¹

Los lazos y conocimientos ecológicos de los pueblos indígenas dan cuenta entonces de una concepción interdependiente y relacional que encuentra también un correlato en el *deber ser* del derecho internacional y constitucional, que es por igual sistémico, pero poco atendido y puesto en práctica desde tal óptica en el Estado. Dicha concepción jurídica integral, sistémica e interdependiente del derecho al territorio, ya ha sido, no obstante lo anterior, desarrollada por los jueces del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y los constitucionales en Colombia, quienes han interpretado, reconocido y protegido este derecho también en su inherente interdependencia con la identidad cultural, la autodeterminación, el ambiente y su biodiversidad, la vida, la salud o la alimentación propia de los pueblos indígenas.

Esta interdependencia y visión integral del territorio indígena comprende también la apuesta política y autónoma de los pueblos indígenas. Tal como recuerda el ex relator de la ONU James Anaya (2005:205), en el ordenamiento jurídico internacional “las nociones contemporáneas de integridad cultural, autodeterminación y no discriminación se vinculan a las normas sobre la propiedad para articular un reconocimiento específico de los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos”. Una concepción que refiere entonces al territorio como un todo de las relaciones personales y colectivas con la tierra, la naturaleza, así como también con otros pueblos y comunidades, actores públicos y privados, y que estos allí mantienen, tejen, ejercen y se disputan. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas señala recientemente al respecto cómo es que “(p)ara los Pueblos Indígenas, la autonomía es más que una faceta política de la libre determinación, pues representa un marco holístico que abarca dimensiones culturales, sociales y económicas que son esenciales para su identidad, su supervivencia y su desarrollo” (ONU, 2024:2).

⁶¹ Tal es el caso del Convenio sobre la Diversidad Biológica en cuya implementación y cumplimiento de metas se proponían al momento de culminarse este texto incidir de forma inédita los pueblos indígenas con ocasión de la formulación del Plan de Acción Nacional de Biodiversidad de Colombia y de cara a la COP26 a celebrarse en la Ciudad de Cali.

Esto último por cuanto a esta concepción holística del territorio se opone y entra en pugna por su parte un entendimiento fragmentado del mismo, que es también el hegemónico y correspondiente con una particular concepción del desarrollo y la eficiencia económica. Bajo esta mirada se han determinado a su turno transformaciones orgánicas, regulatorias y competenciales en el Estado, su administración central y territorial, así como respecto del papel en este del sector privado. La integralidad del territorio indígena se disputa en este marco a través de la activación del poder judicial y del litigio, del posicionamiento de exigencias y estrategias de articulación y coordinación sectorial e intersectorial con las demás autoridades públicas y entre estas, y ello para lograr una eficaz garantía de los derechos indígenas, como una interpretación y aplicación sistémica y progresiva del derecho.

Es pues a partir de allí que en la actualidad se advierte cómo los horizontes autonómicos indígenas transitan a la exigencia de concebir la seguridad jurídica sobre la tierra, el manejo, la protección y restauración de la naturaleza, así como la salvaguardia de la cultura y los sistemas propios de conocimiento, como lo que son, asuntos que integran el territorio y cuyo abordaje y gobierno se expresa holístico *en* el territorio. Esto último frente a su actual ruptura como consecuencia de la exigencia, discusión y trámite de agendas sectoriales *sobre* aspectos del territorio, cada una de ellas con recursos, autoridades, principios, normativas e instancias participativas, así como con personal y domicilio oficial de gestión.

A una “descuadernación de la territorialidad” hacía referencia el ex constituyente Francisco Rojas Birry para expresar justamente su defensa de una propuesta presentada por el movimiento indígena en el marco de las discusiones adelantadas dentro del proceso de consulta previa al Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Gustavo Petro.⁶² A través de la misma buscaba este reconocido líder indígena comprometer una acción intersectorial articulada del Gobierno Nacional con la garantía de la integralidad territorial indígena.⁶³ Aún con los reconocidos por las organizaciones indígenas, logros obtenidos en los acuerdos alcanzados en dicho proceso consultivo, fue claro en su método, desarrollo y agendas finalmente trazadas para el cumplimiento de los mismos, aparte de una en general reposicionada interlocución política indígena en el nivel

⁶² Jornada consultiva adelantada en el mes de enero del año 2023.

⁶³ Tal articulación se aspiró lograrla allí entre los Ministerios del Interior, Cultura, Agricultura y Ambiente.

nacional, y en particular de algunas ecorregiones de territorialidades indígenas como la amazónica y de la Sierra Nevada de Santa Marta⁶⁴, también la confirmación de un desafío de actualidad al que se ven avocados estos pueblos para que sus propias formas de entender, relacionarse y gobernar el territorio no sean el coste de los “avances” de una autonomía administrativa en los términos que es concebida y ofrecida desde el gobierno central.

Una lente de la integralidad del territorio indígena que materialice su interdependencia ambiental, cultural, política y jurídica ya ha sido propuesta y disputada como garantía de los pueblos indígenas, por ejemplo, en el marco de la atomización de su afectación directa y participación a través del ejercicio, cumplimiento e cumplimiento masivo del derecho fundamental -y hoy también deber- de la consulta previa frente a medidas administrativas que afectan sus territorios, y en particular aquellas que autorizan proyectos, obras o actividades.

Inadvertidas consideraciones sobre este particular fueron recogidas por la Defensoría del Pueblo de Colombia en su informe del año 2020 sobre la “Garantía y Protección del Derecho Fundamental a la Consulta Previa y el Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos y Comunidades Étnicas en Colombia”. Allí señaló esta entidad de control de los derechos humanos que “(l)os desafíos a los cuales ha de hacer frente el Estado colombiano actualmente para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la consulta previa y el CLPI, han de incorporarse desde una mirada integral del mismo”, planteamiento que este informe aterriza en consideraciones que cuestionan la ruptura misma de la integralidad territorial indígena y al tiempo la inoperatividad de la interdependencia esencial de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esto fue advertido allí, en particular, con relación a la decisiva valoración de la “afectación directa” que hace obligatoria en términos del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia constitucional en Colombia, la realización de una consulta previa sobre una determinada medida administrativa o legislativa, y que viene siendo resuelta en el país desde los años noventa por una dependencia del Ministerio del Interior⁶⁵, con sujeción al que, no obstante

⁶⁴ De los 234 acuerdos suscritos con los pueblos indígenas en esta consulta previa, 57 fueron con la Mesa Regional Amazónica y 14 con el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

⁶⁵ A partir del 2019, con el Decreto 2353 de ese año, se trata concretamente de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

los criterios y subreglas judiciales existentes, no ha dejado de ser un amplio margen de discrecionalidad administrativa.

Si bien sobre ello se volverá en la tercera parte de este Capítulo al abordar allí el derecho a la Consulta Previa en tanto escenario de gestión institucionalizada de las disputas por la autonomía y el gobierno propio del territorio indígena, es pertinente sí traer en este punto a colación cómo es que desde la perspectiva de los derechos humanos apreció este organismo que

(...) la determinación misma de la afectación directa es un aspecto que no puede estar sustraído a la participación de los titulares del derecho a la consulta previa y que, además, debería incorporar desde una perspectiva interdependiente de los derechos humanos de los pueblos y comunidades étnicas, una evaluación diferencial, integral, biocultural y con apego al pluralismo jurídico (...) (Defensoría del Pueblo, 2020: 131)

Lo anterior en sintonía con la también allí referenciada perspectiva, expresada en su momento por la entonces Relatora de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Victoria Tauli-Corpuz, en el sentido de sostener que “(l)os derechos de consulta y consentimiento no deben considerarse derechos independientes, ya que están estrechamente vinculados a otros, como el derecho a la libre determinación, a las tierras, territorios y recursos y al desarrollo”⁶⁶ (ONU,2017:18).

De manera que la interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del territorio indígena emerge entonces como exigencia pertinente y enfoque apropiado a la defensa y reafirmación de la integralidad territorial de estos pueblos. En tanto insta a dialogar con la multiplicidad de vínculos que dicha integralidad incorpora, tal mirada y exigencia es coherente con la misma y también plantea como debida una concepción opuesta a la hegemónica que por principio le fragmenta como condición inexorable de su existencia en el Estado. Además, esta interdependencia expresa y es coherente con la preservación y búsqueda autónoma de reencuentro con la propia tradición, el relacionamiento ancestral con el territorio, la gobernabilidad propia, como de la propia memoria biocultural (Toledo & Barrera-Bassols, 2018), que hoy moviliza las agendas de buena parte de los pueblos indígenas en el país.

⁶⁶ La Relatora señala así mismo que “la observancia adecuada del deber del Estado de consultar y obtener consentimiento ha de garantizar la realización de esos derechos fundamentales” (ONU, 2017).

1.2. Sistemas jurídicos, instituciones, estructuras de gobierno y planes propios en el territorio.

Los pueblos indígenas han incorporado dentro de sus agendas reivindicativas territoriales y autonómicas la reafirmación y puesta en práctica de sus sistemas jurídicos, instituciones y planes propios, como elementos constitutivos de su identidad colectiva y autodeterminación en sus territorios. Estas múltiples y también disputadas expresiones de la autonomía indígena en el país, han respondido a las particulares realidades de los pueblos, a sus diferentes expresiones regionales y locales, como a las distintas manifestaciones allí de procesos históricos de asimilación, exterminio y despojo, de un permanente y reconfigurado conflicto armado, o del avance más o menos consolidado del proyecto económico de desarrollo, entre otros.

Tal como lo advirtiera Toledo (2005) iniciando los dos mil para describir lo que fueron dos décadas de avances y consolidación de un estándar internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas

Los modos de realizar y las posibilidades de avanzar en la positivización y exigibilidad de tales derechos en los marcos institucionales y legales de los respectivos estados han sido diversos, según las distintas situaciones coloniales en las cuales se encuentra cada pueblo, y según los distintos tipos de sistemas políticos de los estados, culturas políticas nacionales, grados de hegemonía de las élites nacionales, y según los impactos diferenciados de los procesos de globalización [Sic].

En Colombia, no obstante un proyecto constitucional inconcluso y transicional de autonomía indígena que se ha consolidado en los últimos treinta años, y cuyos rasgos se abordan en la siguiente sección, en los territorios los procesos autonómicos locales y regionales indígenas vienen dinamizándose en las Malokas, Kankuruas, Tulpas, los Ka`duku, Ezwamas, Consejos, las Asambleas y demás espacios e instancias de gobierno indígena, desde donde han buscado estos pueblos ejercer y recrear sus propios sistemas jurídicos, de gobierno propio, diálogo y coordinación en el Estado. Lo anterior impulsado como pertinentes reafirmaciones del territorio y la identidad colectiva, y también como la expresión de una legítima y estratégica voluntad de dar desarrollo por cuenta propia a tales marcos jurídicos constitucionales e internacionales no implementados en el país.

Esto último por cuanto, a pesar del carácter plural, democrático y descentralizado que adquiere el Estado en 1991, del contenido y los alcances de los reconocimientos jurídicos que en el mismo se produjeron abriendo las posibilidades de imaginar una autonomía indígena en el país, los actuales marcos jurídicos, formales y administrativos de reconocimiento de su identidad y autonomía, no solo siguen siendo incompletos, transitorios y basados en concepciones monistas y centralistas del derecho y el Estado, los mismos ya se han mostrado inadecuados e incluso en casos concretos se ha evidenciado su perversidad. Estos marcos y formas, no obstante la conflictividad que han suscitado, han sido operativos a la implementación en Colombia durante los últimas tres décadas de un modelo de desarrollo basado en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. En unos y otras son hoy puestas en práctica formas de relacionamiento con rezagos coloniales y asimilacionistas, pero que como expresión del multiculturalismo neoliberal, se han hecho institución perdurable de un estado de cosas que es formalmente participativo y materialmente negador de la diversidad y la autonomía política indígenas.

Estas brechas, que son también planetarias, motivaron igualmente el reciente llamado del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sobre las “medidas urgentes y factibles” que requiere la garantía del ejercicio de los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación (ONU, 2024:2). En este marco, para dicho mecanismo de la ONU, “la autonomía no es un mero ideal político, sino una necesidad”:

Los Pueblos Indígenas enfrentan un sinnúmero de dificultades que amenazan su existencia misma, como la marginación, la criminalización, la desposesión y la degradación ambiental. A pesar de ellas, demuestran una resiliencia y un ingenio notables para hacer valer sus derechos, en particular creando modelos de autonomía y autogobierno, algunos de los cuales, aunque no todos, se sustentan en sus instituciones tradicionales o consuetudinarias” (ONU, 2024:2).

Ello se hace visible en el país a través de la expedición de normas y mandatos propios, los pulsos por el establecimiento de instancias de concertación o coordinación, la visibilización de procedimientos y tiempos propios de decisión en los asuntos del territorio, así como la formulación, articulación y posicionamiento de los planes de vida o propios, son algunas de las apuestas emergentes a través de las cuales, desde sus particulares y localizados procesos de defensa y reafirmación, vienen los pueblos indígenas impulsando y posicionando en el país su autonomía y gobierno propio en el territorio.

Con esta apuesta, por ejemplo, las comunidades y autoridades del Resguardo de origen colonial Cañamomo Lomaprieta del pueblo Embera en el departamento de Caldas, en el marco de su lucha por reafirmar su territorio y prácticas tradicionales de subsistencia y con el objeto de reglamentar en su territorio la actividad minera artesanal, han resuelto declararlo zona de exclusión de la mediana y gran minería, así como adoptar una Ley propia de Consulta Previa y Consentimiento Libre, Previo e Informado, como también sus propios actos de administración bajo la forma de Resoluciones⁶⁷ cuya validez y eficacia han debido posicionar y disputar. De igual manera los pueblos Nasa y Misak en el departamento del Cauca han formulado el primero mandatos de gobierno y organizado el territorio en planes de vida⁶⁸, planeación propia ésta en cuya formulación han sido también a su turno emblemáticos los segundos.

Buena parte de estas apuestas responden a particularizados constructos de la identidad y autonomía que resultan también a un histórico de relaciones y disputas con el Estado y otros actores. En este marco lo propio, las instituciones y los sistemas jurídicos, resultan a un proceso autónomo de lo que se apropia, se recrea, resignifica e innova (Aparicio W. & Morell, 2021:29). En tal sentido son entonces estas inequívocas manifestaciones emancipatorias de reafirmación de la territorialidad, identidad y autonomía colectivas, que se oponen a funcionales y modernas formas de legitimación y sofisticación de la gobernanza en el Estado (Martínez, 2018: 104), y que en palabras de Aparicio W. & Morell (2021:29) conforman una verdadera

constelación de experiencias institucionales, estructuras de gobierno, mecanismos jurisdiccionales y lógicas de decisión indígenas que aparecen como expresiones de “demodiversidad” o formas de “democracia híbrida” que plantean marcos alternativos a las tradiciones liberales de origen europeo y permiten reformular la práctica (y la misma concepción) de democracia

⁶⁷ Se trata de las Resoluciones Nos. 031 de 2011 “Por medio de la cual se reglamenta la actividad minera ancestral”; 046 de 2012 “Por medio de la cual se declara el territorio del Resguardo como una zona de exclusión para la mediana y gran minería”; 047 de 2012 “Por medio de la cual se delimitan las zonas para el desarrollo de la actividad minera artesanal ancestral dentro del territorio del Resguardo Indígena de Cañamomo Lomaprieta, jurisdicción de los municipios de Riosucio y Supía, Caldas”; y 048 de 2012 “Por medio de la cual se establecen y reglamentan los protocolos propios de consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado”, todas ellas aportadas al proceso como pruebas documentales.

⁶⁸ Dos novedades destaca Espinosa sobre los procesos de elaboración de los planes de vida por parte de los pueblos indígenas. De una parte, la necesidad de dialogar para acordar un futuro común y las “posibilidades de acción o de reacción frente a los cambios históricos”, así como, por otra, los procesos políticos internos que el mismo desata involucrando “comunidades locales que comparten un mismo territorio y que están unidas por su identidad étnica y su pertenencia” (Espinosa, 2014:pp 91-92).

No obstante lo anterior, siendo la autonomía como se ha expresado, un concepto polisémico en disputa cuya concepción y contenido hegemónico en Colombia no ha transitado aún al pluralismo, ni tampoco abandonado las concepciones discriminatorias y asimilacionistas, es pertinente y también una tarea ineludible para los procesos locales, regionales y nacionales de defensa y reafirmación de la identidad, el territorio y la autonomía indígenas, que hoy se aborden, evalúen y repiensen desde la autodeterminación los horizontes autonómicos, para que fieles a dicha constelación y emergencia de experiencias, lógicas y mecanismos propios, su existencia transite de facultad y mera autorización de una relación aún indirecta con rasgo tutelar, a comprender como esencial un relacionamiento horizontal, coordinado y articulado entre sistemas y autonomías, más apropiado a una democracia plural.

Lo anterior plantea lo que Martínez (2018:104) describe como una “dialéctica ambivalente y conflictiva” que deriva en las dos concepciones teóricas y prácticas de la autonomía indígena que en la actualidad se debaten en el espectro latinoamericano, y conforme a las cuales, o bien nos encontramos ante una sofisticada “razón de Estado, desactivadora de luchas, reclamos y reivindicaciones indígenas” o bien acudimos, en verdad, a un “proceso y límite a los excesos del poder estatal en su tratamiento a los pueblos indígenas”. Una tensión que avoca necesariamente a reflexionar y dilucidar sobre las continuidades coloniales de la autonomía en su concepción hegemónica y estado transicional, que hoy rige en Colombia, pues, es partiendo de la crítica a la estructura, los sistemas e instituciones coloniales que es posible construir proyectos de autodeterminación indígena (Márquez, 2022).

De allí que estas agendas y estrategias autonómicas indígenas, que son también las de una democracia plural, busquen hoy constituirse como apuestas para *ser* y *seguir siendo* en el territorio, y solo desde allí, desde la identidad colectiva, aspirar a ejercer con pleno reconocimiento, validez y competencia en el Estado las propias formas jurídicas, espacialidades, los procedimientos, instancias y autoridades, así como a vivenciar, poner en diálogo y posicionar los instrumentos propios de planificación, orden y manejo del territorio. Un desafío este de las agendas autonómicas indígenas que es del todo coherente con un rasgo característico de la autonomía biológica, social y cultural que Arturo Escobar, retomando los trabajos teóricos de Humberto Maturana y Francisco

Varela, explica se revela en el cómo las unidades autopoieticas o “mundos”, “pueden sufrir cambios estructurales y adoptar diversas estructuras en respuesta a las interacciones con el entorno pero tienen que mantener una organización básica con el fin de permanecer como las unidades que son” (Escobar, 2017:pp. 296).

Este permanecer en lo propio como base de la interacción y el porvenir de una autonomía relacional, emerge entonces trascendente y esencial en la apuesta indígena por transitar a la implementación efectiva y no integradora de los marcos internacionales y constitucionales que reconocen las territorialidades y autonomías indígenas. Lo anterior en la medida en que es ello lo que ofrece una base sólida para la “seguridad ontológica de los pueblos indígenas”, y que atina Martínez en señalar, es en últimas la función de las autonomías (Martínez, 2018:103), un reclamo que desde la tradición busca preservar el ser y la misión del indígena (Osorio, 2017).

De esta manera, siguiendo con Escobar, los procesos de reafirmación de los sistemas jurídicos, las instituciones y los planes propios de los pueblos indígenas, en tanto resultado también de interacciones históricas entre estos con el Estado y otros actores, afrontan en el caso colombiano, con sus propias particularidades, bien autonómicos y enraizados procesos capaces de establecer una “coordinación del comportamiento, la comunicación y los fenómenos sociales a través de co-ontogénias, dando lugar a todo tipo de unidades complejas (co-diseño)” (Escobar, 2017:pp. 296), o bien un latente riesgo de ser “inevitablemente debilitadas por los contextos antagónicos en los que se llevan a cabo, a pesar de su compromiso con las transformaciones”, pues tal como anota este mismo autor, “(...) en su búsqueda de autonomía, algunas recaen en el desarrollismo, otras son subvertidas desde adentro por sus propios líderes, otras reinscriben antiguas formas de opresión o crean otras nuevas” (Escobar, 2017:292).

Plantearse entonces como dilemático el ejercicio de la autonomía en Colombia a partir de sus continuidades coloniales, debe señalarse, es ya un desafío para el movimiento indígena en el país. Los marcos jurídicos y de la gobernanza actuales han demostrado ser en las últimas tres décadas al día de hoy bastante operativos al modelo extractivo de desarrollo, y sobre todo lo han sido bajo las formas participativas de la gestión gubernamental del territorio y ante los vacíos de un inacabado y transicional proyecto constitucional de la autonomía indígena hoy en vigor. Esta

operativa gobernanza se ha producido en el país en los descriptivos término en los que lo advierte Toledo V. (2005:73) para el continente: “(l)os estados y las élites nacionales más consolidados ya responden de modo más especializado al reclamo indígena, adaptándose a los cambios, ya descentralizando, ya elaborando discursos políticamente correctos de multiculturalismo neoliberal”.

Será pues desde el territorio, a partir de lo propio, asumiendo el mencionado cuestionamiento dilemático y decolonial mas allá de tales marcos existentes y operativos, que apoyados en un *deber ser* de los actuales estándares constitucionales y convencionales, y también motivados por la conciencia de exigir su hoy inexistente interpretación y cumplimiento sistémico e interdependiente, se abren en la actualidad los horizontes de realización de la autonomía indígena, plural y democrática de 1991.

Lo anterior por otra parte como una urgente manifestación del principio de la efectividad que han incorporado en sus decisiones la CIDH y la Corte IDH conforme al cual la comprensión integral de la garantía y protección de los derechos territoriales y de autodeterminación de los pueblos indígenas, implica se “tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 2005). Esto último incorporando en el Estado la claridad con la que el primero de estos órganos interamericanos, retomando lo expresado por el Relator Anaya en informe de 2013⁶⁹, ha señalado que conforme al actual estándar internacional “el ejercicio de la autodeterminación indígena amerita medidas diferentes para contextos diferentes”, así como invitado a que el mismo “sea visto como una base de diálogo” y un punto de partida para lograr acuerdos internos en los Estados (OEA, 2021: pp. 40).

⁶⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/68/317 del 14 de agosto de 2013, (citado por OEA, 2021:40).

1.3. Ejercicio de la autoridad indígena en el territorio.

Las apuestas e históricos procesos de reafirmación y defensa de la identidad, el territorio y la autonomía indígenas, o políticas de lugar (Escobar, 2010; Leff, 2019) de los pueblos indígenas, vienen en Colombia desde los años noventa siendo disputadas en medio de un inacabado y transicional marco jurídico legal y administrativo de su autonomía constitucional. Esta situación, no obstante la expedición de algunas normas del ejecutivo, puede sostenerse pasadas más de tres décadas de omisiones legislativas y regulaciones administrativas en la materia, ha resultado desde entonces propicio a la emergencia y consolidación de las formas participativas como canal principal de su relacionamiento en el Estado, así como al tiempo hecho posibles la permanencia y reproducción de sofisticadas dialécticas coloniales en dicho relacionamiento.

Es en este contexto que tales múltiples expresiones de los gobiernos, sistemas jurídicos, instituciones y planes propios de los pueblos indígenas, han sido y siguen siendo transgresoras de este consolidado estado de cosas que aún hoy desconoce su diversidad de identidades colectivas. Las mismas son al tiempo un llamado democrático para superar la gobernanza centralizada y monista de los territorios indígenas, así como a trascender a una posible y necesaria implementación en el país de una autonomía indígena apropiada a la diversidad, propicia al Estado plural y descentralizado de 1991, y en la cual estas diversas expresiones dialoguen y se coordinen con las demás autoridades y autonomías del Estado.

La aprobación de la Constitución Política de 1991 fue en efecto un hecho político y jurídico coyuntural en Colombia, así como también lo fue en distintas maneras para tales apuestas y procesos de lucha indígenas (Muñoz, 2016). Por una parte lo fue desde su proceso mismo, pues junto a políticos tradicionales, comunidades religiosas, sindicalistas, intelectuales y afrocolombianos, los pueblos indígenas tomaron allí asiento como constituyentes de “una experiencia participativa jamás ensayada en el país”⁷⁰ (Quinche, 2010: 13). El texto finalmente aprobado incorporó así mismo las bases políticas y jurídicas que permitieron a la sociedad

⁷⁰ Junto con los electos constituyentes Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry, los pueblos indígenas contaron con la representación del delegatario Alfonso Peña Chepe, cuya presencia en la Asamblea Nacional Constituyente materializó unos de los acuerdos pactados entre el Gobierno Nacional y el entonces recién desmovilizado Movimiento Armado Quintín Lame – MAQL (Avirama, 2011).

colombiana en general y a los pueblos indígenas en particular, avizorar las posibilidades de un tránsito y “oportunidad histórica para tomar distancia del modelo de centralización total establecido con el autoritarismo de 1886” (Quinche, 2010: 740).

Dentro de las transformaciones que con este texto constitucional se produjeron en la concepción y organización del Estado colombiano y de su sistema jurídico, al menos cinco aspectos podrían enunciarse abría desde entonces un horizonte de posibilidades para la implementación de la autonomía de los pueblos indígenas. En primera medida un carácter democrático, participativo y pluralista que ahí adquiere el Estado (artículo 1º de la Constitución Política) para junto al deber de reconocimiento y respeto a la diversidad étnica y cultural (artículo 7º de la Constitución Política) que este asume, transformar y procribir, cuando menos sobre el papel y en el más alto valor normativo, el hasta entonces imperante enfoque de la asimilación.

Como parte de este mencionado marco tuvo también tal trascendencia como se ha expuesto, un expreso reconocimiento constitucional de los resguardos, y con estos de la seguridad jurídica de la propiedad colectiva indígena (artículos 63 y 329 de la Constitución Política)⁷¹ cuyo carácter inalienable, imprescriptible e inembargable prometía bajo el mismo y su lectura sistemática, una posibilidad para las identidades y culturas indígenas, más que su otrora proscripción tutelar. Junto a ello, otro aspecto no menor fue la creación de una Circunscripción Especial Indígena que ha garantizado desde entonces a esos pueblos, más allá de un mínimo de representación en la función legislativa que adelantan el Senado y la Cámara de Representantes (artículos 171 y 176 CP), importantes posibilidades de participación y visibilidad política en el Estado que no se han limitado a esta, pues varios líderes indígenas han llegado a ser electos para estas mismas corporaciones para escaños distintos a los de esta circunscripción, así como también para diferentes alcaldías y gobernaciones departamentales.⁷²

⁷¹ Ello más aún tras haberse producido durante los años ochenta avances importantes en materia de titulación de resguardos. Solamente durante el cuatrienio 1986-1990 correspondiente a la presidencia de Virgilio Barco se dio “la titulación de 101 resguardos equivalentes a 15.744.315 hectáreas” (Zapata, 2007: 50-51).

⁷² En el año 2000, por ejemplo, se dio la histórica elección, como primer gobernador indígena del departamento del Cauca, del indígena guambiano Floro Tunubalá.

Otros dos aspectos tienen que ver con las expresiones judicial y administrativa que bajo el nuevo ordenamiento constitucional adquiere la autonomía indígena en la organización y estructura del Estado colombiano. Esto último mediante el reconocimiento de, por un lado, una jurisdicción especial que ejercen los pueblos indígenas en su “ámbito territorial”, a través de sus autoridades, de acuerdo con sus “propias normas y procedimientos” y con sujeción a “la Constitución y leyes de la República” (artículo 246 de la Constitución Política), así como por otro, del carácter de entidades territoriales a sus territorios, junto a los departamentos, municipios y distritos (artículo 286 de la Constitución Política), a los que “gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”, les fueron atribuidas igualmente ciertas facultades y funciones⁷³ (artículo 330 CP).

Consecuentes con sus apuestas constituyentes y expectativas democráticas, así como también con el valor normativo del texto constitucional que se aprobaba (artículo 4 de la Constitución Política), los pueblos y las comunidades indígenas, mediante sus propios procesos locales de resistencia cultural y política, han continuado disputando el ejercicio de su autoridad en el territorio, y desde entonces además, con este sustento jurídico y político que les reconoce y protege, robusteciendo con estándares y posicionando con nuevas estrategias las propias, apropiadas y recreadas formas jurídicas, instituciones, justicias, autoridades y estructuras de administración y gobierno que expresa ese ejercicio. Estas localizadas y diversas expresiones autonómicas indígenas que asumen y ejercen la aplicación directa y sistemática de estos reconocimientos, lo hacen confrontando un prevalente entender jurídico y de lo administrativo que, arraigado en la concepción decimonónica de la “Ley”, ha asumido vacíos legales y reglamentarios y así desconocido el valor y la eficacia jurídica de mandatos y derechos constitucionales vigentes y exigibles.

⁷³ Estas funciones son las de 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 (artículo 330).

Lo anterior ha sido allanado por la paulatina consolidación de un régimen jurídico e institucional transicional, pero con vocación de permanencia, de la autonomía constitucional de los pueblos indígenas en Colombia. Esto último a su turno facilitado por la tendencia de la Constitución Política de 1991 a “la reserva de ley para aplazar decisiones” (Hernández, 2000: 52-53) y sostenido al día hoy gracias también al concomitante papel protagónico que, en las disputas jurídicas y políticas territoriales y autonómicas emprendidas por los pueblos indígenas, adquieren desde sus primeros años de vigencia los mecanismos de participación y representación indígenas, y también las acciones y los jueces constitucionales.

Por una parte los pueblos indígenas vienen disputando su justicias propias conforme a las posibilidades de sus particulares contextos y procesos locales de resistencia cultural y política, tanto a través de su cotidiano ejercicio y acatamiento, como también de su defensa litigiosa vía acción de tutela frente a su desconocimiento y bajo la forma de los “conflictos de jurisdicción”.⁷⁴ Ante lo anterior y la omisión de expedir la aún hoy inexistente ley que “establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional” (artículo 246 de la Constitución Política), ha sido la consolidación al día de hoy, como lo muestra la Tabla No. 2, de un robusto precedente constitucional sobre la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) aquello que ha dado contenido a tal reconocimiento, no obstante su limitada perspectiva judicial y penal de las facultades jurisdiccionales indígenas en sus territorios y tal como anotan miradas críticas como la de Bacca (2008), terminando por definirse en esta sede judicial las competencias, lo que se entiende como derecho y los términos del relacionamiento jurisdiccional.

Tabla No. 2.
Jurisdicción Especial Indígena en la jurisprudencia constitucional

Jurisdicción indígena	Sentencia T-496 de 2013	“es una figura fundamental para un Estado pluralista que se funda en la autonomía de los pueblos indígenas, en la diversidad étnica y cultural, en el respeto al pluralismo y en la dignidad humana que permite el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, siempre y cuando no sean contrarios a la Carta Política y a la Ley”
-----------------------	-------------------------	---

⁷⁴ Los mismos, de acuerdo con la Corte Constitucional, se presentan en aquellos casos en que dos o más autoridades judiciales “se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguno le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo)” (Autos 345 de 2018 y A241 de 2023 de la Corte Constitucional).

	Sentencia C-463 de 2014	El artículo 246 de la Constitución Política comprende: “(i) la facultad de las comunidades de establecer autoridades judiciales propias; (ii) la potestad de disponer de sus propias normas y procedimientos; (iii) la sujeción de los elementos anteriores a la Constitución y la ley; y (iv) la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional”
	Sentencia T-552 de 2003	La comprenden los elementos “ humano , que consiste en la existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural”; “ orgánico , esto es la existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades; “ normativo , conforme al cual la respectiva comunidad se rija por un sistema jurídico propio conformado a partir de las prácticas y usos tradicionales, tanto en materia sustantiva como procedimental”; de un “ ámbito geográfico , en cuanto la norma que establece la jurisdicción indígena remite al territorio, el cual según la propia Constitución, en su artículo 329, deberá conformarse con sujeción a la ley y delimitarse por el gobierno con participación de las comunidades”; y el “ factor de congruencia , en la medida en que el orden jurídico tradicional de estas comunidades no puede resultar contrario a la Constitución ni a la ley” (énfasis agregado).
Principios para la solución de tensiones entre la normatividad ordinaria e indígena	Sentencia T-921 de 2013	“(i) a mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía; (ii) los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares; (iii) las normas legales imperativas (de orden público) de la República priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural y; (iv) los usos y costumbres de una comunidad indígena priman sobre las normas legales dispositivas.”
Principios constitucionales generales para la solución de las tensiones de la autonomía indígena.	Sentencia T-903 de 2009	“ <i>maximización de la autonomía de las comunidades indígenas</i> ” o de la “ <i>minimización de las restricciones a su autonomía</i> ”, conforme al cual “solo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas, cuando estas (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para la autonomía de las comunidades étnicas. La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.”
		“ <i>mayor autonomía para la decisión de conflictos internos</i> ”: de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en el segundo caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión.
		“ <i>a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía</i> ” bajo el entendido según el cual “es claro que la pérdida de ciertos

aspectos de la cultura tradicional, *usos y costumbres*, modos de producción, formas de relacionarse con el ambiente, visiones religiosas por parte de una comunidad indígena, no puede servir de fundamento para disminuir su capacidad de decidir autónomamente sobre sus asuntos” y que así mismo “(1)a decisión de una comunidad indígena, con un grado escaso de conservación de sus tradiciones, en el sentido de iniciar un proceso de recuperación cultural debe ser respetada, de la misma forma y en el mismo grado que la decisión de otra comunidad, con alta conservación de sus tradiciones, de incorporar formas sociales propias de la cultura mayoritaria”.

Elementos que determinan la competencia de la jurisdicción especial indígena

Sentencia T-617 de 2010

Personal que “hace referencia a la pertenencia del acusado de un hecho punible o socialmente nocivo a una comunidad indígena”; **territorial que** “hace referencia a que los hechos objeto de investigación hayan tenido ocurrencia dentro del ámbito territorial del resguardo”; **institucional que** “(a veces denominado orgánico) se refiere a la existencia de autoridades, usos y costumbres, y procedimientos tradicionales en la comunidad, a partir de los cuales sea posible inferir: (i) cierto poder de coerción social por parte de las autoridades tradicionales; y (ii) un concepto *genérico* de nocividad social”; y **objetivo que** “hace referencia a la naturaleza del bien jurídico tutelado. Concretamente, a si se trata de un interés de la comunidad indígena, o de la sociedad mayoritaria” (énfasis agregado).

Fuente: elaboración propia.

La autoridad indígena política y administrativa en el territorio viene por su parte hoy siendo disputada en su ejercicio por diferentes pueblos y comunidades a través de la reafirmación de sus propias formas jurídicas, instituciones, autoridades y estructuras de administración y gobierno. Ello no obstante los rasgos de un vigente y transicional andamiaje jurídico y administrativo de sus identidades y autonomías, muy distante de la implementación de los actuales marcos constitucionales y convencionales de la autodeterminación, la autonomía y el gobierno propio de los pueblos indígenas.

En este escenario la autonomía política y el gobierno propio indígena han debido disponer, incorporar y organizar dichas formas propias a efectos de su válida interlocución con las funcionales y operativas lógicas representativas imperantes. Bajo este marco no ha sido posible al día de hoy la realización del pluralismo jurídico e institucional en el Estado, ni tampoco una ruptura con las lógicas coloniales de relacionamiento de estos pueblos en el Estado, un escenario en el cual

se viene incrementando el riesgo de fragmentación de la integralidad territorial y política de varios pueblos indígenas en el país.

Ha permitido lo anterior la hasta hoy inexistente materialización de la autonomía constitucional que para los pueblos indígenas fue prevista en 1991 bajo la forma de las Entidades Territoriales Indígenas, una moratoria que ha normalizado y formalizado un relacionamiento de los pueblos indígenas en el Estado que no dista de aquel que desde la hegemonía conservadora describía la que debió ser una estrategia de estos frente al racismo y la asimilación, y ello a través de la entonces necesaria resignificación, reapropiación y uso del derecho. No obstante la transformación del Estado en 1991, esta concepción de la autonomía no ha trascendido al pluralismo y la coordinación, sino que por el contrario se le advierte incorporada en la agenda pública y como actual obstáculo para que las estructuras y autoridades públicas propias de gobierno indígena encuentren su articulación orgánica y coordinación funcional en el Estado.

De esta manera, mientras en manos de las mayorías parlamentarias necesarias e imposibles durante tres décadas ha quedado la materialización de una Ley Orgánica que conforme las creadas Entidades Territoriales Indígenas (ETI's), la existencia y representatividad en cuanto tales, esto es, en tanto autoridades y estructuras públicas de gobiernos indígenas de sus territorios, se ha mantenido disgregada como una autonomía que se representa pública y a la vez privadamente, y que al tiempo diferencia entre la titularidad de la tierra y el gobierno del territorio. De esta manera, entre otras formas, tal autonomía política indígena se expresa hoy en la representación legal de los resguardos, pero también en la de las organizaciones indígenas, nacionales o locales buena parte de estas constituidas bajo la figura de fundaciones y asociaciones, así como también en los escenarios de concertación y procesos consultivos de normativas del nivel nacional, en cuya expedición vienen participando y buscando incidir desde mediados de los noventa delegados indígenas de todo el país.

Lo anterior constituyendo una amalgama de supuestos abordados algunos de ellos por la CIDH como contrarios al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación (OEA, 2021: pp. 49-53), sobre cuyo contenido recuerda que “los mecanismos oficiales para reconocer la personalidad de los pueblos y comunidades indígenas implican, necesariamente, el reconocimiento de sus

formas de organización social y política” (OEA, 2021: pp. 52-53). Este mismo organismo ha advertido que ello no se cumple y más bien “niega la perspectiva cultural y política para autogobernarse como pueblos indígenas con autonomía propia, de acuerdo con su naturaleza como pueblo” cuando ello busque reconocerse a través de la mera titularidad de la tierra o bajo la forma de entidades de interés público (OEA, 2021: pp. 50).

Tal negación incorpora en Colombia hasta el momento de ser culminado este documento, la del ejercicio de su autoridad pública ambiental en el Estado. Al menos dos versiones del decreto a través del cual los pueblos indígenas han propuesto a los Gobiernos de Juan Manuel Santos (2014-2018⁷⁵ y de Gustavo Petro (2022-2026), la primera con el objeto de “establecer competencias de las autoridades indígenas, resguardos indígenas, respecto de la administración protección y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente” y la segunda y actualmente protocolizada mediante un proceso de consulta previa, pero pendiente de firma ministerial, para “establecer medidas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades”. Ambos proyectos de normas se han estructurado como Decreto Legislativo de aquellos a los que habilita expedir al Gobierno Nacional el artículo 56 Transitorio de la Constitución Política de las normas “relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”.

Este último proyecto de Decreto concertado adopta por un lado, entre otros principios, los de “Espiritualidad Indígena”, “Territorialidad”⁷⁶, “Reciprocidad Natural”, “Armonía y Equilibrio”⁷⁷ y de “Precaución ambiental” frente al “peligro de daño grave e irreversible, para la integridad ambiental o cultural de los pueblos indígenas”, así como aquellos de “Coordinación Ambiental

⁷⁵ Este proyecto de Decreto fue concertado e incluso protocolizado en la MPC entre los presidentes de las organizaciones indígenas y el entonces Ministro de Ambiente Luis Gilberto Murillo, no obstante, el mismo nunca fue expedido.

⁷⁶ Definida allí como “todos aquellos espacios que los pueblos indígenas reconocen como esenciales en la vivencia de su cosmovisión y que son fundamentales para su existencia como pueblos indígenas” (Ministerio del Interior, 2024).

⁷⁷ Que “permiten el mantenimiento del orden comunitario en el territorio, regulan las relaciones entre los hombres y estos con la naturaleza, hacen parte de los sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida y se fortalecen en el ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena reconocida en el Artículo 246 de la Constitución Política” (Ministerio del Interior, 2024).

Efectiva” en los “asuntos que sean de su conocimiento y del interés general de la Nación, siempre en salvaguarda de la protección de la naturaleza” y “Pluralismo Jurídico”. Sobre el ejercicio de las competencias ambientales este proyecto de Decreto acordado y pendiente de firma al momento de finalizar este texto prevé:

Las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los Consejos Indígenas y otras estructuras similares de gobierno propio en sus resguardos indígenas, los territorios indígenas y las áreas poseídas por los pueblos indígenas en los términos del artículo 4⁷⁸, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y ejercen las competencias en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, en concordancia con el marco constitucional y las normas aquí establecidas.

En el ejercicio de sus competencias, las autoridades indígenas previstas en esta norma y las demás autoridades ambientales del Estado, establecerán conjuntamente mecanismos directos que permitan la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, respetuosos de la autonomía y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurran competencias ambientales.

Junto a esta regla general de competencia se consultó y acordó con el actual Gobierno Nacional reconocer también las competencias de las autoridades indígenas para formular, adoptar y desarrollar en sus territorios, sus propios instrumentos de regulación y gestión ambiental, programas o proyectos de protección del ambiente, su conectividad ecosistémica y recuperación; así como aquella para definir e implementar:

reglamentos dirigidos a administrar, preservar, conservar, proteger, restaurar, y fortalecer o rescatar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con sus territorios y en especial con los seres materiales e inmateriales que en estos habitan y en particular los aspectos colectivos de esa relación (Ministerio del Interior, 2024).

⁷⁸ Es decir “las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes” (Ministerio del Interior, 2024).

Por recoger una histórica apuesta del movimiento indígena por su ejercicio integral de la territorialidad, incluida su autoridad ambiental, así como por desarrollar la materia con novedosa amplitud conceptual por primera vez bajo el marco normativo del ordenamiento territorial y transicional de la autonomía indígena en el país, la expedición e implementación de esta norma plantea importantes oportunidades y desafíos para una administración pública aún no concebida y dispuesta para un Estado plural, democrático y con autonomía de sus entidades territoriales indígenas.

Finalmente ha de señalarse que la lucha indígena por la identidad y la autonomía no han sido como se ha dicho una excepción a la *judicialización* de la política y los derechos producida desde los años noventa en el país (Muñoz, 2016) promovido por un papel protagónico, que en buena medida por cuenta de la acción de tutela, adquieren tras la aprobación de la Constitución Política de 1991 los jueces constitucionales en la dinamización de los derechos humanos en general, y en la definición de los contenidos y alcances de los derechos territoriales, autonómicos y de participación de los pueblos indígenas en particular.

En este marco se advierte cómo la autonomía indígena ha tenido un dispar trasegar en los tres de sus ámbitos de protección señalados por la Corte Constitucional (Sentencia T-009 de 2018 de la Corte Constitucional)⁷⁹, esto es, una significativa participación política en los órganos y cargos de representación, y por otra, el complejo y problemático desbalance entre un magnífico incremento de los procesos de consulta previa en el país (o “ámbito externo”⁸⁰ de la autonomía) y la ausencia de un pleno reconocimiento y diálogo coordinado estatal con las “formas de autogobierno y autodeterminación” (o “ámbito interno”).

2. POLÍTICAS DE GOBIERNO NACIONAL SOBRE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.

El despojo territorial aún hoy irresuelto, así como el actual desconocimiento de las identidades políticas, estructuras propias de gobierno, instituciones y sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas como autoridades públicas territoriales y jurisdiccionales en Colombia, se

⁷⁹ Así como también y previamente a esta las Sentencias T-973 de 2009, T-973 de 2014, T-650 de 2017.

⁸⁰ “conforme al cual se reconoce el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que los afectan (consulta previa)” (Sentencia T-009 de 2018).

encuentran atravesados por las continuidades y transformaciones de las políticas y normativas que desde el período colonial han sido adoptadas por distintos Gobiernos buscando su administración y control.

En atención a ello y bajo una lente que permita identificar a través de la historia colonial sus continuidades con prácticas actuales y sus razones (Gómez, Saldarriaga, López & Zapata; 2017:43), en esta sección se abordan tres conceptos y dispositivos de poder que han contribuido a la configuración y consolidación de tal despojo y desconocimiento. Lo anterior considerando además, como explica Aníbal Quijano (2020:712), que “las cuestiones referidas al debate de lo “indígena” no pueden ser indagadas, ni debatidas, sino en relación a la colonialidad del patrón de poder que nos habita” y en tal sentido, como este mismo autor advierte, se trata de “una cuestión de la colonialidad del patrón de poder vigente”⁸¹, en América Latina.

Estos tres dispositivos en los que se centra a continuación esta segunda sección, advierte han contribuido a la configuración de la actual y estructural situación de incompleto reconocimiento en Colombia de las autonomías políticas, identidades colectivas y estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas en sus territorios. Estos son el de la calificación baldía de sus territorios ancestrales y con ello la determinación y acotamiento de sus marcos de disputa jurídica, así mismo y ligado a la misma razón de Estado, el carácter de utilidad pública que prácticamente por antonomasia confluye en el reconocimiento jurídico de la propiedad colectivas sobre sus territorios, y por último el proceso histórico de asimilación cultural y jurídica de los pueblos indígenas.

2.1. Los territorios indígenas y los *bienes baldíos* de la Nación.

La configuración jurídica actual del territorio indígena, su acotamiento y desconocimiento de sus reales alcances se encuentran atravesados por la consolidación entre los siglos XVII y XVIII del Estado Nación, la soberanía y jurisdicciones estatales, así como en la posterior exclusión de los pueblos indígenas del ámbito de los sujetos internacionales titulares de derechos y obligaciones, y de allí a la ulterior legitimación de su situación colonial al interior de los Estados

⁸¹ Para Quijano (2020:712) fue “(c)on la derrota del colonialismo británico primero, e ibérico después, en América se instala una paradoja histórica específica: Estados independientes articulados a sociedades coloniales”.

(Anaya, 2005). Lo anterior se consolidaría posteriormente con la progresiva edificación de un derecho internacional que paradójicamente inicia con las tesis que en defensa de la “humanidad esencial de los indios del continente americano” presentaron Bartolomé de Las Casas y Francisco de Vitoria en el siglo XVI (Anaya, 2005:39).

De esta manera, a modo de una histórica y entramada configuración jurídica de ese “otro lado de la línea” propio del “pensamiento abismal” que advierte Santos (2006: pp.31-34) define el occidental moderno a través de sus radicales distinciones entre lo verdadero y lo falso, lo legal e ilegal, lo válido e inválido; al estructural desconocimiento del valor jurídico de los derechos territoriales indígenas preexistentes al Estado (Restrepo & Bernal, 2014:63) contribuirían aspectos como la conceptualización jurídica del *dominio eminente* o “facultad perteneciente al soberano”, formulada por Hugo Grocio⁸² en la primera mitad del siglo XVII (Vergara, 1988:341), así como también el pensamiento positivista de finales del siglo XIX e inicios del XX a partir de cuyos postulados fuere posible un ordenamiento jurídico internacional en el que las previamente a la colonia tierras indígenas, se entendieran como tierras “desocupadas o *terra nullius* (tierra vacante)” (Anaya, 2005:68).

En el caso colombiano, tras la independencia y gestación de la República devino prontamente una regulación de la tierra indígena y también de los bienes del Estado. Mientras que en adelante fueron expedidas una serie de normativas que ordenaron el reintegro de las tierras de resguardo con el objeto de su inmediata división (Cabrera, 1944: 11), en un territorio nacional que para entonces como advierten Restrepo & Bernal (2014:66) se documenta estimaba en un 80% baldío, adquirió tempranamente un sentido, por otro lado, que la Constitución de 1821 previera para el Congreso una atribución especial y exclusiva para “Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales”, dando con ello inicio a una tradición constitucional que hasta el presente “ha sometido los bienes de dominio público, entre ellos los baldíos, a un régimen jurídico especial, distinto al de los bienes de dominio privado” (Corte Constitucional, Sentencia SU-282 de 2022).

⁸² Este jurista neerlandés, a quien en particular con su obra de 1625 *De iure belli et pacis* (El derecho de la guerra y de la paz), junto a Vitoria se ha atribuido la “paternidad” del derecho internacional, explica Vergara (1989: pp. 341-342) diferenció entre “la «facultad o derecho ordinario», «que se refiere a las cosas de uso privado», y la «facultad o derecho eminente», *facultas eminens*, «superior a la ordinaria», y que compete al Estado «por razón del bien común»”.

Siendo como explica LeGrand (1988:33) un objetivo fundamental durante las primeras décadas de la República, el de “financiar a un gobierno en quiebra”, los baldíos fueron de inmediato concebidos como una fuente de recursos para el Estado, llegando a ser desde 1830, como anota esta misma autora “un ingrediente esencial dentro del sistema crediticio del Estado”. Durante la segunda mitad de este mismo siglo y los primeros años del XX, tras una feroz campaña de división de resguardos en todo el país⁸³, fueron por su parte luego expedidas diversas normativas orientadas a determinar y reglar los bienes baldíos para en particular incentivar su explotación económica. Entre estas puede mencionarse la expedición de las Leyes 70 de 1866 “sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación”, 106 de 1873 y 61 de 1874 con las que respectivamente se adoptó y adicionó el Código Fiscal, así como 48 de 1882 “Sobre tierras baldías”.

Entender esta consolidación jurídica que durante el siglo XIX tiene el despojo de las tierras ancestrales indígenas en Colombia a través del baldío, precisa también y ante todo advertir este como el período en el cual se adelanta en el país la construcción de una imaginada identidad nacional. Este ideal respondió, como señalan Santiago Castro-Gómez y Eduardo Restrepo (2008:21), más que a una homogeneización, a la “creación de patrones de normalización y jerarquización” que estos autores precisan, revela lo que para entonces fue concebido por las élites criollas como una narrativa y política configurativa de las estructuras de poder en la que son articuladas desigualdades entre los pueblos indígenas y las regiones, como entre estas y los centros de poder del Estado Nación (Castro-Gómez & Restrepo, 2008:pp. 22-23). En este proceso se hizo entonces necesario conocer, inventar y apropiarse el territorio, pero en particular aquellos marginales u otrora territorios nacionales⁸⁴ (González, 2010:125), un empeño en el que explica González

⁸³ Un momento culmen de dicha política fue la expedición durante el gobierno de José Hilario López de la Ley del 22 de junio de 1850, sobre la cual Álvaro Tirado (1988) señala dio una estocada final a los resguardos, al llevarlos prácticamente a su extinción en el país. En su artículo 4º esta Ley dispuso en cabeza de las Cámaras de provincia el deber de “arreglar la medida, repartimiento, adjudicación i libre enajenación de los resguardos de indígenas, pudiendo en consecuencia, autorizar a estos para disponer de sus propiedades del mismo modo i por los propios títulos que los demás granadinos”.

⁸⁴ El desarrollo de los territorios nacionales en Colombia fue ambivalente en el constitucionalismo en cuanto a su creación y continuidad bajo las figuras de comisarías e intendencias.

(2010:pp. 124-126), “se propendió por la construcción de un saber sobre aquel territorio que, a lo largo del decimonono, sostendría el proyecto del Estado Nación”.⁸⁵

Palpable expresión de esa normalización y jerarquización fue la concepción asimilacionista y racista que se enmarcara desde finales de ese mismo siglo, tras la expedición de la Ley 89 de 1890, en la configuración de un gobierno centralizado pero indirecto (Martini & Mayorga, 2004) sobre el indígena y su relación con la tierra. Esta ley, como se ha dicho, al tiempo que dispuso excluir del ámbito de aplicación de la legislación republicana a “los salvajes que vayan reduciéndose á la vida civilizada por medio de Misiones”⁸⁶, tuvo ciertos efectos favorables a la recuperación indígena de tierras de resguardo, fue contemporánea a uno de los momentos de transformación propios del trasegar de la configuración jurídica de un estado de negación e invisibilidad de los derechos territoriales indígenas ancestrales y preexistentes al Estado, como es la que se produce con la adopción, primero en el Código Civil (Ley 57 de 1887) y luego en el hasta hoy vigente código fiscal (Ley 110 de 1912), de “un concepto de bien baldío a partir de una negación indefinida”.⁸⁷

Tal como lo explicara la Corte Suprema de Justicia pocos años más tarde y fuese recientemente recapitulado por la Corte Constitucional en providencia unificatoria en la materia, de acuerdo con este concepto, cuando el Estado afirma el carácter baldío de un terreno, en el fondo está negando que el mismo haya salido de su patrimonio, presunción que “según los principios sobre prueba, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretende dueño” (Corte Constitucional, Sentencia SU-282 de 2022). De esta manera, por fuera de los horizontes de la de por sí ya titánica tarea de prueba y defensa de la existencia, validez y límites de los resguardos, se hacía desde entonces a todas luces y literalmente improbable cualquier

⁸⁵ En este marco fue destacada la Comisión Corográfica que “dirigida por el geógrafo militar italiano Agustín Codazzi, fue una empresa patrocinada por el gobierno a mediados del siglo xix para hacer, por primera vez, el levantamiento sistemático y oficial de los mapas de Colombia y sus provincias, así como sus correspondientes descripciones geográficas” (Appelbaum N., 2017:404).

⁸⁶ En esta también se plasmó una simultánea negación de los derechos colectivos sobre la tierra y la más elemental autonomía, tanto la colectiva de los Cabildos, cuyas funciones dispuso cesarían una vez dividido un resguardo conforme a las reglas allí previstas (Artículo 39 de la Ley 89 de 1890), como la individual de los indígenas, “asimilados por la presente Ley a la condición de los menores de edad, para el manejo de sus porciones en los resguardos” (Artículo 40 de la Ley 89 de 1890).

⁸⁷ Conforme a la fórmula prevista en el artículo 44 del Código Fiscal, “(s)on baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño”.

otra aspiración y noción de la territorialidad indígena, más allá de litigar por preservar y recuperar lo asignado por las autoridades coloniales.

Habiéndose como explica Ramos (2001) hasta entonces beneficiado los terratenientes e inversionistas extranjeros de la política de baldíos, así como tras valorar el gobierno liberal del momento una concentración y subutilización de la propiedad, fue su empeño por “cambiar el régimen agrario, a través de la vinculación de las tierras subutilizadas al mercado y a la producción” (Ramos, 2001: 97), aquello que enmarcó posteriormente el impulso y aprobación de la Ley 200 de 1936. En la misma, contrario a lo señalado en 1926 por la Corte Suprema de Justicia, se presumieron pero de propiedad privada y no baldías “los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo” (Artículo 1° de la Ley 200 de 1936), así como baldíos se presumieron a su turno, conforme se dispuso en artículo seguido, “los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior” (Artículo 2° de la Ley 200 de 1936). Este rasgo de la reforma explica por qué se ha sostenido la misma no aspiró en realidad a redistribuir la tierra, sino más bien a fortalecer la propiedad individual (Molina, 1982 citado por Ramos, 2001:100) a través de una suerte de *composición* colonial, pues con esta, como anota LeGrand (1988), se terminó por legitimar la usurpación de baldíos producida en el siglo XIX.

Tal visión económica y productiva de la política agraria en Colombia sería luego avanzado el siglo XX, junto con el enfoque de la asimilación cultural que a partir de la segunda mitad de este mismo siglo, tras la aprobación del Convenio 107 de 1957 de la OIT, comenzaba a orientar las cuestiones indígenas en el plano internacional, aquellos rasgos de la impronta que tuviera la posterior aprobación de la Ley 81 de 1958 “sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas”. Dentro de las funciones que esta ley estableció para las allí creadas como dependencias del entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería, oficinas de “Sección de Negocios Indígenas” en “departamentos donde existan diez o más parcialidades indígenas (Resguardos)”, estaban las de vigilar la elección democrática de los cabildos, estudiar el “grado de cultura de sus habitantes” y las “condiciones higiénicas en que se encuentran”, “reclamar y estudiar los títulos de los Resguardos que estén en mora de presentarlos”, “dar a los indígenas instrucciones técnicas sobre

el cultivo de las tierras” y “desarraigar paulatinamente el cultivo de la coca”, entre otras (artículo 3 de la Ley 81 de 1958).

Tanto la configuración de los derechos territoriales indígenas, como la de sus marcos de disputa en tanto derechos sobre tierras primero realengas y luego baldías que son *constituidas* bajo la forma de resguardo, encuentra posteriormente en los años sesenta con la aprobación de la Ley 135 de 1961 y luego finalizando los ochenta con la aprobación de la Ley 30 de 1988 y el Decreto 2001 del mismo año, tal como fue expuesto en el Capítulo I, hitos definatorios de sus actuales marcos, y una ampliación de los términos de disputa jurídica de las tierras de resguardo despojadas, que al tiempo constituye la reafirmación finalizando el siglo XX de sus marcos y límites epistemológicos jurídico-políticos de disputa y trámite.

Si bien incluso de manera previa a la aprobación del Convenio 169 de la OIT de 1989 puede identificarse en el reconocimiento de tales derechos cuyo camino se iniciaba ya en Colombia por estos años, la que era una ventana para avizorar un horizonte en la recuperación de parte de lo despojado, y en tal sentido un avance como herramienta para las siguientes décadas de batallas jurídicas, también debe señalarse cómo desde entonces este reconocimiento reafirmó bajo la forma pública y soberana del baldío su histórico despojo material y jurídico, además de corresponderse el mismo más bien con el de atributos de una desmembrada en el tiempo propiedad colectiva indígena, que propiamente a un avance espacial y conceptual de la territorialidad indígena ancestral y preexistente al Estado.

Políticamente el movimiento indígena se ha sostenido durante los últimos años en disputar la calificación de sus territorios tradicionales y ancestrales como baldíos de la nación. No obstante lo anterior y a pesar de un estándar interamericano de reconocimiento sobre los derechos territoriales indígenas que desde la aprobación del Convenio 169 de la OIT comienza en realidad a consolidarse a instancias del SIDH solo hasta pasada una década y hasta el robusto hoy existente; la política y normativas agrarias se han mantenido reacias a incorporar los verdaderos alcances del actual marco de reconocimiento jurídico de las territorialidades ancestrales indígenas como expresión de sus espacialidades sagradas y relaciones espirituales, culturales y ambientales, el reconocimiento a sus formas propias de transmisión de la tierra o de posesión y usos

consuetudinarios del territorio, así como trascendentes reglas judiciales ya aplicadas en casos de conocimiento de la Corte IDH, como es el caso de la opción preferente por la recuperación de los territorios indígenas.⁸⁸

2.2. La utilidad pública en los territorios indígenas.

A la luz de similares principios, y un bagaje colonial y republicano semejante, junto al baldío una variedad de razones edifican hoy el gobierno del territorio y su naturaleza. En Colombia, como en muchos otros países de América Latina, los territorios indígenas, su ubicación y lo que en ellos yace, crece y habita, en tanto nacionales y estratégicos, son bajo el ordenamiento jurídico actual, susceptibles de ser afectados o despojados -expropiados- con arreglo a procedimientos, normativas y políticas que se implementan con legitimidad por expreso mandato constitucional o legal, y con fundamento en el carácter de distintas razones públicas.

Si bien se encuentran antecedentes previos en prácticas romanas y expropiaciones en los siglos XV y XVI, en el plano jurídico-político la noción de *utilidad pública* emerge como un mandato constitucional tras los procesos revolucionarios norteamericano y francés, para desde allí luego adquirir multiplicidad de expresiones a partir del siglo XIX, cuando su contenido y motivación, abiertos por naturaleza, se hacen en el caso de esos mismos países muy operativos al compás de su industrialización, básicamente para la construcción de infraestructura y extracción de recursos naturales (Novoa, 2020).

El interés o utilidad pública estuvo en el caso de las nacientes repúblicas antecedida por lo que se expuso en la sección previa, fue una plena potestad de la Corona española sobre estos territorios, que valga mencionar como ejemplo, por razones económicas se entendió de inicio comprendía la del subsuelo y sus recursos⁸⁹ (Ots Capdequí, 1959). Es como se ha dicho, sobre este legado

⁸⁸ Sobre este criterio, aplicable “aún frente a terceros inocentes” se refirió la Corte IDH al resolver el Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (Sentencia del 29 de marzo de 2006), así como también en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. (Sentencia de 28 de noviembre de 2007) (OEA, 2009).

⁸⁹ Tal como lo advierte Ots Capdequí (1959: 65), merecieron consideración especial en el derecho indiano al respecto dos principios jurídicos que según señala, habrían de mantenerse intactos durante el gobierno español en el Nuevo Reino: que “(t)odo yacimiento minero”, se ubicara el mismo en lugares públicos o privados, “debía ser considerado como regalía de la Corona”, así como que “(e)l dominio del suelo no daba derecho ninguno al dominio del subsuelo”.

colonial y con sujeción a los precitados patrones de normalización y jerarquización que definieron las estructuras de poder en el siglo XIX (Castro-Gómez & Restrepo, 2008), que el concepto de lo público será desde entonces adecuado a los proyectos económicos nacionales. Lo que es públicamente útil no sería en este mismo sentido ajeno posteriormente a lo que en nuestro país fue la experiencia de inserción en la economía global, como actores “nacionales” en la “invención del tercer mundo” (Escobar, 1996) y de nuestra propia carrera por el desarrollo.

Un rasgo de la concepción de *utilidad pública* que a partir del siglo XIX se consolida en el marco de una expansión de las redes de infraestructura, los servicios y la extracción de minerales e hidrocarburos, es el de perderse en la misma desde entonces un claro, rígido y definido límite, entre lo público y lo privado (Novoa, 2020). Tan públicas como la utilidad de uno u otro bien o servicio comenzaban ya para entonces a ser también las condiciones -los riesgos- de rentabilidad privada que bajo una concepción neoliberal del Estado les hacen al día de hoy posibles.

Lo anterior cobraría renovada y especial relevancia para los territorios indígenas en Colombia, cuando quiera que, guiadas por los lineamientos económicos del *Consenso de Washington*⁹⁰ en el país, como ocurriera en buena parte de América Latina, se aprueba iniciando la última década del siglo XX un nuevo orden constitucional y tras ello una serie de reformas institucionales y jurídicas de liberalización comercial, desregulación, promoción de la inversión extranjera directa, privatización de activos del Estado (Casilda, 2004) y un impulso a los modelos de concesiones y asociación o colaboración público y privada.⁹¹ Todas estas medidas confluyeron al que a partir de allí fue un sostenido por distintos gobiernos nacionales, proyecto y modelo económico de desarrollo basado en el control, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

⁹⁰ Señala Casilda (2004:19) que este consenso buscó “orientar a los gobiernos en países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM y BID)) a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos”. Las diez políticas que en total constituyen el Consenso de Washington fueron formuladas por el economista John Williamson en el año 1989 en un documento titulado “What Washington Means by Policy Reform”.

⁹¹ Sobre la gestación del concepto *Public Private Partnership – PPP* algunos autores como González (2006 :8) sitúan el preciso momento en el año 1992, con la implementación de “un programa de reformas emprendido por el Gobierno británico presidido por John Major denominado PFI (*Private Finance Initiative*), cuyo objetivo era precisamente modernizar las infraestructuras públicas recurriendo a la financiación privada como instrumento prioritario para la dotación de dichos bienes y servicios”.

Ello se ha validado con fundamentos del derecho internacional, comenzando por el propio artículo 21 de la CADH relativo al derecho de propiedad privada, el mismo a partir del cual, como se ha explicado, en consideración del Convenio 169 de la OIT se ha desarrollado en el SIDH un robusto estándar sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esta norma contempla también que excepcionalmente, “mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley” (artículo 21.2 de la CADH), cualquier persona puede ser privada de sus bienes sin que ello desconozca su derecho de propiedad. Tal igualdad de condiciones ante las legítimas cargas públicas ha resultado ser en la práctica, al menos en Colombia, una carga desproporcionada para los pueblos indígenas que desconoce y transgrede su integridad territorial, pues estos se han consolidado por su ubicación y recursos naturales como estratégicos para el capital y el Estado.

Para el caso de los indígenas esta excepcionalidad se ha convertido con el tiempo en la regla de su disputada existencia como pueblos diversos y autónomos en sus territorios y defensores de los mismos. La utilidad pública ha sido concebida como argumento para desconocer los derechos territoriales de estos pueblos en coherencia con un énfasis en la que según lo ha advertido la propia CIDH (OEA, 2009:93), también ha sido una salvedad a instancias del SIDH:

los órganos del sistema han sido particularmente cuidadosos a la hora de encontrar un equilibrio entre el derecho de propiedad comunal indígena y el interés legítimo de los Estados en la explotación sostenible de los recursos naturales de su propiedad. De hecho, tanto la Convención Americana como la Declaración Americana conciben claramente el derecho a la propiedad no como un derecho absoluto, sino como un derecho que puede ser limitado por razón de “utilidad pública e interés social”

En Colombia uno de los principales escenarios en los que la utilidad pública se ha hecho valer es a través del que ha sido hasta la actualidad un transgredido, instrumentalizado y masificado derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Si bien sobre ello se volverá en la tercera sección de este Capítulo, baste señalar acá que, no siendo por principio en su marco disputada la facultad del Estado para decidir sobre asuntos que de una u otra manera inciden en los territorios de los pueblos indígenas a través de distintas medidas legislativas y administrativas (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT), un énfasis *ius fundamental* en la dimensión procesal del derecho a la consulta previa le ha permitido a la administración llevar la utilidad pública a una multiplicidad de procedimientos administrativos sobre proyectos, obras y actividades cuya implementación, con

o sin acuerdos y consentimiento de los pueblos, han significado en muchos casos la masificación y acumulación de daños, devastadores muchos de ellos de la territorialidad indígena, su biodiversidad, ecosistemas y sistemas propios de conocimiento que le son esenciales. De esta manera vienen desde los años noventa y hasta el presente siendo masivas las decisiones, administrativas en buena medida, que aún siendo “susceptibles de afectarles directamente” (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT), son implementadas desconociendo toda noción de integralidad territorial y autodeterminación indígenas.

Con la Constitución política de 1991 fueron garantizados la propiedad privada y los demás derechos adquiridos “con arreglo a las leyes civiles”, se mantuvo su función social e impuso en adición una ecológica, así como también fue establecido que "el interés privado deberá ceder al interés público o social" en aquellos casos en que resulten en conflicto derechos particulares y la necesidad de una ley “expedida por motivos de utilidad pública o interés social”, supuestos para los que a su turno facultó expropiar “mediante sentencia judicial e indemnización previa” (artículo 58 de la Constitución Política).

Tal como señala Negrete (2021:3), ha sido con sustento en esta última excepción constitucional que a través de distintas leyes sectoriales y “desdibujando la finalidad prevista en la Constitución Política”, diferentes obras de infraestructura vial, portuaria⁹², aeroportuaria; de servicios públicos⁹³; generación y transmisión eléctrica⁹⁴; así como proyectos de extracción de minerales⁹⁵

⁹² El “Estatuto de Puertos Marítimos” adoptado mediante la Ley 1 de 1991 dispone en su artículo 1º que “(l)a creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos, dentro de las condiciones previstas en esta Ley, son de interés público”.

⁹³ De acuerdo con el “régimen de los servicios públicos domiciliarios” que establece hasta el día de hoy la Ley 142 de 1994, es de “utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas”(artículo 56 de la Ley 142 de 1994).

⁹⁴ “(L)os planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas” son de utilidad pública e interés social conforme al artículo 16 de la Ley 56 de 1981 “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.”.

⁹⁵ El aún hoy vigente Código de Minas (Ley 685 de 2001) declara “de utilidad pública e interés social” “la industria minera en todas sus ramas y fases” (artículo 13 de la Ley 685 de 2001).

e hidrocarburos⁹⁶; han sido desde los años cincuenta revestidos con el carácter de utilidad pública⁹⁷ (Negrete, 2021). Como utilidad pública se vienen imponiendo en los territorios indígenas también las prioridades asumidas por el Estado a través de los llamados tratados o acuerdos bilaterales de inversión que desde estos mismos años han sido derroteros de diferentes reformas jurídicas en este y otros países de América Latina (Carsolio, Fini & Linsalata; 2018).

La utilidad pública de la preservación y el manejo del ambiente y los recursos naturales se ha hecho de otro lado parte de los reconocimientos de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y en particular de aquellos cuya configuración jurídica se ha producido bajo la figura del resguardo, buena parte incluso sobre áreas previamente delimitadas y reservadas por el Estado por razones de utilidad pública ambiental.⁹⁸ Lo anterior ha sido posible por la compatibilidad que tempranamente, en los años setenta, se encontró en la normatividad ambiental era viable entre los territorios indígenas, para entonces muchos de ellos reconocidos como *reservas* indígenas, y la declaratoria de esas mismas áreas como Parques Nacionales Naturales.⁹⁹

2.3. Asimilación cultural y jurídica de los pueblos indígenas.

Con sus propias particularidades, los procesos comunitarios y organizativos que en defensa y reafirmación de sus territorios, identidades y autonomía vienen históricamente adelantando los pueblos indígenas, encuentran en los transformados marcos jurídicos nacionales e internacionales de reconocimiento que se aprueban a inicios de los años noventa, una herramienta para disputar ante el Estado colombiano su reemergencia, recreación y reposicionamiento.

⁹⁶ El Decreto 1056 de 1953 “Por el cual se expide el Código de Petróleos” dispuso en su artículo 4º dispuso declarar de “de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramas de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución”.

⁹⁷ Tal como anota Negrete (2021:3) “la declaratoria de utilidad pública se realiza tanto para la actividad de manera genérica, o para un proyecto particular y concreto o para la zona o predios que se requieren para el desarrollo de un proyecto”.

⁹⁸ La Ley 23 de 1973 estableció el medio ambiente como “un patrimonio común” cuyo “mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública” (artículo 2 de la Ley 23 de 1973), así como luego también el Decreto Ley 2811 de 1974 que previó y diferenció tal utilidad pública e interés social respecto de su “preservación y manejo” y la de los recursos naturales.

⁹⁹ El artículo 7º del Decreto 622 de 1977 señala que “no es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena”.

Tras la adopción de la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos jurídicos, fue al mismo tiempo posible una mayor expansión del capital en los territorios, y también lo fue con fundamento adicional en el Convenio 169 de la OIT que los pueblos indígenas encaminaran y reposicionaran sus procesos autonómicos, tanto desde la propia revitalización cultural, institucional y jurídica colectivas que una vez identificadas y asumidas las rupturas tras siglos de despojo y asimilación cultural, han emprendido y disputan en distintos *lugares* de la geografía, así como también en su calidad de actores de las instancias nacionales de diálogo con los sucesivos Gobierno Nacionales en el marco de un abordaje *diferencial y participativo* de sus exigencias y derechos, además de *sectorial y representativo*.

Dos aspectos y procesos históricos que se advierte se oponen y desafían de manera transversal hasta el presente tales apuestas autonómicas de los pueblos indígenas, tienen que ver con las continuidades que en nuestro ordenamiento jurídico, instituciones políticas y prácticas administrativas ha tenido la que fue una extendida política de asimilación cultural de los pueblos indígenas en el país, así como también con las ausencias y el carácter transitorio de un proyecto constitucional inacabado de la autonomía indígena.

En tanto relacionales (Ulloa, 2010; Martínez, 2018; Harvey, 2021), la reemergencia, reconfiguración y reposicionamiento de las identidades y autonomías indígenas ha respondido, con la particularidad de las propias experiencias, también a su interacción con los dispositivos jurídicos e institucionales que han permitido a lo largo del tiempo consolidar el despojo de sus territorios y también el desconocimiento de esas mismas identidades y autonomías como pueblos diversos. En la construcción de las identidades indígenas y de lo que hoy puede denominarse como un movimiento indígena en Colombia, no han sido tampoco ajenas en igual sentido las relaciones de poder, la desigualdad y dominación (Castro-Gómez & Restrepo, 2008) cuyo ejercicio sobre estos pueblos ha pasado en buena medida por las instituciones políticas, jurídicas y religiosas.

Dos sucesos complementarios finalizando el siglo XIX que serían determinantes en ello fueron, por una parte el retorno a la doctrina de la tutela que para entonces “enraizaba con la misma filosofía occidental que subyacía a la construcción positivista del derecho internacional, y que consideraba a los pueblos aborígenes no europeos y a sus culturas como inferiores” (Anaya,

2005:71), así como también las estrategias que conjuntamente despliegan la Iglesia y el Estado a partir del Concordato de 1887 (Pérez, 2012).

Expresada muy bien en la expedición bajo la hegemonía conservadora de la ya mencionada Ley 89 de 1890, esta doctrina y su respuesta en el uso y la resignificación que como estrategia política y jurídica asumieron ante tal discriminación estructural los pueblos indígenas, no han dejado de definir hasta el presente las bases del relacionamiento de estos pueblos en el Estado. La histórica lucha por la recuperación de los territorios y las tierras de resguardo como condición para la preservación de la cultura y la autonomía adquiere durante estos años los rasgos que en su identidad la definen en oposición y como resistencia al explícito centralismo y racismo de Estado del momento. Desde entonces y hasta el presente las posibilidades autonómicas de una ley que como esta ordenó excluir a los pueblos indígenas del ámbito de aplicación de la legislación de la República en tanto se les redujese “por medio de Misiones”, no parecen haber trascendido al abanico de las que le son propias en el marco de las transformaciones del Estado y el derecho de los pueblos indígenas producidas finalizando el siglo XX y en lo que va del XXI.

Junto a su despojo territorial, lo anterior es también efecto del desconocimiento de la identidad política y personalidad jurídica de los pueblos indígenas desde el período colonial y hasta el presente. El Estado colombiano se mantiene hoy en transgresión de la integridad territorial, cultural y política de los pueblos indígenas, pues son inexistentes (a excepción de la reciente concertada en materia ambiental) las reglas orgánicas y demás marcos jurídicos que concertados con esos pueblos y atendiendo a sus diversas formas, estructuras e instancias propias de gobierno, permitan un verdadero diálogo coordinado con sus principios y estructuras de gobierno, autoridades públicas propias, competencias y jurisdicciones, con las demás del Estado.

Así mismo, la apropiación y resignificación que de instituciones coloniales como el *resguardo* y el *cabildo*, han hecho los pueblos indígenas como parte de sus propios procesos autonómicos, no significa por otra parte que en su operatividad las mismas no dejaran a su paso las huellas, hasta ahora indelebles en el Estado, que le impiden a éste hasta el presente transitar a un verdadero pluralismo institucional e interlegalidad jurídica. Cabe señalar que este par de instituciones respondieron en su momento a una necesidad colonial de “*recrear* las destruidas sociedades

aborígenes en comunidades que permitieran una más fácil explotación tanto de la mano de obra indígena como de los recursos” (Pachón, 1981:303) y ambas siguen hoy cumpliendo un papel en la autonomía indígena y también para el modelo actual de gubernamentalidad del territorio.

Tal como lo explica la antropóloga Ximena Pachón, el empeño de la Corona en concentrar la población indígena se apareja “con los intentos por alcanzar una manera “racional” de administración de estas comunidades”, una tarea para la cual se procuró en su momento “una forma mediante la cual los españoles puedan ejercer su autoridad sobre los indígenas, pero que los libere de los gastos y problemas que el contacto directo implica”¹⁰⁰ (Pachón, 1981:311). Explica esta autora cómo esta fue la razón por la cual se trataron para entonces de “utilizar, en la medida de lo posible, las estructuras políticas y administrativas de las comunidades indígenas”, o como la misma rememora fue en 1533 recomendado por el Consejo de Indias a Carlos V sobre el gobierno indígena, que los aborígenes deberían “ser gobernados, hasta cierto punto, por sus propios caciques”¹⁰¹ (Pachón, 1981: pp.312-313).

Es como estos antecedentes, permeado por el pensamiento que al interior de la iglesia retoma el de Las Casas, que el *Cabildo* emerge en América en un momento de consolidación de la colonia y ya con la necesidad de someter cualquier poder de jefes indígenas locales, como “el medio más eficaz para lograr la hispanización y transformación de las formas de gobierno de estas comunidades” (Pachón, 1981: 313), así como un idóneo mecanismo para administrar su mano de obra una vez reducidos a resguardos¹⁰² (Correa, 2020).

¹⁰⁰ Respecto de “(l)a utilización de las estructuras político-administrativas tradicionales” reseña Pachón (1981: pp.311-312) que “(e)n 1516 cuando llegan los Padres Jerónimos a Santo Domingo, las instituciones que traían, dadas por el cardenal Cisneros -quien se había inspirado en Fray Bartolomé de las Casas-, no sólo se referían a la necesidad de persuadir a los caciques para que reuniesen a sus gentes en poblados cercanos a las minas de manera tal que ello les permitiese un fácil acceso a ellas, sino que además estos pueblos debían ser gobernados por un cacique indio asistido por un cura y un administrador español”.

¹⁰¹ Señala Ariza (2004:37) igualmente que “el derecho de las comunidades indígenas fue integrado al derecho indiano como derecho consuetudinario” y que en ocasiones “las autoridades españolas legislaban en función de las prácticas existentes para reforzarlas o acomodarlas a las necesidades derivadas del buen gobierno de los territorios”.

¹⁰² De acuerdo con Pachón, (1981:304) “(l)os “Cabildos Indígenas” aparecen como una capa burocrática indígena -no productora generalmente- que bajo la égida del cura doctrinero o del corregidor de naturales debía reorganizar la comunidad: planear la producción, encargándose de la extracción del excedente económico de los productores directos y de su traspaso a los sectores dominantes de la población blanca”.

En estos años iniciales de la república se dará también un abordaje político que expresa Quijano (2020: 714) para el caso latinoamericano se denominó por casi dos siglos el “problema indígena” o aquel propio a la percepción y el abordaje estatal frente a los obstáculos que estos pueblos pronto significaron “para la implantación del moderno Estado-nación, para la modernización de la sociedad, de la cultura”.¹⁰³ En el Estado republicano ello se expresaría primero en una implacable política liberal de división de resguardos y junto a ello los Cabildos fueron con el tiempo en buena medida “extinguidos, aunque algunos permanecieron o recuperaron sus títulos en el siglo XX” (Correa, 2020:30).

Con el posterior regreso a la política colonial de control indirecto (Martini & Mayorga, 2004) que se produce con la Ley 89 de 1890, el Cabildo indígena es reconocido por los conservadores prácticamente de manera coetánea a la alianza que por estos mismos años, tras la firma del Concordato de 1887, se consolida entre la Iglesia y el Estado colombiano.¹⁰⁴ Tal como anota Pérez, a partir de allí surgiría una institucionalidad orientada a “convertir a los indígenas en católicos virtuosos, en trabajadores laboriosos y en buenos ciudadanos” y para ello fue “(a) través del control de la vida social de las regiones entregadas a los frailes y del manejo que se les había dado de la educación, (que) se pretendía alcanzar tal objetivo” (Pérez, 2012:94). Esto último consolidó lo que fue una misión civilizatoria en virtud de la cual como advierte Anaya (2005:75) “los agentes del gobierno y de las iglesias cristianas procedieron durante la primera parte del siglo XX a desintegrar las diversas formas de organización social y política, a disgregar las posesiones comunales y a suprimir las prácticas culturales”, haciendo al tiempo más fácil la predación y el control sobre los pueblos indígenas y sus territorios.

Será ya en el siglo XX que los indígenas del suroccidente del país se apropiaran y resignifican los cabildos para luego, tras la creación de la ONIC en 1982, promoverlos “como forma de

¹⁰³ Señala Aníbal Quijano cómo “la solución efectiva del “problema indígena” implicaba –no podía dejar de implicar– la subversión y desintegración del entero patrón de poder”, advirtiendo que el mismo se constituyó el nudo histórico específico, no desatado hasta hoy, que maniató el movimiento histórico de América Latina: el des-en-cuentro entre nación, identidad y democracia (Quijano, 2020:716).

¹⁰⁴ Dentro de los puntos que explica Restrepo Uribe (2019:90) centraron este concordato, se encuentra el reconocimiento del carácter nacional de la religión católica, “la plena libertad e independencia de la Iglesia para ejercer su autoridad espiritual y su jurisdicción de acuerdo con sus propias leyes y, en consecuencia, el reconocimiento de la legislación canónica por las autoridades de la república”, así como un convenio “con amplias facultades, para el fomento de las misiones católicas”.

gobierno indígena” (Correa, 2020:30). El relacionamiento del Estado con los pueblos indígenas adquiere a través de los cabildos un carácter representativo hasta el actual Estado social y constitucional de derecho como el resultado de un complejo, relacional y disputado proceso autónomo. Lo anterior expresión de los que Quijada (2007:67) describe como de apropiación del constitucionalismo liberal que de una u otra manera hicieron los pueblos indígenas, incluidas de sus lógicas representativas, cuya adopción lo ha sido también, en general, de una cultura política apropiada que ha posibilitado a estos pueblos “asumir la condición ciudadana como forma legítima de defender sus derechos”.

Siendo hoy una en la diversidad de instituciones de los pueblos indígenas, la del Cabildo sí ocupa entonces un lugar en lo que fue la configuración colonial de las relaciones entre los poderes de gobierno nacional y regional con los pueblos indígenas, y también es hoy expresión de la apuesta de distintos procesos autonómicos por la reelaboración y reapropiación de instituciones jurídicas y de gobierno, como es el caso de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, cuya experiencia se aborda y estudia en los Capítulos tercero y cuarto de este documento. A partir de los años noventa, con la irrupción en el país del multiculturalismo liberal¹⁰⁵, la descentralización y la expansión del principio democrático y de participación¹⁰⁶, estas apropiadas formas representativas, cuya pertinencia y fortalezas en el diálogo político en el Estado mostraba el proceso constituyente, se instalarán luego también como un rasgo inamovible de una lectura hegemónica del ámbito administrativo.

Lo anterior se ha producido en el marco del tránsito a un modelo de ordenamiento territorial descentralizado en el país, que para el caso de los pueblos indígenas se configura en un régimen de permanencia transicional que mantiene a hoy inacabado el proyecto autonómico indígena e incumplidas las promesas de 1991 a estos pueblos. Es de esta manera que el estado actual del

¹⁰⁵ Señala García Peter (2016:17) cómo es que “(...) resulta clave entender el papel del BM y el BID en la promoción, el financiamiento e implementación de reformas institucionales que han transformado los modelos de desarrollo de los Estados en el marco del neoliberalismo en América Latina”, pues anota esta autora que “(a)mbas instituciones centraron su acción a favor de la hegemonía cultural del neoliberalismo, buscando incidir en un cambio en la relación del Estado con los pueblos indígenas y los afrodescendientes. De esta manera, los procesos de democratización y participación de estas poblaciones en la región se han vuelto compatibles con los esfuerzos de profundización y consolidación del modelo neoliberal por parte de estas agencias”.

¹⁰⁶ Que ha precisado la Corte Constitucional “tiene carácter universal y expansivo” extendiéndose “a todo ámbito que sea susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social en la esfera de la persona, la comunidad y el Estado.” (Sentencia C-089 de 1994).

desconocimiento de la identidad política y personalidad jurídica de los pueblos indígenas se consolida en este tránsito estatal de su manejo indirecto y colonial al de un Estado participativo y descentralizado en el que no figuran orgánicamente o lo hacen bajo reglas limitadas y transicionales tras cumplir con ciertos requisitos procedimentales.

Por una parte, tanto la identidad como la autonomía indígenas, no obstante ser profundamente tutelar, siguen estando hoy en la práctica sujetas a la intervención del poder territorial y nacional. Si bien es cierto que con la aprobación de la Constitución de 1991 y del Convenio 169 de la OIT, y a la luz de los desarrollos que la jurisprudencia constitucional ha tenido en la materia, resulta hoy pacífico sostener que “es la consciencia del sujeto y el reconocimiento de la comunidad correspondiente” (Corte Constitucional, sentencia T-172 de 2019), así como los propios usos y costumbres, aquellos factores principales que determinan y constituyen la calidad de indígena de los miembros de los pueblos y también de sus autoridades; en la práctica no solo la posesión “a presencia del Alcalde del Distrito”, tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 89 de 1890, sigue formalizando el reconocimiento de la autoridad indígena, junto a ello es hoy una oficina del Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías) la que como autoridad competente custodia con fundamento en el artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011¹⁰⁷, un registro que consigna quiénes son en Colombia las “autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas” con quienes legítimamente el Estado interlocuta y coordina sobre sus derechos colectivos.¹⁰⁸

Lo anterior ha sido validado por la Corte Constitucional, para quien el Ministerio del Interior “reglamentó los canales de comunicación entre las comunidades y las entidades públicas a través del registro” y ello según explica, buscando “el recaudo y la centralización de la información en bases de datos públicas mediante la imposición de algunos requisitos a las comunidades” (Corte Constitucional, sentencia T-294 de 2014). Este mismo tribunal ha contribuido a su turno a consolidar también la constitucionalidad de la transicionalidad señalada y de paso del no

¹⁰⁷ Antecedido por el Decreto 200 de 2003 sobre la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia

¹⁰⁸ Señala Correa (2020:pp.25-26) al respecto que “mucho antes de la Constitución de 1991 diferentes pueblos indígenas habían demandado del Estado el reconocimiento como sujetos de derechos, pero, a partir de entonces, se han incrementado ostensiblemente”.

reconocimiento de la personalidad jurídica pública que desde su integridad territorial previó para los pueblos indígenas la Constitución Política de 1991 y el bloque de constitucionalidad:

En efecto, los territorios indígenas hoy en día no están constituidos como entidades territoriales indígenas, y por tanto no son personas jurídicas de derecho público, situación que sin embargo no obsta para que se garantice el derecho que tienen a que la ley los reconozca como beneficiarios de recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Constitución (Corte Constitucional, sentencia C-921 de 2007).

Carentes de la personalidad jurídica de derecho público que como autoridades en sus territorios les es propia ante los particulares y el resto del Estado bajo el marco constitucional de 1991, más adecuada al modelo centralista y tutelar previo al tránsito constitucional, fue tempranamente una intermediación municipal y departamental la que por tres décadas determinó con exclusividad el acceso de estos pueblos a los recursos del Estado mencionados allí por el alto tribunal. Lo anterior fue así en los desarrollos legales que tuvieron lugar inmediatamente aprobado el texto constitucional que se establecieron para reglar su participación en los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales en virtud de los artículos 356 y 357¹⁰⁹ de la Constitución Política, así como para la distribución entre las mismas de las contraprestaciones económicas que en virtud de lo previsto en sus artículos 360 y 361¹¹⁰, genera al Estado la explotación de los recursos naturales.

De manera que los pueblos indígenas entran en los noventa a disputar su autonomía en un Estado constitucional cuya descentralización ha estado en permanente tensión y en general ha costado preservar a lo largo de su vigencia, pues también desde el nivel municipal, sobre todo en la última década, no fueron pocos los movimientos sociales, campesinos, pero también urbanos, que en distintos lugares de la geografía emprendieron en defensa del agua y la vocación

¹⁰⁹ Con el objeto de establecer las reglas para su distribución entre las entidades territoriales se expidieron la Ley 60 de 1993, el Decreto 1809 del mismo año y 1386 de 1994 que contemplaron un régimen de administración de dichos recursos conforme al cual “la participación que corresponda al resguardo se administrará por el respectivo municipio, pero deberá destinarse exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena, para lo cual se celebrará un contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo” (artículo 25 de la Ley 60 de 1993); obligación que luego fue extendida por el Decreto 1386 de 1994 a las autoridades departamentales. Es de señalar que el Decreto 1809 de 1993 dispuso en su artículo 1º que “Para los efectos previstos en el artículo 357 de la Constitución Política, todos los resguardos indígenas legalmente constituidos a la fecha de expedición del presente Decreto serán considerados como Municipios”.

¹¹⁰ “Las regalías operan como un complejo factor de estímulo económico a la explotación y exploración minera a lo largo del territorio nacional y, por tanto, son un factor de riesgo para el proyecto de los pueblos indígenas y tribales de consolidar sus territorios y sus proyectos de desarrollo” (Pretelt, 2013: 216).

agroecológica de los territorios, distintos procesos y estrategias de oposición al centralismo de Estado que con sustento en el dominio del subsuelo, impone hasta el presente en los mismos, distintos proyectos de explotación de los recursos naturales. Como trasfondo también se encuentra el hecho de haber sido un “propósito dominante” de las reformas que sobre el modelo de ordenamiento territorial se aprueban en 1991, el de la adecuación de la estructura del Estado a los requerimientos de la globalización y la apertura económica” (Ramírez, 2000: 123).

Los pocos desarrollos reglamentarios transicionales existentes relativos a la autonomía indígena, no han supuesto de otro lado, ni el reconocimiento a estos pueblos de su jurisdicción administrativa sobre sus territorios y recursos naturales, ni tampoco una transformación hacia el reconocimiento estatal de las legítimas y diversas estructuras propias de gobierno que distintos pueblos y comunidades hoy desde sus procesos autonómicos reafirman y buscan posicionar. La representatividad unipersonal para un Estado centralista no ha sido superada, incluso tras la expedición de normas con fundamento en la facultad transicional que el constituyente atribuyó al ejecutivo hasta tanto no sean conformadas mediante ley orgánica las ETI’s, para “dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales” (artículo 56 Transitorio de la Constitución Política), tal como lo han sido los Decretos 1088 de 1993¹¹¹, 1953 de 2014¹¹² y 632 del 2018.¹¹³

Situando conceptual y políticamente la expedición de la primera de estas normas, Gladys Jimeno, ex Directora de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior refiere dentro de las transformaciones que a través de una política gestada desde el Gobierno Nacional durante el mandato de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) buscaron impulsarse durante los primeros años de implementación de la Constitución Política de 1991, señalando lo siguiente:

¹¹¹ “por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”

¹¹² “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.”

¹¹³ “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”.

Nosotros propusimos un cambio de sujeto: no son las comunidades, son los pueblos indígenas como sujeto colectivo, y puede que un pueblo haya comunidades, pero pertenecen a un pueblo con unas características culturales y unos derechos ancestrales (...).

El segundo elemento era cambiar la territorialidad. No era el resguardo lo importante, el resguardo era la forma de propiedad. Lo importante era el concepto de territorio indígena de uso y ocupación y la ancestralidad (...).

El tercer cambio que propusimos (...). Nosotros dijimos: sí, las organizaciones indígenas son legítimas, representantes e interlocutoras del Estado de primer nivel, cuando son de base del pueblo, de segundo nivel si agrupan una región y nacionales de tercer nivel, como la ONIC. Pero ojo, hay autoridades tradicionales y hay autonomías. La autonomía no es para las organizaciones, sino para los pueblos, para los territorios y para el Gobierno de las autoridades ancestrales propias étnicas de los pueblos (...) las organizaciones son intermediarias, pero no son la autoridad legítima (...).

El cuarto era cambiar la política asistencialista por las responsabilidades que el Estado tenía de cumplir con el artículo de la diversidad étnica y cultural (...) y que por tanto debía desarrollar la interculturalidad y la adecuación institucional para las culturas indígenas (...).

El otro quinto punto es la autonomía administrativa, la autonomía política que estaba en cabeza de las autoridades étnicas y no de las organizaciones, y la autonomía jurisdiccional. Por ejemplo si se tenía que tomar una decisión política de fondo, nosotros decíamos: hay que consultarles a las autoridades tradicionales. Le dimos estatus político y jurídico a las autoridades tradicionales por un Decreto (Jimeno G., comunicación personal 15 de diciembre de 2023).

El Decreto mencionado fue aquel que previó la conformación de las asociaciones de “Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas” (artículo 1 del Decreto 1088 de 1993) cuya naturaleza jurídica definió por su parte como “entidades de Derecho Público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”¹¹⁴ (artículo 2 del Decreto 1088 de 1993), aclarando la misma sin embargo que sus actos y contratos de naturaleza industrial o comercial corresponden al derecho

¹¹⁴ Las mismas se orientan a realizar actividades industriales y comerciales como al fomento en sus comunidades de proyectos para salud, educación y vivienda “en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes” (artículo 3 del Decreto 1088 de 1993).

privado¹¹⁵ y también que los demás “se sujetarán a las normas sobre asociaciones de entidades públicas conforme al Decreto 130 de 1976¹¹⁶ (artículo 10 del Decreto 1088 de 1993).¹¹⁷

No obstante la trascendencia de este reconocimiento que demuestra la sola inscripción a mayo de 2023 de cerca de dos centenares ante el Ministerio del Interior bajo la forma de asociaciones zonales, de autoridades tradicionales o cabildos y de capitanes, es a través de la inscripción de su representante legal, como de los más de dos mil indígenas que con la calidad de autoridades a igual fecha este Ministerio había consignado por función en una base de datos con las distintas denominaciones dadas por estos pueblos (Autoridad Tradicional, Gobernador(a), Curaca, Capitán(a) o Cacique(a)s entre otros), que las autonomías indígenas figuran y existen administrativamente para el Estado (Ministerio del Interior, 2023).

Por otra parte debe señalarse cómo tal perspectiva de ampliación de los derechos de autonomía que incorpora el reconocimiento al estatus político y jurídico de las autoridades tradicionales, y que señala Gladys Jimeno buscó impulsarse en los noventa desde la administración, comprendía sin embargo una concepción -y distinción- de las organizaciones y las autoridades tradicionales indígenas, que ella misma anotó, fue en aquel momento, duramente controvertida y criticada por las organizaciones indígenas nacionales (Jimeno G., comunicación personal 15 de diciembre de 2023), que durante ese mismo Gobierno conseguían más bien consolidarse como interlocutoras del Gobierno Nacional en las instancias creadas y regladas con la expedición de los Decretos 1396 y 1397 de 1996.

¹¹⁵ Posteriormente el Decreto 252 de 2020 contempló la posibilidad de que las organizaciones indígenas celebren “contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales” siempre y cuando las mismas “estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia”. Así mismo la Ley 2160 de 2021 modificó la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 previendo la capacidad de los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades para contratar con las entidades estatales (artículo 1 de la Ley 2160 de 2021).

¹¹⁶ El artículo 4 de este Decreto relativo a las sociedades de Economía Mixta, prevé que “(l)as sociedades que se creen por la participación exclusiva de entidades públicas con el fin de desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, se someten a las normas previstas para las empresas industriales o comerciales del Estado”, disponiendo que son sus estatutos los que las rigen y facultándoles para decidir sobre un único órgano “que haga las veces de asamblea de accionistas o junta de socios y de junta directiva” (artículo 4 del Decreto 1088 de 1993).

¹¹⁷ Recuera Gladys Jimeno que este Decreto se expidió también con ocasión de la necesidad que en su momento se tuvo de “poder firmar el traspaso de bienes de las salinas de Manaure (al pueblo Wayú), (ya que) solamente estaba reconocido la forma de Cabildo, creamos el Decreto de reconocimiento a las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, a la par que los Cabildos” (Jimeno G., comunicación personal 15 de diciembre de 2023)

Dos décadas más tarde y como el resultado de la concertación entre el Estado y las organizaciones indígenas producida tras la Minga Social, Indígena y Popular llevada a cabo en octubre del año 2013, fue expedido el Decreto 1953 de 2014, llamado también por buena parte del movimiento indígena, junto al posteriormente expedido finalizando el segundo mandato del gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), Decreto 632 de 2018, como los *decretos autónomos*, debido en particular a la apuesta de reconocimiento depositada por los pueblos en tales normas.

Ambos decretos prevén con amplitud el primero las “autoridades propias” que comprenden los “consejos indígenas u otras estructuras colectivas similares de gobierno propio, reglamentados según la ley de origen, derecho mayor o derecho propio” (artículo 11 del Decreto 1953 de 2014), así como el segundo los “Consejos Indígenas” como aquellos conformados y reglamentados a través de los usos y costumbres de los pueblos indígenas cuyos territorios se encuentran en áreas no municipalizadas (artículo 6 del Decreto 632 del 2018). Ambos también exigen, no obstante, el requisito de la designación y registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, de un representante legal del Consejo, estructura de gobierno (artículo 12 del Decreto 1953 de 2014) o territorio indígena (artículo 12 del Decreto 632 del 2018) en cabeza de quien ambos prevén la representación legal, judicial y extrajudicial, así como también “las responsabilidades a que haya lugar frente a las autoridades competentes”.

El ámbito territorial de las facultades y competencias transicionales que estos dos decretos contemplan, no comprende por su parte la posibilidad de su ejercicio en los territorios ancestrales que se abarca “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13 del Convenio 169 de la OIT), su integralidad espacial de identidad, espiritualidad, naturaleza, cultura, y política. Ello por cuanto al respecto, el primero determinó que un territorio indígena puede ser puesto en funcionamiento transicionalmente en los resguardos constituidos con linderos claramente identificados, en aquellos de origen colonial o republicano que estén en proceso de clarificación y también respecto de un “área poseída de manera exclusiva, tradicional, ininterrumpida y pacífica por los pueblos, comunidades, o parcialidades indígenas que tenga un gobierno propio” sobre la cual estos hayan solicitado la

constitución de un resguardo. El segundo por su parte previó que los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés, son los “ubicados al interior de los resguardos” (artículo 1 del Decreto 632 del 2018).

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DISPUTAS POR EL TERRITORIO Y SU GOBIERNO.

Los expuestos dispositivos de poder cobran toda operatividad en el marco de lo que ha sido para los pueblos indígenas, sus derechos y procesos de recuperación territorial, defensa y reafirmación identitarias y autonómicas, por una parte, su experiencia de interacción como actores en la implementación en el país de una política ambiental de raigambre internacional y concebida a partir de la década de los ochenta bajo la fórmula del desarrollo sostenible o sustentable¹¹⁸, así como el preponderante lugar que tras la apertura democrática producida en 1991 adquiere la participación, sus lógicas, formas e instancias, en el relacionamiento de los pueblos indígenas como actores de los asuntos del Estado.

La experiencia de implementación en el país de ambos principios constitucionales se encuentra en efecto, en el caso de los pueblos indígenas, entrelazada con el despojo de sus tierras de resguardo, territorios ancestrales y relaciones culturales y ecológicas que con los mismos estos pueblos han sostenido en el tiempo a través de conocimientos y vínculos que preexisten al Estado. Las actuaciones administrativas en las que masivamente se viene decidiendo sobre la realización de obras de infraestructura o proyectos extractivos de distinta índole en sus territorios, se encuentran de otra parte fundamentadas por las distintas utilidades públicas que como se expuso también, han sido establecidas en varios sectores estratégicos para un modelo económico en el cual los pueblos indígenas y sus territorios colectivos son y han sido un obstáculo, y en tal sentido, aún en el siglo XXI, un modelo profundamente excluyente y antidemocrático.

Así mismo, las ausencias y el carácter transitorio de un proyecto constitucional inacabado de la autonomía indígena, no han sido junto con las continuidades coloniales de nuestro ordenamiento jurídico, instituciones políticas y prácticas administrativas, cuestiones estructuralmente ajenas a

¹¹⁸ Definido en 1987 como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987:59).

las relaciones de poder que expresa Ulloa (2004:108) subyacen a la incursión a partir de los años setenta en el discurso ambiental de un “otro ecológico” de la relación indígena y ecología, que esta misma autora sitúa por su parte en una configurada *ecogubernamentalidad* que ha transformado las prácticas locales de los pueblos indígenas, relacionando sus identidades con “identidades ecológicas” y también hecho compatibles a la luz del desarrollo sostenible las formas participativas con las luchas indígenas (Ulloa, 2004:pp. 108-111).

3.1. Disputas por el territorio y la autonomía en el *desarrollo sostenible*.

La diversidad cultural de la humanidad se asocia con los más importantes reductos de la biodiversidad en el planeta (Toledo & Barrera-Bassols, 2018). Diecisiete países¹¹⁹ y también territorios tradicionales de la mayor parte de los pueblos indígenas del mundo se ha estimado concentran dos terceras partes de la diversidad biológica (OHCHR, 2015). En América Latina y el Caribe los pueblos indígenas, que ocupan cerca de la quinta parte de la superficie total de la región, luchan por mantener las relaciones con sus territorios que en al menos el 80% se corresponden con bosques (FAO & FILAC, 2021). En Colombia por su parte, poco mas del 47% del total de la cobertura boscosa del país se encuentran tan solo en los resguardos indígenas, esto es, sin consideración a los territorios indígenas que carecen de tal carácter (ODTPI, 2023:37).

Las *políticas de lugar* (Escobar, 2010; Leff, 2019) de los pueblos indígenas expresan luchas que desde tiempos precoloniales, tras el encuentro y en dos siglos de vida republicana reafirman los vínculos bioculturales, manejos tradicionales y ancestrales que en sus territorios mantienen estos pueblos con ríos, páramos, mares y costas, así como con bosques, desiertos, selvas y montañas. Tal concurrencia de la diversidad cultural y biológica permite concebir los hilos de las que no obstante las rupturas territoriales y culturales causadas por el despojo y la asimilación, no han cesado en ser, con sus particularidades y dificultades, conductos que desde la cotidianidad vital con el entorno natural, a través de los conocimientos tradicionales y sistemas propios de pensamiento movilizan los procesos y luchas políticas antisistémicas por la recuperación de los territorios ancestrales, las tierras de resguardo y la defensa de sus culturas, identidades y autonomías; luchas éstas que son por naturaleza ecológicas y apuestan muchas por ser recreadas o

¹¹⁹ Estos países son Australia, Brasil, China, Colombia, el Ecuador, los Estados Unidos de América, Filipinas, la India, Indonesia, Madagascar, Malasia, México, Papua Nueva Guinea, el Perú, la República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela. (OHCHR, 2015).

reconfiguradas con fundamento, impulso y expresión de su memoria biocultural (Toledo & Barrera-Bassols, 2018).

De manera que “(e)l lugar es el territorio donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales” (Leff , 2019:65), y en tal sentido es reconociendo las localizadas políticas de reafirmación, defensa y producción del *lugar* que adelantan los pueblos indígenas, que se hace apropiado partir por abordar luego desde una perspectiva crítica y decolonial su experiencia en el marco de la sustentabilidad. Lo anterior atendiendo a lo que señala Monje (2011:40) cuando afirma que “las ecosociedades, formadas en un proceso lento, observado y ensayado infinitas veces en pruebas de ensayo en acierto y error, son la base de trabajo para la preservación natural y el control del territorio desde lo ancestral”.

La realidad natural y cultural señalada cobra trascendencia para la política internacional solo a partir de la década de los setenta, cuando estos pueblos, en principio por las obvias razones propias de esta evidencia, incursionan como actores de un emergente abordaje internacional y nacional de las cuestiones ambientales, no obstante bajo unas determinadas lógicas y discursos de poder que, como el resultado de la confluencia temporal -y situada- de los procesos de gestación del derecho internacional ambiental, la elaboración de un discurso ambientalista y también del entonces tránsito de un tratamiento asimilacionista a un multiculturalismo liberal de las cuestiones indígenas, configuraron e hicieron posibles desde ese momento una *ecogubernamentalidad* sobre los pueblos indígenas, sus territorios y autonomías (Ulloa, 2004).

Tal como explica Boff (1996), es en 1972 cuando con la presentación del informe “Los límites del crecimiento”¹²⁰ impulsado por el llamado *Club de Roma*, así como tras ello la celebración en Estocolmo de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, que se hace por primera vez conciencia de una crisis global:

La crisis significa la quiebra de una concepción del mundo. Lo que en la conciencia colectiva era evidente, ahora es sometido a discusión. ¿Cuál era la concepción del mundo indiscutible? Pues que todo debe girar alrededor de la idea de progreso y que ese progreso se mueve entre dos infinitos: el infinito de los recursos de la tierra y el infinito del futuro. Se pensaba que la

¹²⁰ Este estudio fue realizado por científicos del Massachusetts Institute of Technology MIT a cuya cabeza estuvo la bióloga estadounidense Donella Meadows.

Tierra era inagotable en sus recursos y que podíamos avanzar indefinidamente en la dirección del futuro. Pues esos dos infinitos son ilusorios. La conciencia de crisis reconoce: que los recursos tienen límites ya que no todos son renovables; que el crecimiento indefinido hacia el futuro es imposible, porque no podemos universalizar el modelo de crecimiento para todos y para siempre (Boff, 1996:14).

De acuerdo con Ulloa (2004), el surgimiento de tal conciencia ambiental se vio permeada en el caso del ambientalismo colombiano por los conocimientos de los pueblos originarios, la consolidación de una tradición científica en el país y el surgimiento de movimientos ambientalistas en diferentes lugares de la geografía, así como por cuenta de una propagación de los conocimientos ambientales que se vincula con los estudios antropológicos adelantados en los años setenta “cuando los investigadores iniciaron estudios etnográficos sobre las concepciones ecológicas y el manejo ambiental indígena” (Ulloa, 2004:113). En el plano jurídico ello se expresaría en la expedición en el año 1974 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente¹²¹ que previó como se ha dicho la utilidad pública e interés social respecto de la “preservación y manejo” del ambiente y los recursos naturales (artículo 1° del Decreto Ley 2811 de 1974).

Será a lo largo del tránsito entre los años finales de la década de los ochenta y los primeros de la de los noventa, que tras al menos cuatro sucesos, los vínculos entre el ambientalismo y los pueblos indígenas se estrechan y también complejizan. Estos sucesos fueron la concepción conceptual del *desarrollo sustentable* con la presentación en 1987 del informe “Nuestro Futuro Común” o Brundtland¹²², la posterior aprobación en 1989 del Convenio 169 de la OIT y de la Constitución Política de 1991, así como un año más tarde la celebración en Río de Janeiro de la Cumbre de la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junto con la aprobación allí de varios instrumentos y agendas internacionales en las que los pueblos indígenas y sus territorios son destacados actores.

¹²¹ Previa a esta que fue pionera como ley general y sistemática en la materia en América Latina y el Caribe (Rodríguez, 2004) había sido ya expedida la Ley 2ª de 1959, “sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de los Recursos Naturales Renovables” creando para la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre siete zonas de reserva forestal, así como también había sido ya creado en 1968 el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA), antecedente institucional del Ministerio de Ambiente.

¹²² El mismo fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por parte de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo encabezada por la entonces primer ministra Noruega Gro Harlem Brundtland.

Es a partir de entonces que se hacía más palpable cómo, tras un proceso de relacionamiento iniciado en los años setenta, la agenda política de los pueblos indígena y también la construcción de sus identidades, se encontraría en adelante relacionada, de una u otra manera, con las lógicas, los actores y discursos ecologistas, ambientalistas y de la conservación (Bengoa, 2000; Ulloa, 2004), así como en su calidad de actores principales de una exacerbación de los conflictos ambientales en el país (Rodríguez, 2016). Lo anterior planteando un verdadero desafío para las identidades y autonomías colectivas de los pueblos indígenas, en el sentido de apostar por legítimos procesos de resignificación, reapropiación y recreación de discursos, instituciones y formas jurídicas estatales e internacionales, sin dejar de ser el suya una apuesta de autonomía y lucha ontológica por sus propios mundos-vida (Escobar, 2017).

En sí misma la Constitución Política de 1991, un texto político y normativo *ecológico* y a la vez apropiado a la economía de mercado, ha enmarcado lo que han sido en Colombia las disputas por el contenido del *desarrollo sostenible*.¹²³ En el transcurso de su implementación, los pueblos indígenas y sus territorios ingresarían como actores principales de una lucha que como señala O'Connor (2003:28) es ideológica, política y “a escala mundial por determinar cómo serán definidos y utilizados el “desarrollo sostenible” o el “capitalismo sostenible” en el discurso sobre la riqueza de las naciones”.

A partir de las contradicciones de este concepto de ambigua construcción y amplia acogida multilateral, Joan Martínez Alier (1994:88) explica que Bruntland dejó en un segundo plano de importancia el asunto de la redistribución y la equidad cuando sostuvo este informe que el crecimiento económico, allí nombrado como “desarrollo sostenible”, resuelve la pobreza y al tiempo la degradación ambiental. O'Connor (2003:34) por su parte advierte cómo “(d)esde un punto de vista económico, el capitalismo sostenible debe ser necesariamente un capitalismo en expansión”, concluyendo este autor que “la sostenibilidad capitalista depende de la acumulación y las ganancias”.

¹²³ La Constitución Política fijó en cabeza del Estado el deber de planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (artículo 80 de la Constitución Política). Así mismo la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio de Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental en Colombia incorporó como principio general de la política ambiental que “(e)l proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”.

Otras visiones, entre ellas las de Barkin (2003) y Guimarães (2003) son también críticas pero a su turno se plantean como posible disputar y reinterpretar el concepto y contenido mismo del desarrollo sostenible. El primero parte por reconocer la necesidad de modificar la actual concepción de la sostenibilidad, llamando a entenderle como un proceso -y no meta- común que ha de cuestionar patrones de vida y consumo, pero ante todo los valores y el funcionamiento del poder mundial (Barkin, 2003). Para Barkin la sostenibilidad es una lucha por la diversidad que implica una doble estrategia orientada a fortalecer la organización y autonomía de las sociedades locales, y al tiempo lograr un pacto social por la erradicación de la pobreza (Barkin, 2003:185).

Guimarães por su parte señala que la globalización acentúa la tendencia para hacer de todos los fenómenos socio-ambientales un parámetro con el propósito de “absolutizar el mercado” y reducir con ello cualquier reto de lo sustentable “a una cuestión de asignación de “precios correctos” a la naturaleza” (Guimarães, 2003:pp.56-57). Junto a ello, dentro de los elementos de su propuesta de sustentabilidad plantea lograr un desarrollo que transite “del actual antropocentrismo al biopluralismo”, esto es, según explica, “otorgando a las demás especies el mismo derecho “ontológico” a la vida”, una sustentabilidad que propone como posible este autor, permita profundizar la democracia y “una nueva ética del desarrollo” (Guimarães, 2003:pp.67-70).

Pues bien, dos asuntos sobre el territorio y la autonomía indígenas que han sido tramitados y disputados institucional y jurídicamente durante décadas por estos pueblos en defensa de sus territorialidades y autonomías afrontando -y transformando- hegemónicas interpretaciones y formas participativas que hoy, bajo su actual comprensión le son propias al desarrollo sostenible, tienen que ver, por un lado, con los conflictos -y también oportunidades- que para estos pueblos ha supuesto en distintos lugares del país, y a través de sus diferentes experiencias de lucha por el control y la administración de sus territorios, su confrontación con la soberanía que hace valer y ejerce el Estado en la conservación de la biodiversidad, y en concreto a través de su competencia para la creación y administración de los Parques Nacionales Naturales. El segundo es por su parte el relativo a los procedimientos de evaluación y licenciamiento ambiental que “materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales” (Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2015).

Tal como señala Manuel Rodríguez (2004), fue bajo la influencia de los movimientos conservacionistas europeos y norteamericanos del siglo XIX que se produce la creación de los primeros parques nacionales en Latinoamérica en dos momentos, primero iniciando el siglo XX y luego, como sería el caso colombiano, en los años sesenta del mismo.¹²⁴ Tras haber sido prevista por la Ley 2ª de 1959, para efectos de “conservar la flora y fauna nacionales”, la delimitación, reserva y declaración “en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos” de áreas de “Parques Nacionales Naturales”. Esto último con el efecto de proscribir en ellas “la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere conveniente para la conservación o embellecimiento de la zona” (artículo 13 de la Ley 2ª de 1959).

La política en la materia se consolida con la posterior expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 que previó un Capítulo sobre el “Sistema de Parques Nacionales” o “conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional” que debido a sus rasgos naturales, culturales o históricos son reservados y declarados “en beneficio de los habitantes de la nación” (artículo 327 del Decreto Ley 2811 de 1974).¹²⁵ Los parques nacionales fueron previstos allí por su parte como ecosistemas poco alterados por el hombre “donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo” (artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974).

Bajo esta concepción y marco jurídico y tras la delimitación de los primeros Parques Naturales, fue pronto elaborada con el Decreto 622 de 1977¹²⁶ una fórmula que hizo compatibles su

¹²⁴ Inicialmente fueron creados en Argentina y México y luego en Colombia, Perú y Ecuador. En un primer momento fueron declarados en el país los Parques Naturales, la Macarena, Cueva de los Guácharos, Tayrona, Sierra Nevada de Santa Marta y Salamanca (Rodríguez, 2004).

¹²⁵ Actualmente existe como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP reglamentado por el Decreto 2372 de 2010 “Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁶ “Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V. Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto-ley número 2811 de 1974 sobre “sistema de parques nacionales”; la Ley 23 de 1973 y la ley 2ª de 1959”. Este Decreto definió este sistema como “conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara en beneficio de los habitantes de la nación” (artículo 1º del Decreto 622 de 1974).

declaratoria con la constitución de los territorios indígenas como reservas -y a hoy como resguardos-. De esta manera, además de la ya de por sí problemática declaración como áreas de Parques Naturales de territorios ancestrales indígenas para entonces¹²⁷ y como hoy, invisibles en el ordenamiento jurídico¹²⁸, así como sobre sus territorios despojados o en proceso de constitución como resguardos¹²⁹, esta norma abrió paso a una imperativa coexistencia entre la propiedad colectiva y autonomía indígenas en sus territorios cuando quiera que los mismos sean, por razones de interés general, sometidos a objetivos de conservación, manejo y a una administración pública del nivel central.¹³⁰

Tal compatibilidad jurídica se ha constituido como el fundamento de los llamados Regímenes Especiales de Manejo (REM), una estrategia y línea temática de manejo que la propia autoridad de Parques Nacionales Naturales concibe como instrumentos para la “planificación y gestión en áreas de traslape con resguardos indígenas” que “materializa los principios y lineamientos estratégicos de la Política de Participación Social en la Conservación con los pueblos indígenas de Colombia” (PNN). De acuerdo con la información suministrada por la entidad, a diciembre de 2023 existían en todo el país 22 áreas protegidas traslapadas con resguardos indígenas¹³¹ y habían sido así mismo suscritos diez REM¹³² (PNN, 2023).

Lo anterior ha terminado entonces por consolidarse hasta el día de hoy como un estado de cosas en el que, no obstante algunas apuestas y experiencias autonómicas de los pueblos indígenas como la que ocupa este trabajo y centra los Capítulos III y IV de este documento, ha sido en general a

¹²⁷ Ese fue el caso de los Parques Naturales Tayrona y Sierra Nevada de Santa Marta creados en 1964 sobre territorio de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, cuyos resguardos comienzan a ser constituidos iniciando la década del ochenta.

¹²⁸ Tal es el caso del Parque Nacional Natural El Cocuy delimitado en 1977 en territorio ancestral de la Nación U'wa.

¹²⁹ Sobre área solicitada para constitución de resguardo por la comunidad Emberá del Alto Sinú fue creado en 1977 el Parque Natural de Paramillo.

¹³⁰ En su artículo 334 dispone el Decreto Ley 2811 de 1974 que “corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del sistema de parques Nacionales” y también “ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema” (artículo 334 del Decreto Ley 2811 de 1974).

¹³¹ Estos son los PNN Serranía de Chiribiquete, PNN Yaigoje Apaporis, PNN Alto Fragua Indi Wasi, PNN Amacayacu, PNN Cahuinarí, PNN La Paya, PNN Serranía de Los Churumbelos Awka Wasi, RNN Nukak, RNN Puinawai, PNN La Macuira, PNN Paramillo, PNN Sierra Nevada de Santa Marta, SFF Los Flamencos, PNN Bahía Portete Kaurrele, PNN Catatumbo Barí, PNN El Cocuy, PNN Los Katios, PNN Utría, PNN Las Orquídeas, PNN Nevado del Huila, PNN Puracé, PNN Tuparro. (PNN, 2023).

¹³² En los PNN Macuira, Yaigoje Apaporis, Cahuinarí, Flamencos, Paramillo, Catatumbo, Los Katíos, Utría, Nevado del Huila, Bahía Portete Kaurrele, Tayrona y SNSM.

nivel nacional irrisoria la implementación de un diálogo y entendimiento, que desde el reconocimiento a las autonomías y territorialidades indígenas sitúe a estos pueblos como actores y autoridades de la protección del ambiente en sus territorios, de una manera que sea consecuente con sus sistemas de conocimientos y gobiernos territoriales. A falta de ello el sentido que ha cobrado en esta problemática la utilidad pública y el desarrollo sostenible sobre los territorios indígenas en tanto áreas de excepcional valor ambiental y cultural, no ha ido más allá de estas actuales y centralizadas formas de administración pública y gobernanza, que han sido por su parte abiertamente criticadas por buena parte del movimiento indígena.¹³³

Sobre los múltiples efectos de la concurrencia de estas y otras figuras de conservación en los territorios indígenas hizo referencia en 2016 señalando que si bien “brindan la posibilidad de salvaguardar la diversidad biológica para beneficio de la humanidad” también “han sido asociadas a violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas” (ONU, 2016:7). En este mismo informe la entonces Relatora advirtió lo siguiente:

desde la creación del mandato, los tres Relatores Especiales sobre los derechos de los Pueblos Indígenas han prestado especial atención a las violaciones de los derechos humanos de los indígenas ocurridas en todo el mundo como consecuencia de las medidas de conservación, en particular la expropiación de tierras, el desplazamiento forzoso, la negación del autogobierno, la falta de acceso a medios de subsistencia y la pérdida de la cultura y de lugares de significación espiritual, la falta de reconocimiento de sus propias autoridades y la negación del acceso a la reparación en justicia, incluidas la restitución y la indemnización (ONU, 2016:6)

Coincidimos pues con Monje (2014) cuando advierte que ni los Parques Nacionales Naturales y tampoco en general las políticas de áreas protegidas, pueden prevalecer ante la pervivencia de los pueblos indígenas. Los REM en particular, como señala Peña (2007), plantean un complejo encuentro entre dos figuras de ordenamiento del territorio que, aunque comparten proteger la diversidad, son disímiles en los fines que persiguen y las necesidades que las motivan, en particular porque las mismas son en el caso de los pueblos indígenas, vitales y existenciales, además de

¹³³ En comunicado de su Consejería de Territorio, Biodiversidad y Recursos Naturales, señaló la ONIC (2020) dentro de sus aportes al Foro Indígena Abya Yala que “(l)as Áreas protegidas son un espacio privilegiado para fomentar y ahondar el diálogo intercultural, sin embargo persiste en los sistemas públicos; burocratizaciones excesivas, visiones hegemónicas, etc. que no siempre facilitan el diálogo entre culturas con objetivo de la conservación”. Pueblos como el U`wa han denunciado por su parte “la incapacidad de Parque Nacional Natural de Colombia de administrar y ejercer control en el Parque Nacional Natural el Cocuy, y su rol de operador turístico, desconociendo su funciones en la garantía en la protección y conservación de las áreas protegidas.” (ASOU`WA, 2016).

encontrar fundamento y trasfondo histórico en el relacionamiento ancestral y tradicional con la naturaleza en sus territorios. Ello ha terminado contribuyendo a que sea negado el reconocimiento de los pueblos indígenas como autoridades ambientales en sus territorios y también a que hoy no haya sido expedida aún la normativa que, partiendo por reconocer los derechos territoriales integrales de los pueblos indígenas y el ejercicio de sus autonomía, permita desde allí una relación entre las autoridades ambientales del nivel nacional y las propias de los pueblos indígenas, más cooperada y menos jerarquizada (Peña, 2007).

Un segundo asunto y escenario que evidencia una institucionalización de las disputas que a lo largo y ancho del país afrontan bajo los marcos normativos nacionales del desarrollo sostenible distintos pueblos y comunidades indígenas en defensa de la integridad de sus territorios y por el ejercicio de sus autonomías y sistemas de gobierno, es el que describen los daños ambientales, culturales, espirituales, sociales y en la integridad colectiva que buena parte de estos pueblos y comunidades en distintos lugares del país, y desproporcionadamente en relación con el resto de la población, han debido soportar como resultado de la realización masiva de proyectos, obras y actividades (POA) de distinta índole en sus territorios, y en particular, como el resultado de las sostenidas durante las últimas tres décadas políticas nacionales del desarrollo que han propendido por ampliar la participación privada en la economía¹³⁴ y situar al país como un destino de la inversión extranjera directa.¹³⁵

Impulsados en tales políticas y utilidades públicas sectoriales, y también con sustento en lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Política que establece el deber del Estado consistente en la planificación del “manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”¹³⁶ (artículo 80 de la

¹³⁴ “A partir de los años noventa, los gobiernos de Colombia centraron sus políticas y planes de desarrollo productivo en el incremento de la competitividad. A la vez, desde un comienzo se procuró incorporar al sector privado en la toma de decisiones sobre política pública, gracias a lo cual la colaboración público-privada en este país lleva ya casi dos décadas de experiencia” (Devlin & Moguillanski, 2009:120).

¹³⁵ Desde 1996 que se mide, hasta el pasado primer trimestre del año 2023, tan solo el petróleo, la explotación de minas y canteras y el sector transporte y de las comunicaciones representaron cerca del 47% del total de la inversión extranjera directa en el país (Banco de la República, 2023).

¹³⁶ El Decreto 2811 de 1974 previó la realización de un “estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia” como requisito para ejecutar “obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra actividad que por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (artículo 28 del Decreto 2811 de 1974). No obstante,

Constitución Política), estos POA son también y ante todo autorizados a través de procedimientos y actos administrativos de licenciamiento ambiental en los que con sustento en la materialización de este deber estatal (Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2015), se viene decidiendo y disponiendo desde los años noventa con base en discursos, valoraciones y saberes técnicos y hegemónicos sobre la naturaleza, en relación con el manejo, la mitigación, corrección y compensación (artículo 50 de la Ley 99 de 1993) de los que se consideran no son daños sino “efectos” o “impactos” que se determinan como “áreas de influencia” sobre los territorios indígenas.

Lo anterior desconociendo las propias concepciones territoriales indígenas, la validez de sus sistemas jurídicos y conocimientos tradicionales, así como fijando al tiempo los límites y horizontes que en el trámite y la resolución institucional de tales disputas le han sido determinados (Muñoz, 2019) a las que, retomando a García (1993), son unas potencialidades discursivas y emancipadoras del derecho. Ejemplo de ello lo constituye la imposibilidad actual de adelantar y hacer valer en estos procesos, oponer como válidos en su trámite y decisiones, aquellas valoraciones, estudios y dictámenes técnicos, que desde el conocimiento propio y también occidental adelanten en el marco de su autonomía como evaluación ambiental colectiva los pueblos y las comunidades indígenas.

Sumado a ello, en estas mismas tres décadas de consolidación del modelo de desarrollo extractivo en el país, la evaluación ambiental ha estado sujeta a las ambivalencias y el debilitamiento de la política e institucionalidad ambientales que son encargadas de la misma, así como también a una concurrente tendencia a priorizar los tiempos del capital, la competitividad y la inversión en el marco de la definición de las reglas y procedimientos que la materializan. De lo primero da cuenta un proceso que inicia en 2003 con la fusión del Ministerio del Medio Ambiente, la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹³⁷, y una drástica reducción de los recursos para el sector en beneficio de intereses del sector de la construcción..

tal como señala González (2006), la licencia ambiental nunca fue reglamentada y fueron también pocos los eventos previos a la Ley 99 de 1993 en los que la misma fue tramitada.

¹³⁷ Esta fusión se adelantó conforme a lo ordenado por la Ley 790 de 2002 y el Decreto 216 de 2003. La misma se enmarcó en la política del PND del gobierno Uribe de austeridad y reducción del gasto público.

Tal proceso continua y adquiere luego en 2011 otros matices cuando de nuevo es creado un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, no obstante debido a la también simultánea creación de la hoy existente Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, desligado de la responsabilidad frente al licenciamiento ambiental y también desarticulado de esta última estructuralmente, y en particular de las dependencias que al interior del mismo “deben velar por la salud de los ecosistemas del país y del ordenamiento ambiental, a partir de una visión de largo plazo del territorio” (Rodríguez M., 2013).

La sostenibilidad, pero de las inversiones, ha sido el móvil que por otra parte ha tenido el que Gloria Amparo Rodríguez (2011:3) señala ha sido un proceso de flexibilización de los procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental que se ha orientado a “modificar, restringir o limitar la función de las licencias ambientales”. A esta percepción gubernamental de la evaluación ambiental, sus tiempos y procedimientos, que ha sido incluso expresamente consignada en documentos de política como una dificultad que afecta “la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos” (Conpes 3762 de 2013), se adiciona como explica Manuel Rodríguez (2013), una incapacidad de la nueva autoridad para asumir los costes técnicos y especializados requeridos.

De cualquier manera, lo que en los territorios indígenas se ha vivido en estos mismos años de vaivenes centralistas de la política ambiental pero sostenida política extractiva, es una masiva y caótica implementación de POA, que articulada con una restringida y regresiva operatividad del derecho a la consulta previa -lo cual será abordado en la siguiente sección-, ha terminado por hacer hegemónica una lectura e interpretación que permite atomizar el territorio en áreas de influencia o afectación directa, en desmedro de las visiones y relaciones propias e integrales que los pueblos indígenas mantienen con los mismos.

Tal realidad confronta incluso miradas críticas pero en esta misma línea propositivas como la de Ramírez y Piraquive (2018), para quienes, realizados de manera participativa y basados en altos estándares y conocimiento científico objetivo y confiable, los Estudios de Impacto Socio-ambiental pueden ser herramientas para la salvaguarda de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Ante tal masivo desconocimiento de los territorios y las autonomías indígenas se

advierten no obstante mas pertinentes enfoques como el del *metabolismo social* que explica Alier (2008:12), permite evidenciar el “carácter sistémico inevitable” que adquieren las externalidades y los llamados fallos del mercado, cuando quiera que crecen “los flujos de energía y de materiales en la economía” y son en consecuencia expulsados sus residuos. Es como señala este mismo autor, a partir de allí y ante la evidencia de la insostenibilidad del crecimiento económico, que se han exacerbado conflictos ambientales y también los ecologismos populares, que como los de los pueblos indígenas, reafirman y defienden en estos conflictos valores ecológicos, culturales, de subsistencia y económicos que son en realidad inconmensurables (Alier, 2008: 26).

Solo recientemente y como el resultado de la cocreación y resignificación de instituciones jurídicas y administrativas que adelantan y posicionan algunos procesos organizativos indígenas, así como desde organismos de control en el Estado, sectores de la academia y no gubernamentales, ha sido planteada la utilidad de herramientas como las Evaluaciones Ambientales Estratégicas¹³⁸ (EAE) para que solo articuladas con los conocimientos propios y a través de métodos coordinados con las autoridades indígenas, la evaluación ambiental contemple la acumulación y sinergia de los daños culturales y ambientales causados, y sepa responder así mismo a una mirada más holística de sus territorialidades, autonomía y competencias ambientales.

3.2. Participación y consulta previa en el trámite y gestión de las disputas por el territorio y su gobierno.

Las luchas históricas de los pueblos indígenas contribuyeron a movilizar el tránsito del modelo centralizado y confesional regido por la Constitución de 1886 y también a estructurar el actual ordenamiento constitucional. Tal como advierte Quinche (2009), mientras antes se entendía la participación en el Estado como el solo hecho del voto, en 1991 el ordenamiento jurídico se constituyó unificado y transversalizado en varias dimensiones por la participación: como marco para desarrollar fines, principios y valores constitucionales, en tanto principio constitucional expresado en la democracia participativa y representativa, como derecho fundamental y fundamento también de los mecanismos constitucionales de participación democrática.

¹³⁸ De acuerdo con Viña & Amaya (2016:95), “la principal característica de las EAE y su diferencia fundamental con las EIA es su ámbito de aplicación”, pues “mientras las EIA se aplican a proyectos específicos de desarrollo, las EAE se aplican a las fases de formulación de las PPP”.

En el caso de los pueblos indígenas tal transformación del Estado determinaría a su turno la de su relacionamiento con los poderes nacionales y regionales. Los dinámicos y emergentes procesos locales de defensa y reafirmación de sus identidades, territorialidades y autonomías, así como sus procesos organizativos regionales y nacionales, pronto se vieron relacionados con la creación y consolidación de espacios, procesos, instancias, mecanismos y formas participativas y representativas. No obstante las posibilidades que ha permitido, allanada por el que se ha señalado a este punto ha sido un carácter inacabado y transitorio de su autonomía en los términos constitucionales previstos, la experiencia de participación democrática de los pueblos indígenas ha terminado al día de hoy por definir, sofisticar y también perpetuar lógicas verticales que aún hoy impiden un relacionamiento de los gobiernos indígenas con las demás autoridades del Estado, en los términos de sus propios sistemas, estructuras y competencias de gobierno y de una coordinación jurisdiccional.

El derecho convencional y constitucional de la consulta previa se erigiría en este marco y hasta el presente como el canal prevalente de relacionamiento de los pueblos indígenas en el Estado (Defensoría del Pueblo, 2020). Dentro de las causas que explican lo anterior se advierten al menos dos procesos simultáneos. Por una parte la concurrente consolidación desde los años noventa de las políticas de desarrollo y competitividad centradas en la extracción de los recursos naturales, así como de un acervo de principios, criterios, reglas -sustanciales y procesales- y también límites constitucionales que con ocasión de los masivos conflictos políticos, sociales, culturales y ambientales generados por la implementación de tales políticas en los territorios de los pueblos indígenas, han sido fijados en las últimas tres décadas por la Corte Constitucional sobre las garantías y los deberes que contiene este derecho fundamental, que es en esencia procedimental a la expedición de medidas legislativas y administrativas que los afectan (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT; artículo 330 de la Constitución Política).

De otro lado, tal carácter estructural que al día de hoy ha adquirido el derecho a la consulta previa responde también a su incidencia en la voz política e identidad organizativa que en el nivel nacional ha tenido este derecho desde mediados de los noventa, en particular, tal como fue expuesto en el Capítulo I, tras la exigencia indígena y concreción normativa en el año de 1996 de tres instancias de concertación nacional y diálogo directo con las autoridades del gobierno central

para conocer de primera mano, hacer seguimiento, exigir e impulsar el reconocimiento y la recuperación de sus territorios (Decreto 1397 de 1996); exigir la garantía y protección de sus derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (Decreto 1396 de 1996); así como para en general evaluar la implementación de la política indígena del Estado y adelantar la consulta previa de las decisiones administrativas y legislativas que afectan a los pueblos indígenas, en general del país, incluido un seguimiento al cumplimiento de lo en este marco acordado (artículo 11 del Decreto 1397 de 1996).

En relación con lo primero ha de señalarse cómo la casi concomitante aprobación en 1991 de la Ley 21 (aprobatoria del Convenio 169 de la OIT de 1989) y de una nueva Constitución Política planteó pronto las obvias contradicciones entre la efectiva materialización del reconocimiento de las identidades, culturas, territorialidades y autonomías de los pueblos indígenas, y un desbordado incremento en sus territorios de proyectos para la extracción de minerales e hidrocarburos, la construcción de mega obras de infraestructura, la agroindustria, el turismo, entre otros. A partir de 1997, tras la primera sentencia de unificación que la Corte Constitucional emite en la materia con ocasión de su amparo a los derechos del pueblo U`wa frente a su desconocimiento en el marco de la autorización sin su consulta previa otorgada por las autoridades ambientales a las empresas Ecopetrol y Occidental de Colombia para la extracción de petróleo en su territorio ancestral y de resguardo, este derecho de participación, en palabras de este mismo alto tribunal “se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social” (Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997).

Lo anterior situando la participación a través de la consulta previa, como el punto de equilibrio y “balance entre el desarrollo económico del país que exige la explotación de dichos recursos y la preservación de dicha integridad que es condición para la subsistencia del grupo humano indígena” (Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997), o lo que es igual, que la integridad de los pueblos indígenas se asegura con su participación en las decisiones que la afectan, ponen bajo riesgo o amenaza. En un más reciente fallo también de unificación, sostuvo incluso este alto tribunal que el derecho a la consulta previa “tiene conexiones íntimas con la justicia ambiental”

en la medida en que permite recomponer, a través de la participación, “el reparto desigual de las cargas y los beneficios ambientales” (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018).

Este protagonismo jurídico y político que con tal formidable misión adquiere el derecho a la consulta previa en el Estado, se ha traducido en su efectiva operatividad expresada al día de hoy en las más de doce mil consultas previas que a 2020 habían sido realizadas en el país con los pueblos indígenas respecto de más de mil cuatrocientos proyectos (Defensoría del Pueblo, 2020), así como también en el lugar que ha adquirido en la configuración de estos conflictos territoriales y autonómicos, una de por sí disputada mayor y más garante aplicación del amplio y también ambiguo marco jurisprudencial de este derecho.

Esto último en la medida de una paulatina composición administrativa de la garantía de la consulta previa en el país, si bien aún disputada bajo los mencionados principios, criterios, reglas y límites constitucionales establecidos caso a caso por la Corte Constitucional, también y sobre todo definida por las formas y prácticas administrativas que con el tiempo les han incorporado interpretándoles, en lo general acotadamente e incluso contrariando el derecho¹³⁹, y ello logrando hacer operativo en todo caso el mecanismo a la medida del modelo y como requisito para la autorización de los POA en territorios indígenas.

De esta manera, edificada sobre los pilares de la soberanía, la utilidad pública y el desarrollo sostenible, la implementación de la consulta previa en el país, no obstante situársele como la manifestación del ámbito externo de la autonomía indígena (Corte Constitucional, sentencia T-973 de 2009), ha resultado ser un escenario eficiente para desconocer de distintas maneras esta última. Al menos tres expresiones de ello son, por una parte, el prácticamente nulo respeto y diálogo que ha caracterizado a la administración frente a los mandatos y protocolos propios que en estos mismos años, a lo largo y ancho del país, distintos pueblos y comunidades indígenas en

¹³⁹ Así lo confirma la reciente sentencia del diez de agosto del 2023 de la sección primera del Consejo de Estado anulando parcialmente las Directiva Presidencial 10 de 2013 “Guía para la realización de Consulta Previa con Comunidades Étnicas”.

ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, han adoptado para exigir una garantía del derecho a la consulta previa que sea adecuada a sus culturas.¹⁴⁰

Así mismo, expresa también una negación de la autonomía indígena en el marco de la implementación del derecho a la consulta previa en el país, el veto antijurídico al desarrollo en que han transformado sus marcos normativos el legítimo desacuerdo, objeción cultural y oposición indígena a una medida que afecte sus territorios y culturas, solo justificable bajo la que hasta hoy, no obstante la evidencia del Estado de Cosas Inconstitucional y el peligro de extinción física y cultural de los pueblos indígenas, sigue siendo prácticamente una inviable prueba de la “intensa afectación” que amenace la subsistencia¹⁴¹ (Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018). Así mismo lo hace la que sigue siendo hasta el día de hoy una arbitraria y unilateral determinación administrativa centralizada de la “afectación directa”¹⁴² y procedencia por tanto de la consulta previa, no obstante los criterios jurisprudenciales existentes¹⁴³ y conseguidos por los propios pueblos tras complejos y costosos -en términos incluso de vidas humanas- litigios judiciales.

La operatividad de este derecho que en principio parecen respaldar su cifras, preserva sin embargo fuera de la vista y sin contabilizar, una también real y masiva negación del mismo a distintos pueblos y comunidades indígenas frente a medidas administrativas o legislativas que les afectan, y que ha estado relacionada en general con el desconocimiento de la “afectación directa” que estas les generan, principalmente como el resultado de invisibilizar a su turno el verdadero

¹⁴⁰ De acuerdo con lo documentado de fuentes oficiales y recogido en su informe de 2020, la Defensoría del Pueblo llamó la atención tras advertir que solo sobre dos protocolos de todo el país, el del pueblo Barí y el de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, dio cuenta para entonces el Ministerio del Interior, informando en particular sobre la existencia de procesos en curso para su concertación (Defensoría del Pueblo, 2020:143).

¹⁴¹ Junto a esta hipótesis, la jurisprudencia constitucional ha señalado el deber que tienen las autoridades de obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos o comunidades, cuando las medidas objeto de consulta impliquen el depósito de sustancias tóxicas en territorios étnicos, así como su traslado o desplazamiento (Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2011).

¹⁴² Entendida por la Corte Constitucional como el impacto positivo o negativo eventual de una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica (Corte Constitucional, sentencias T 080/2017 y SU-123 de 2018).

¹⁴³ Dentro de las hipótesis que ha unificado la Corte Constitucional dan lugar a una afectación directa, se encuentran la perturbación de sus “estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales”; el impacto sobre las fuentes de sustento en el territorio; su reasentamiento; que la “política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas”; que busque reglarse el Convenio 169 de la OIT; o se impongan cargas o atribuyan beneficios modificando su situación o posición jurídica; entre otros. (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018).

alcance, los procesos de colonización y despojo de sus derechos territoriales, así como sus derechos de autonomía.

Esto último no obstante el éxito de batallas jurídicas libradas dentro de los horizontes epistémicos que autorizan los marcos este derecho, como es el caso de la lograda con la distinción entre el carácter constitucional que tiene por un lado la noción de “afectación directa”, cuya aplicación adecuada “exige un acercamiento a la cultura diversa concernida y, especialmente, una disposición a la construcción de un diálogo inter cultural”, y el por otro lado carácter legal y reglamentario de la figura del “área de influencia directa” cuya exigencia técnica hace parte de la evaluación de los impactos de un determinado proyecto (Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017).

A partir de este concepto también se aprecia la magnitud de la incursión de las lógicas propias de la participación y consulta previa como institucionalización de las disputas por el territorio, la autonomía y la identidad colectiva indígena en el marco de las políticas extractivas del desarrollo, pues esta comprende un decisivo impacto en la determinación de los alcances y el contenido también jurisprudencial de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Lo anterior por cuanto ha sido principalmente a partir del amparo constitucional del derecho a la consulta previa, en particular frente a casos de arbitrariedad en la determinación de la existencia o no de afectación directa de un POA en sus territorios por parte de la dirección del Ministerio del Interior a cargo¹⁴⁴, que la Corte Constitucional ha incorporado en algunas de sus sentencias una noción de la territorialidad indígena “amplia” o “compleja” en relación con dicha afectación, esto es, incorporando a la consideración constitucional sobre la determinación de la misma, las áreas de posesión y ocupación tradicional y ancestral, como los vínculos, mas o menos -según valoración administrativa- permanentes, intensos y exclusivos que mantengan los pueblos o comunidades indígenas que puedan verse afectados por un determinado POA (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018).

¹⁴⁴ Hasta la expedición del Decreto 2353 de 2019 la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, y tras esta norma, la hoy Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

A partir de esta centralidad que en el marco de la consolidación de un modelo de desarrollo extractivo impulsado por la inversión extranjera y la participación privada en la economía, adquiere el derecho a la consulta previa, desde la academia y otros sectores que coadyuvan las causas de los pueblos indígenas han sido presentadas distintas perspectivas sobre la que pasada tres décadas de su vigencia y obligatoriedad, ha sido la experiencia de implementación de este derecho en el país.

Algunos autores y autoras advierten sobre experiencias positivas en su ejercicio, un transitar edificante del mismo para los pueblos indígenas, así como también confían en la posibilidad, bajo ciertas condiciones, de lograr, a través de un adecuado ejercicio y garantía de este fundamental, un porvenir democrático y justo para el trámite de las conflictividades sociales, culturales y ambientales gestadas bajo este modelo de desarrollo en territorios indígenas. Tal es el caso de Bonilla (2010), para quien, en tanto herramienta de la democracia participativa, el derecho a la consulta previa no solo garantiza a los pueblos indígenas ser efectivamente escuchados, sino además un equilibrio entre las asimetrías del poder político y económico existente entre estos, el Estado y la sociedad mayoritaria.

Así mismo, autoras como Rodríguez y Orduz, confía la primera en que siempre y cuando incorpore adecuados elementos culturales, jurídicos y ambientales, la garantía de la participación y del derecho a la consulta previa previene y soluciona conflictos ambientales (Rodríguez, 2017). La segunda por su parte plantea que es la existencia de reglas precisas en el marco de su ejercicio, que guíen desde un principio los procesos consultivos y su cumplimiento de buena fe, aquello que hace viable un diálogo entre culturas con resultados innovadores en el reconocimiento de los derechos étnicos (Orduz, 2013).

En esta misma perspectiva del horizonte de las posibilidades que este derecho ha posibilitado y hoy permite se ubica la segunda de las causas que se advierte ha contribuido a configurar el derecho a la consulta previa como *el* canal de relacionamiento de los pueblos indígenas en el Estado. Allanada por el deber estatal de adelantar estos procesos para los proyectos de medidas legislativas o administrativas de carácter general que afectan directamente a los pueblos indígenas en el país, la incidencia política de estos últimos en asuntos de utilidad pública y trascendencia nacional se

ha hecho palpable impulsada por el efecto vinculante y coactivo de las consecuencias eventuales de su incumplimiento a través de la inconstitucionalidad o nulidad de tales normativas, tal como a hoy lo disponen mandatos legales¹⁴⁵ y un más o menos consolidado precedente judicial que ha permitido cierto grado de certeza respecto algunas normas entre los operadores jurídicos de este derecho.

Lo anterior ha contribuido a dar al movimiento indígena una voz política nacional representada en las cinco organizaciones que tienen asiento en tales espacios nacionales y que tan solo pasados cinco años de ser aprobada la Constitución Política de 1991 unificaron las voces de las dispersas expresiones de pueblos y comunidades en distintos lugares del país que al unísono exigían a mediados de los noventa que el Estado y su Gobierno Nacional tomasen en serio los derechos y también las legítimas expectativas que sobre su efectiva implementación tenían los pueblos indígenas en Colombia, y en particular frente al reconocimiento y la recuperación de sus territorios, la materialización de las Entidades Territoriales Indígenas y las garantías para la vida e integridad cultural frente al ya para entonces importante avance de los proyectos de desarrollo en su territorios y también de la intensificación del conflicto armado (ODTPI, 2021:pp.11-14).

A partir de sus experiencias respectivamente como secretaria técnica de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) y asesora de este mismo espacio, Ana Manuela Ochoa, indígena del pueblo Kankuamo y Patricia Tobón del pueblo Embera (2016), dos reconocidas juristas, tras reconocer posturas críticas al interior del propio movimiento indígena destacan no obstante este espacio y su papel en la superación de la histórica exclusión indígena de los asuntos del Estado, así como el que han tenido los delegados nacionales de las organizaciones indígenas buscando concebir normativas que respondan a las necesidades y exigencias indígenas.¹⁴⁶ Esto último en el marco del que también reconocen es un escenario

¹⁴⁵ Tal es el caso del artículo 330 constitucional y 46 del CPACA, conforme al cual “(c)uando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar”.

¹⁴⁶ Al año 2020 habían sido consultadas diecisiete medidas legislativas y administrativas de carácter general, entre estas tres Planes Nacionales de Desarrollo, normativas expedidas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, censos nacionales, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2020).

nacional con desafíos estructurales, como la inexistente “adecuación institucional para garantizar una acción coordinada y sistemática del Estado para la protección de derechos de los pueblos indígenas” y sobre el estándar mismo del derecho a la consulta previa, que señalan ha sido estigmatizado por distintos sectores del poder político y económico, reglamentado inconsultamente y desnaturalizado como canal de los fines y deberes del Estado social (Ochoa & Tobón, 2016: 112-118).

En esta misma línea Romero (2016:125) plantea que, en el caso las políticas públicas, estos procesos consultivos y de concertación tienen el potencial de instrumentos que aportan al reconocimiento y consolidación de las autonomías de los pueblos indígenas, siempre y cuando respondan a un diálogo constructivo de “modelos sociales integrales, incluyentes y plurales que refuten la influencia de modelos exógenos que profundizan las desigualdades y la exclusión”. Para este autor “la interacción o no con el Estado u otros estamentos de poder económico, político o cultural no es obligatoria” para los pueblos indígenas, sino que más bien “decidirse a abrir canales de comunicación debe ser el resultado de un proceso de deliberación autónoma y de gobernabilidad de los Pueblos, de su plena conciencia respecto de los límites y contradicciones a los que tendrán que enfrentarse” (Romero, 2016:128).

Más próximas resultan por otra parte al “carácter sistémico inevitable” que adquieren bajo este modelo del crecimiento económico la exacerbación de los conflictos ambientales a la luz de un enfoque metabolismo de lo social (Alier, 2008), perspectivas como la presentada por Tacha (2016), para quien la consulta previa es paradigmática como éxito del multiculturalismo en su empresa de la despolitización de los conflictos ecológicos y distributivos, equiparando a dos partes e intereses convocados por la afectación a la diferencia. Concordante con tal mirada sistémica, Vargas (2016:181), tras preguntarse por el deber de participar que subyace a este derecho, advierte su contrasentido lingüístico y jurídico, además de su correspondencia con la idea de un “no consentimiento preestablecido institucionalmente”.

También desde los propios pueblos y comunidades indígenas se han denunciado desde particulares y situados procesos, las consecuencias de tal sistémico alcance que hoy tiene la consulta previa en sus territorios, así como sus efectos en una concepción institucional que atomiza

el territorio y sus afectaciones, al tiempo que desmantela el control y manejo territorial indígena. Un buen ejemplo de ello lo constituyen las luchas que contra la lectura administrativa hegemónica de este derecho han dado los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en el marco de las cientos de consultas previas a las que han sido convocados o en trámite de serlo, respecto de más de un centenar de concesiones mineras, pero también con ocasión de otros proyectos minero energéticos o de infraestructura. La suya, como se abordará con lo que sigue, es una novedosa propuesta que consciente de los dilemas y contradicciones de principio con la actual consulta previa, posiciona en su defecto la coordinación como el ámbito posible del encuentro, diálogo y reconocimiento, desde las propias identidades, competencias y jurisdicciones autonómicas.

CONCLUSIONES.

Los pueblos indígenas en Colombia han luchado históricamente por la integridad de sus territorios, la reafirmación de su existencia diferenciada, identidades, autonomías y gobiernos propios, y ello en resistencia hasta el día de hoy frente a un acumulado de despojo, exterminio y asimilación cultural con distintas expresiones y experiencias a lo largo y ancho del país. Partir de esta integralidad y asumir su existencia es hoy un reemergente punto de encuentro y oposición de los pueblos indígenas ante su fragmentación física, jurídica e institucional, que describe su gobierno desde el poder central y local. Tal fragmentación y las disputas que entraña comprenden la ruptura y recomposición de vínculos entre la naturaleza y la cultura, entre la diversidad, la representación y la autonomía política, y entre esta última y las formas y estructuras propias del gobierno; conflictos y apuestas que enmarcan hoy en buena medida la agenda de la autodeterminación indígena.

La configuración de las apuestas autonómicas indígenas en Colombia ha sido relacional en la medida que las mismas responden a continuos, mutables y propios procesos culturales, políticos y jurídicos que han debido adelantar en el tiempo estos pueblos en el marco de las precitadas luchas. A estos procesos les han convocado y hoy convocan las continuidades coloniales y transformaciones multiculturales de los marcos jurídicos e institucionales, como sus propias realidades sociales, políticas y económicas, condiciones de despojo y exclusión. En la actualidad es entre la trascendencia de la consolidación histórica de una apuesta cultural, política y

organizativa indígena con voz y representación nacional, como de la riqueza de la diversidad de expresiones y procesos reivindicativos localizados de autonomía y gobierno propio, que se deslizan y tensionan las posibilidades y problemáticas en torno a la autonomía y el gobierno propio indígena en el territorio.

La lucha por preservar y recuperar la identidad, también ha sido una apuesta para desde las propias reafirmaciones y reemergencias, con sustento en el *deber ser* sistémico del derecho que les reconoce, faculta y protege, hacer frente a unas transformadas y sofisticadas amenazas de despojo y asimilación. En este marco los pueblos indígenas han incorporado en sus agendas diferentes formulaciones, reformulaciones y estrategias reivindicativas nacionales y locales en defensa de sus territorios y autonomías.

Por una parte, en distintos escenarios se vienen reafirmando y defendiendo la interdependencia cultural, ambiental, política y jurídica del territorio, que es en realidad ancestral y tradicional como basada en vínculos y conocimientos ecológicos de los pueblos indígenas que encuentra también un correlato en ese deber ser del derecho internacional y constitucional, que es también sistémico. Así mismo los pueblos indígenas han incorporado dentro de sus agendas reivindicativas territoriales y autonómicas la reafirmación y puesta en práctica de sus sistemas jurídicos, instituciones y planes propios como elementos constitutivos de su identidad colectiva y autodeterminación en sus territorios y no obstante un proyecto constitucional inconcluso y transicional de autonomía indígena que se ha consolidado en los últimos treinta años. Esto último también como expresión del ejercicio de la autoridad en el territorio que hoy buscan estos pueblos desde distintos lugares, con el sustento constitucional que les reconoce y protege, posicionar robusteciendo con estándares y nuevas estrategias de propias, apropiadas y recreadas formas jurídicas, instituciones, justicias, autoridades y estructuras de administración y gobierno.

Tres procesos históricos y dispositivos que han contribuido a la configuración de la actual y estructural situación de incompleto reconocimiento en Colombia de las autonomías políticas, identidades colectivas y estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas en sus territorios son, por un lado, el de la configuración de una naturaleza derivada y constituida de los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la concepción misma de lo *baldío*, así como su

correlato en el desconocimiento de la diversidad de relaciones sociales, espirituales, culturales, económicas y ambientales que estos mantienen en sus territorios.

Así mismo lo son, tanto la variedad de razones de Estado o *utilidad pública* sobre las cuales se ha gobernado desde el centro los territorios de los pueblos indígenas y su naturaleza en tanto nacionales, estratégicos y susceptibles de ser afectados o despojados con sustento en mandatos constitucionales y legales, como también las continuidades coloniales que en lo jurídico, institucional, político y administrativo ha tenido la que fue una extendida política de asimilación cultural de los pueblos indígenas en el país, hoy bajo un marco trazado por el carácter transitorio y las ausencias y de un proyecto constitucional inacabado de la autonomía indígena.

Plasman a su turno la que por su parte ha sido la experiencia de los pueblos indígenas como actores de la implementación en el país de una política ambiental concebida y orientada a partir de la década de los ochenta bajo la fórmula del desarrollo sostenible o sustentable, por un lado, un proceso de relacionamiento, agenda política y también de construcción de las identidades de los pueblos indígena se encontraría luego y en adelante relacionada con las lógicas, los actores y discursos ecologistas, ambientalistas y como actores y afectados desproporcionados de los conflictos ambientales en el país.

Por su parte a partir de los noventa los dinámicos, históricos y reemergentes procesos locales de defensa y reafirmación de las identidades, territorialidades y autonomías indígenas, así como sus procesos organizativos regionales y nacionales, se vieron relacionados también con la creación y consolidación de espacios, procesos, instancias y formas participativas y representativas. No obstante las posibilidades que ha permitido, allanada por el que se ha señalado a este punto ha sido un carácter inacabado y transitorio de su autonomía en los términos constitucionales previstos, la experiencia de participación democrática de los pueblos indígenas ha terminado al día de hoy por definir, sofisticar y también perpetuar lógicas verticales que aún hoy impiden un relacionamiento de los gobiernos indígenas con las demás autoridades del Estado, en los términos de sus propios sistemas, estructuras y competencias de gobierno y coordinación jurisdiccional.

El derecho convencional y constitucional a la consulta previa se erigiría en este marco y hasta el presente como el canal prevalente de relacionamiento de los pueblos indígenas en el Estado debido a la consolidación paralela de las políticas de desarrollo y extracción de los recursos naturales, como de los principios, criterios, reglas y límites constitucionales precisados en tres décadas de jurisprudencia constitucional. Así mismo, tal carácter estructural que al día de hoy ha adquirido el derecho a la consulta previa responde también a su incidencia en la voz política e identidad organizativa que en el nivel nacional ha tenido este derecho desde mediados de los noventa en las instancias de concertación nacional. No obstante también desde los propios pueblos y comunidades indígenas se han denunciado desde particulares y situados procesos, las consecuencias de tal sistémico alcance que hoy tiene la consulta previa en sus territorios, así como sus efectos en una concepción institucional que atomiza el territorio y sus afectaciones, al tiempo que desmantela el control y manejo territorial indígena. Un buen ejemplo de ello lo constituyen las luchas que contra la lectura administrativa hegemónica de este derecho han dado los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en el marco de las cientos de consultas previas a las que han sido convocados o en trámite de serlo.

CAPÍTULO III

APROXIMACIÓN A LA CONFIGURACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS KOGUI, KANKUAMO, WIWA Y ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA SOBRE SU TERRITORIO

INTRODUCCIÓN

Abordar con suficiencia y para su mayor comprensión la territorialidad ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), precisaría comenzar por un estudio riguroso de su Ley de Origen, de los deberes y funciones que esta impone como expresión cultural y jurídica del sistema y tejido de espacios sagrados de *Séshizha* o Línea Negra que lo demarca, para solo desde allí intentar comprender tal única relación espiritual, cultural y política con este complejo litoral montañoso mas alto del mundo, situado en el Caribe Colombiano, entre los hoy departamentos del Magdalena, el Cesar y la Guajira. Así mismo, al ser esta territorialidad disputada en los términos nacionales y locales que a este punto se han abordado en los capítulos precedentes, un acercamiento como el pretendido habría igualmente de examinar lo que ha sido su proceso de reconocimiento jurídico.

Allí en *Séshizha* o Línea Negra cada uno de estos cuatro pueblos indígenas se ha sabido y reafirmado en sus diferencias, al tiempo que encontrado en su también propia convergencia cultural, territorial y política, como el Consejo Territorial de Cabildos (CTC). Ha sido desde tal lugar y convergencia que estos pueblos han debido hacer frente a distintas amenazas que desconocen y soslayan su integridad territorial, identidad y autonomía; su experiencia como actores destacados en los conflictos por el territorio, su cuidado, control y su gobierno en el que es también uno de los lugares más icónicos de la historiografía nacional, nos da cuenta también sobre el carácter y dimensión de su lucha por la pervivencia, como respecto de su apuesta por una incidencia que ha sido cultural, política, en buena medida jurídica y por supuesto, buscado ser estratégica.

Este capítulo presenta el proceso y carácter del reconocimiento de los derechos de los cuatro pueblos Kogui, Wiwa, Kankuamo y Arhuaco sobre sus tierras y territorio ancestral. Para su desarrollo se adelantó un análisis documental y cualitativo de contenidos en el marco del cual se revisaron y sistematizaron aquellos principales de los actos administrativos de constitución y ampliación de sus cuatro resguardos, aquellos que crearon los Parques Nacionales Naturales Tayrona y SNSM, documentos e informes de entidades oficiales, incluidas las respuestas obtenidas a través de derechos de petición presentados ante algunas de estas, así como de las normativas agrarias en el país y de las tesis y los argumentos de distintos cronistas y académicos que desde diferentes campos de las ciencias sociales se han aproximado a las cuestiones identitarias, culturales, ambientales y agrarias en este macizo litoral y región del país en particular. Fue así mismo para conocer mejor sobre dicho proceso y apuesta política y cultural que fueron realizadas entrevistas a las actuales autoridades indígenas de estos cuatro pueblos y a otros actores miembros de sus procesos organizativos.

Con tal objeto y de acuerdo con lo anterior este Capítulo se presenta en tres partes. La primera de ellas aborda la reafirmación y el trasegar de este vínculo indígena con el territorio. Una segunda sección busca centrarse por su parte en el análisis del proceso de reconocimiento de los derechos territoriales de estos cuatro pueblos en cuanto sujetos de reforma agraria, y ello a través de una revisión a los actos administrativos de constitución, ampliación, saneamiento y actualización de sus resguardos. Tras ello, en una tercera sección se exponen el proceso y los fundamentos del reconocimiento jurídico de la territorialidad ancestral demarcada por la Línea Negra, para finalmente proponer unas conclusiones.

1. El vínculo ancestral, la invención y colonización del territorio

El proceso de configuración de la actual situación jurídica del territorio ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, relata un histórico de conflictos por la existencia y supervivencia cultural mismas, la identidad, su reconocimiento y basamentos, así como en torno a la titularidad, representación y el carácter de los derechos sobre la tierra y la naturaleza. Esta configuración encuentra como uno de sus rasgos esenciales, una territorialidad cuyo arraigo ha sido en el marco del derecho planteada, fundamentada y defendida por estos cuatro pueblos, con

un fuerte acento en su carácter culturalmente *ancestral*, y que así mismo han debido estos disputar en el ámbito de las políticas y normativas agrarias, económicas, ambientales y culturales a lo largo del siglo XX.

Conviene conforme a ello situarse en la propia y ancestral concepción territorial que disputan históricamente en la SNSM estos cuatro pueblos, así como a partir de ciertos hitos y abordajes que anteceden y enmarcan las condiciones para su actual configuración jurídica como derechos indígenas sobre la tierra y el territorio en este macizo litoral, a través de la normatividad e institucionalidad agraria y ambiental.¹⁴⁷ Tales hitos y abordajes son también representaciones de este territorio, o en términos de Lefebvre, del espacio (1974) en la SNSM, que son propias del estudio de su pasado prehispánico, de la documentación sobre el encuentro, gobierno y administración colonial o de las normativas y concepciones sobre las cuestiones agrarias cuya implementación se adelantó en el país y en esta región durante la república.

Los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo mantienen y han defendido ante el Estado, en particular a partir del siglo XX, una relación *ancestral* con su territorio en la Sierra Nevada de Gonawindua y Santa Marta. Una fuente cultural propia relevante, y debido a su método y contenido, tal vez imprescindible a la comprensión de tal vínculo, es el *Documento Madre de la Línea Negra- Jaba Séshizha- de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta* que fuera elaborado entre los años 2013 y 2015 por el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta – CTC.¹⁴⁸

El *Documento madre* fue el resultado de una tarea adelantada bajo la orientación de las autoridades tradicionales propias (*mamos*) de estos cuatro pueblos, con el apoyo técnico de antropólogos, ingenieros ambientales y geógrafos de su confianza, quienes llevaron a cabo recorridos por las áreas litorales y continentales del hoy identificado como territorio ancestral de la Línea Negra. Lo anterior en un trabajo que consistió en situar y describir en sus conectividades

¹⁴⁷ Tras la aprobación de la Ley 135 de 1961 y con esta la creación del Incora, fue prevista la constitución de resguardos nuevos en el país.

¹⁴⁸ Instancia ancestral de gobierno propio de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, que a partir de su formalización ante el Estado en el año 1999, busca conforme a principios y mandatos de su Ley de Origen, unificar su interlocución con el Estado sobre los asuntos relativos a la territorialidad ancestral de la Línea Negra.

espirituales, culturales y ambientales la espacialidad sagrada de este territorio, cuyos datos fueron luego compilados y sistematizados. La redacción del texto final consistió por su parte en un ejercicio autónomo que buscó plasmar para su entendimiento los principios y mandatos ancestrales que determinan dicha territorialidad desde la Ley de Origen de estos cuatro pueblos.

El *Documento Madre* resume y expresa en tres pilares los “Principios y Fundamentos del Orden Espiritual y Material del Territorio Ancestral de los Cuatro Pueblos de la SNSM”: “El origen y orden espiritual del territorio ancestral”, “los sitios sagrados en el orden del territorio ancestral y la Línea Negra, su tejido e interconexiones funcionales” y “la Gobernabilidad de los cuatro pueblos como legítimas autoridades del territorio” (CTC, 2015:6). El mismo plasma toda una particular concepción territorial y de la identidad colectiva de estos cuatro pueblos, que por su legitimidad cultural, es hoy criterio de interpretación del Decreto 1500 que precisó esta territorialidad en agosto del año 2018, aspecto sobre el cual se volverá adelante.¹⁴⁹

Concomitantemente el “pasado” indígena en la SNSM no solo entusiasmó desde la segunda mitad del siglo XIX a exploradores y colonizadores¹⁵⁰, el mismo ha centrado desde inicios del siglo XX también el interés de connotados arqueólogos, antropólogos e historiadores, así como alentado sendos y especializados debates en dichos ámbitos de estudio. A mediados de ese mismo siglo¹⁵¹, con el objeto de “ganar una perspectiva temporal”, Gerardo Reichel-Dolmatoff (1953:37) ocupaba su interés en caracterizar a partir de los resultados de sus previas investigaciones arqueológicas y etnográficas, lo que pudieran ser unos elementos de un *continuum histórico-cultural*¹⁵² con los Tairona (Reichel-Dolmatoff, 1953:17).

Refiriendo su propio texto *Datos histórico-culturales sobre las tribus en la antigua Gobernación de Santa Marta* publicado un par de años atrás, Reichel-Dolmatoff (1953:19) exponía en su trabajo sobre los *Contextos y Cambios Culturales en la Sierra Nevada de Santa*

¹⁴⁹ Literal e) del artículo 3° del Decreto 1500 de 2018.

¹⁵⁰ Dos destacados el Francés Élisée Reclus y el explorador británico Frederick A. Alexander Simons.

¹⁵¹ Londoño (2022:229) explica cómo a ello antecedió una campaña arqueológica desde los Estados Unidos en el marco de la cual los exploradores G. Mason y J. A. Mason, a inicios del siglo XX “comenzaron a recorrer el litoral y comenzaron a registrar los sistemas de caminos que conectan el litoral con sitios al pie de la serranía”.

¹⁵² El método que describe y emplea allí Reichel-Dolmatoff consiste en “trazar los parentescos entre los antiguos Tairona y los actuales indios de la Sierra Nevada y seguir luego el desarrollo de su cultura, bajo la influencia de contactos foráneos, desde el siglo XVI hasta la actualidad” (Reichel-Dolmatoff, 1953: 17).

Marta, cómo al menos tres (*Betoma*, *Tairona* y *del Carbón*) de las diez “provincias”¹⁵³ reseñadas por los españoles en esta región, ubicadas en las “vertientes septentrionales y occidentales de la Sierra Nevada”, representan “un complejo relativamente homogéneo” que este mismo entendió como el *Tairona* propiamente dicho¹⁵⁴ (1953:20-22).

Para Reichel-Dolmatoff (1953:44) la información arqueológica disponible para entonces “parece haber demostrado, que la cultura de los actuales Kogui, es la continuación de muchos rasgos *tairona* a través de quinientos años”. Lo anterior lo justificaría este autor en las coincidencias que encontró entre los *Tairona* y los Kogui del presente, en relación con su arquitectura lítica, y en particular la construcción de casas y caminos, así como la preservación entre sus miembros de objetos ceremoniales tairona de piedra y oro, entre otros¹⁵⁵ (Reichel-Dolmatoff, 1953: pp.37-40). Llama especialmente la atención lo observado por este arqueólogo en cuanto a los espacios sagrados, algunos de ellos que señalaba ya para entonces como lugares arqueológicos, y las prácticas relacionadas con los mismos, las cuales documentó y relató. Sobre este particular refiere sin embargo no solo al pueblo Kogui, tal como deja ver el siguiente pasaje de dicho texto:

Ningún *Kogi*, *Ika*, *Sanká* ni los *Kankuáma* ya oculturados de *Atánquez* y *Guatapurí*, dudan de que los sitios arqueológicos sean obra de sus antepasados y constituyen sitios tabuados. Con estos sitios arqueológicos se conectan pasajes míticos, héroes culturales o personajes importantes entre los ancestros de los actuales habitantes y estos se designan como los antiguos

¹⁵³ Explica este autor que “durante el siglo XVI y aun a comienzos del siglo XVII, los españoles empleaban con frecuencia el término de “provincia” para designar una zona habitada por indígenas y mal delimitada geográficamente”. Esas eran, conforme a la descripción de Reichel-Dolmatoff, la Provincias de “La Ramada: zona del litoral, entre el Cabo de San Agustín, el río Ranchería y las estribaciones de la Sierra Nevada” “*Seturma*: región del bajo río Ranchería;” “*Tairona*: región de los valles de los ríos Don Diego, *Buritaca* y *Guachaca*; *Betoma*: región de Santa Marta, limitada hacia el este por el río Frío;” “del Carbón: vertiente occidental de la Sierran Nevada, entre los ríos Frío y *Tucurinca*;” “los Orejones: vertientes occidental y meridional de la Sierra Nevada, entre río *Tucurinca* y *Guatapurí*; los Aruaco: vertiente meridional de la Sierra Nevada;” “Macongana: al norte de la anterior;” “Taironaca: al norte de la anterior (?)” “Valledupar: vertiente oriental de la Sierra Nevada” (Reichel-Dolmatoff, 1953:19).

¹⁵⁴ Explica Reichel-Dolmatoff que la designación *Tairona* “aparece por primera vez en la obra del cronista español Antonio de Herrera (1549-1624)”, quien tuvo por basamento “únicamente (...) los manuscritos e informes de los archivos de su país, sin haber visitado él las tierras de la Gobernación de Santa Marta” (1953: pp.18); una designación cuyo uso, tal como explica el mismo Reichel-Dolmatoff (1953), luego se haría extensivo: Aclara de otro lado este arqueólogo que “(s)in embargo hay una serie de datos en los cronistas y en los manuscritos inéditos de los archivos, que atestiguan que se trataba de grupos étnicos diferentes y no de una sola tribu representante de una cultura homogénea” (Reichel-Dolmatoff, 1953: pp.19).

¹⁵⁵ Sobre este particular señala Reichel-Dolmatoff (1953: 27) que “tanto los datos culturales de las fuentes históricas, como también las evidencias arqueológicas parecen indicar que la zona de la costa propiamente dicha estaba habitada en la época de la Conquista por grupos étnicos culturalmente distintos a los que habitan en la misma época las faldas y estribaciones septentrionales y occidentales de la Sierra Nevada”.

dueños de estos sitios; en lo general se evitan estos lugares que ellos consideran sagrados (Reichel-Dolmatoff, 1953: 40).

Si bien reconocía para el momento Reichel-Dolmatoff (1953:36) no saber “con exactitud cuál fue la relación histórica y prehistórica de las actuales tribus de la Sierra Nevada: Ika, Sanká y Kankuáma y su historia es aún para nosotros problemática”, lo cierto es que su afirmación de la existencia de una continuidad histórica y cultural entre los *Tairona* y los indígenas kogui que hoy habitan la SNSM devino como señala Giraldo (2022:pp:81-87), en la elaboración de una *representación* con amplia y duradera influencia entre los estudios de arqueología de los Tairona.

De este período prehispánico en la Sierra Nevada señala Sáenz, “hoy son reconocidos al menos dos períodos de ocupación: Nahuange o período Temprano, que data entre el 100 d.C. y el 1000 d.C., y el Tairona o período Tardío, que va entre el 1000 d.C. y el 1600 d.C.” (Sáenz, 2018:35). La información prehispánica contenida en la documentación colonial del siglo XVI no es clara de acuerdo con Langebaek (2018:70), quien advierte que “(l)os datos que mencionan, permiten múltiples -y francamente contradictorias- interpretaciones sobre su organización social y la verdad no contienen el detalle suficiente -ni la credibilidad- como para al menos responder todas la preguntas que interesan para el siglo XVI”.

Este mismo autor explica además los que han sido unos tímidos avances en los estudios arqueológicos adelantados y muy pocos en el entendimiento del “tipo de sociedades (que) habitaban la región y cómo y por qué cambiaron a lo largo del tiempo”, habiéndose centrado los logrados, explica, en un primer momento, entre los años veinte y sesenta, en la cronología, luego en los años setenta con la distribución de asentamientos y las prácticas de subsistencias, y en los años ochentas “a raíz del hallazgo de sitios como La Ciudad Perdida (o Buritaca-200)”, más recientes estudios relativos a la construcción de asentamientos (Langebaek, 2018:70-71).

De esta manera, ajeno al expuesto vínculo histórico y *ancestral* que con su territorio han mantenido en la SNSM los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, un saber académico especializado contribuiría con sus propios debates y contradicciones a sentar desde mediados del siglo XX en el país, las que con el tiempo serían bases discursivas de carácter

científico para fundamentar su reconocimiento jurídico (administrativo) como pueblos indígenas titulares de derechos sobre la tierra y en su territorio.

La afirmación de una continuidad histórica entre un pasado y presente indígena en la SNSM ha sido no obstante también, en este mismo campo de estudio, objeto de lecturas que son críticas al tiempo de los legítimos ejercicios de autogobierno actual de estos cuatro pueblos. Santiago Giraldo (2022:82) observa por ejemplo cómo la de Reichel-Dolmatoff era también una representación que “los describía (a los Kogui en particular) como el epítome del buen *ecosalvaje*” para luego sostener que en las últimas tres décadas las reivindicaciones indígenas de un pasado Tairona “se han vuelto parte de una estrategia política compleja que muchas veces busca desplegar una forma de esencialismo estratégico” (Giraldo, 2022:82).

En el plano del derecho y la política la reafirmación y el reconocimiento de un carácter ancestral de la territorialidad, no solo será determinante en la fundamentación jurídica de la constitución de los actuales resguardos de estos cuatro pueblos, sino que encontraría con el tiempo, principalmente a partir de la década de los dos mil, importantes consecuencias con el despliegue de unos efectos jurídicos previstos en el derecho constitucional colombiano e internacional modernos. Bien es cierto que ello lo han debido hacer visible y exigible con el tiempo estos pueblos en el marco de cruentos procesos históricos de despojo, asimilación y violencia institucional, pues tal como lo señalan Sánchez y Bustamante (2020:29) “esta parte de la hoy denominada región Caribe se ha caracterizado por un complejo proceso étnico y cultural que sienta sus bases en el control territorial”. Esto último como el resultado de lo que fue el transcurrir en este macizo litoral de los períodos colonial y republicano y de su historia localizada y particular de exterminio, sometimiento y desposesión.

A partir de su estudio de las fuentes documentales de los siglos XVI y XVII, Bischof (1983:91) advierte cómo en “los primeros tiempos del contacto (1501/2-1526), esta área y su vecindad atrajeron a los navegantes españoles por su metalurgia y densa población, reservorio de esclavos para los encomenderos antillanos”. Aclara este arqueólogo alemán no obstante lo limitada que muestra la evidencia fue durante el primero de estos siglos “la dominación político-militar española sobre el área de la cultura Tairona” (Bischof, 1983:95-96) y da para ello cuenta de lo

ocurrido a pocos años de la llegada a estas costas de Rodrigo de Bastidas en 1501¹⁵⁶ y de manera prácticamente contemporánea a la fundación de Santa Marta en 1526:

Al comienzo, los resultados fueron satisfactorios, en lo referente tanto a la extensión del área dominada, como en términos económicos (...). Los reveses sufridos por Palomino y Vadillo en Bonda y Posigueica (1527-28), y las derrotas sangrientas de Lerma en Posigueica (Set.-Oct. De 1529), demostraron sin embargo, pronto la dificultad de vencer la resistencia de los indígenas (Bischof, 1983:91).

De 1691 datan por su parte “las diligencias apostólicas del Padre Romero entre los llamados “Arhuacos” de la Sierra Nevada de Santa Marta” sobre las que relata Uribe Tobón (1996:19-22) consignó este fraile agustino “el éxito en su corta campaña de extirpación de las “idolatrías”” de estos indígenas. Las mismas que de acuerdo con este autor “muestran con claridad la importancia de los sacerdotes nativos, o mamas, y de los “caciques”, y de la centralidad del templo masculino en la vida de los indígenas (Uribe,1996:22).

En general la colonia se consolidó en el nuevo mundo a través de la conformación de todo un aparato de administración y gobierno, compuesto por normas, autoridades e instituciones de control destinadas a garantizar el buen cumplimiento de las primeras y el actuar de las segundas (Lucena, 1982; Malagón, 2007). Lo anterior permitió a los indígenas un cierto margen de actuación jurídica para hacer valer dentro de la sociedad y organización colonial los derechos que les fueron reconocidos sobre sus tierras comunales, pues “solo litigando sin descanso, pudo defender el indio alguna parte de su patrimonio territorial, ya que la legislación le amparaba y las altas autoridades tenían obligación de protegerle” (Ots Capdequí, 1959: 86). No obstante tal protección no garantizó por sí misma el respeto a las tierras indígenas, pues como explica el historiador Ots Capdequí (1959: 82-85), más bien se consolidó una “dramática divergencia” entre la finalidad proteccionista y tutelar de tales normas y las realidad social y económica que se vivía.

Aunque con sus propias particularidades, el caso de la SNSM no sería ajeno a esta dinámica. Tal como lo advierte Joaquín Vilorio (2020:26), “los indígenas de esta zona del virreinato, una vez

¹⁵⁶ Friede (1960) lo sitúa en el año 1500.

dominados por la fuerza o a través de alianzas en los siglos XVII y XVIII, aceptaron el sistema jurídico colonial y con el tiempo empezaron a conocerlo y aprovecharlo a su favor”.¹⁵⁷

Así como en el país las luchas libradas por los pueblos indígenas en defensa y por la recuperación de sus tierras afrontó tras la independencia iniciando el siglo XIX el escenario de una sociedad en la cual la tierra se encontraba ya para entonces altamente concentrada en las pocas manos de personas no siempre con capacidad de demostrar justos títulos (Machado, 2009), en la SNSM ello estuvo antecedido por un siglo XVIII que transcurriera en la Provincia de Santa Marta, como anota Bermúdez (2018:37), como el “de la acumulación de grandes fortunas económicas y de los títulos de nobleza”, tras el que fuere el arribo a inicios del mismo a la provincia de Santa Marta de un importante número de españoles cantábricos, que luego “se unieron patrimonios y apellidos en una memoria social con prestigio y poder económico”.

La colonización de la Sierra Nevada de Santa Marta se verá impulsada luego a finales del siglo XIX e inicios del XX por las políticas que entonces le fomentaron sobre las tierras consideradas baldías; un proceso que se vería acelerado por la violencia, las dificultades y posterior cierre de la empresa United Fruit Company, conduciendo a que “los colonos empezaron a apropiarse de terrenos que se encontraban cada vez más al interior de la Sierra” (Ariza, 2021:65). Otorgar seguridad jurídica y formalidad a los derechos colonos centró la política del Gobierno Nacional por estos años (Muelas, Santamaría & Sosa, 2012) y ello contó con un régimen especial para la SNSM (Muelas, Santamaría & Sosa, 2012).

Este último estuvo en la norma limitado a una extensión, tal como lo estipulara la Ley 25 de 1931¹⁵⁸, “los terrenos baldíos de la zona bananera de Santa Marta, del Departamento del Magdalena, podrán ser adjudicados en los términos y mediante la tramitación prescritos en la Ley 47 de 1926”¹⁵⁹, no pudiendo estos terrenos, prosigue la norma, “ser ocupados ni adjudicados,

¹⁵⁷ No obstante no todas las disposiciones dictadas durante el periodo colonial estuvieron orientadas a la protección de las tierras comunales, pues en sus años finales, específicamente durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegaría el que fuera un primer período de iniciativas orientadas a la disolución de las tierras indígenas de comunidad, bajo el argumento de su ociosidad (Pineda, 1995: 8).

¹⁵⁸ “Sobre adjudicación de baldíos en la Sierra Nevada de Santa Marta y por la cual se dictan otras disposiciones”.

¹⁵⁹ Por la cual se fomenta la colonización de los baldíos y se modifica la Ley 71 de 1917.

directa ni indirectamente, en extensiones mayores de veinte hectáreas” (artículo 1º de la Ley 25 de 1931).

La colonización del territorio y su despojo por diversos actores como las Misiones católicas finalizando el siglo XIX e iniciando el XX, tal como será abordado en el Capítulo IV, condujeron luego a que entre los años cuarenta y cincuenta se desencadenara la que fuera una primera apuesta de estos pueblos, en particular liderada por el pueblo Arhuaco, para organizarse políticamente y constituirse legalmente como estrategia para interlocutar y exigir ante el Estado sus derechos, y de manera central, en miras a lograr la constitución de su resguardo (Ariza, 2021).

2. Los derechos territoriales de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo como sujetos de reforma agraria y la política ambiental.

Para los pueblos indígenas en Colombia y también en la SNSM, la recuperación de los territorios ancestrales despojados ha sido y sigue siendo un natural objetivo organizativo. En este marco la que emergiera en el “nuevo mundo” hacia la tercera década del siglo XVI¹⁶⁰ (Pineda, 1995; Suescún, 2001) y se haya consolidado y mantenido hasta el día de hoy como la institución central en el reconocimiento estatal de los derechos de estos pueblos sobre sus territorios y por esta vía también de las exigencias indígenas, como lo es el Resguardo, solo viene a constituirse en la SNSM en una apuesta para estos pueblos, en particular a través del pueblo Arhuaco, durante la primera década del siglo XX. La incidencia de esta institución en la defensa del territorio la explica de la siguiente manera Yanelia Mestre, indígena de este pueblo y también asesora del Consejo Territorial de Cabildos de la SNSM de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo:

Desde la creación del resguardo si se ve que es como un instrumento, como una herramienta que sirve para tener la posesión tranquila del territorio y no estar siempre en esa lucha, en esa disputa en reconocimiento de esos derechos.

Al principio era mucho la resistencia, como la entrada de otras culturas, otras formas del territorio y creo que todo lo que fue pasando en la fragmentación del territorio, en la posesión de la tierra, en el tema de la propiedad de la tierra, eso ha cambiado mucho, el conocimiento del ser dueño, como el responsable de cuidar, porque el concepto de la titularidad no es como propia de las culturas (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

¹⁶⁰ Un antecedente de las primeras reducciones de indios, fue la expedición en el año de 1512 de las Ordenanzas para el buen tratamiento de los Indios, también llamadas Leyes de Burgos (De Solano, 1990: 335).

Aunque como se verá no ha sido la única, tal como señala Yanelia Mestre, la de la constitución y ampliación de los Resguardos Indígenas se presentó a la vez como una necesaria e inevitable estrategia para la recuperación y defensa del territorio, sin que ello hubiere estado desprovisto de consecuencias, pues no solo la de propiedad, sino también su configuración como colectiva de resguardo, resultan a concepciones foráneas a la propia de su relación con el territorio, su integralidad y conectividad espiritual y natural, sino que también sería a la larga, como se analiza en el último Capítulo de esta disertación, determinante en las disputas y apuestas de estos cuatro pueblos por el ejercicio de su autonomía y gobierno:

A medida que han venido cambiando las leyes o las normas de afuera, ¿antes, no? la colonia, la república, se fueron adoptando formas de gobierno y de los sistemas normativos de afuera para ir resistiendo, ir tratando de preservar, como cogiendo elementos. (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Es entonces partiendo de esta mirada que se inspira y desarrolla el abordaje en esta sección sobre la configuración jurídica del territorio de estos cuatro pueblos a través de los actos administrativos expedidos por la autoridad de tierras del Estado competente para constituir en su favor resguardos, y a estos como sujetos de la normatividad, los procedimientos e institucionalidad agraria y ambiental a partir de los años sesentas y hasta el presente.

Tal configuración se allanaba ya desde la aprobación de la Ley 2ª de 1959¹⁶¹, tan solo tres años antes de la Ley 135 de 1961, norma que dispuso la creación de siete zonas de reserva forestal¹⁶² para la “protección de suelos, aguas y vida silvestre” en buena parte del territorio nacional, entre ellas la de la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta. Con arreglo a esta normatividad luego, en agosto de 1964, el entonces recién creado INCORA expidió la Resolución No. 191¹⁶³ en la que “(c)con el fin de preservar la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales”, se reservaron

¹⁶¹ Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de los Recursos Naturales Renovables.

¹⁶² Reservas Forestales del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.

¹⁶³ Mediante Resolución ejecutiva número 255 de 1964 del Presidente de la República, se dispuso “(a)probar la Resolución número 191 del 31 de agosto de 1964, originaria de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria a virtud de la cual se reservan y destinan como parques nacionales naturales, tres (3) sectores de terrenos baldíos ubicados en jurisdicción del departamento del Magdalena” (artículo primero de la Resolución 255 de 1964).

y declararon como Parque Nacional Natural, unos “sectores de tierras presumiblemente baldías”¹⁶⁴, creando así lo que posteriormente el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales – INDERENA¹⁶⁵, en el año 1968¹⁶⁶, a través de su Junta Directiva, delimitaría y reservaría como los Parques Nacionales Naturales “Isla de Salamanca”, en un área de 21.000 hectáreas ubicadas en el departamento del Magdalena, y “Tayrona”, en un área de 15.000 hectáreas ubicadas en el municipio de Santa Marta, departamento del Magdalena (Artículo 1° del Acuerdo 4 de 1969).¹⁶⁷

Lo anterior con importantes efectos en la configuración jurídica de este territorio, no solo porque dicho acto administrativo contemplaría, cuando menos en el papel la prohibición de “adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola”, así como la facultad del INDERENA, conforme lo autorizaba el artículo 13 de la precitada Ley 2ª de 1959, de excluir “aquellas que (...) considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona”¹⁶⁸, pronto también, en tanto áreas protegidas, sobre su uso y manejo *sostenible* se centrarían las agendas de discusión jurídica, política y mediática, al tiempo que convergerían a ellas particulares conflictos ambientales, diversos actores y con ellos intereses y perspectivas sobre su aprovechamiento.

Esto último lo explicó y ejemplificó el exministro del Medio Ambiente Manuel Rodríguez Becerra (2004:164) advirtiendo cómo tras su creación, el Parque Nacional Natural Tayrona fue rápidamente en los años setenta objeto de la que hasta hoy sigue siendo una histórica pugna de

¹⁶⁴ Tales “sectores” fueron allí descritos de la siguiente manera: “1° Un área de 21.000 hectáreas de extensión aproximada, parque natural nacional de la “Isla Salamanca” (...) 2ª Un sector de 12.000 hectáreas de extensión aproximada, que se denominará parque nacional natural de Santa Marta (...) 3ª Una zona de 114.000 hectáreas de extensión aproximada que comprende las partes altas de las hoyas hidrográficas de los ríos Mendiguaca, Guachaca, Buritaca y Don Diego, la vertiente izquierda del río Palomino y la vertiente derecha del río Piedras. Esta zona (...) se denominará en adelante Parque Nacional Natural de los Tayronas (...)”.

¹⁶⁵ Para entonces recién creado instituto y antecedente orgánico del que veinticinco años más tarde sería el Ministerio del Medio Ambiente.

¹⁶⁶ Mediante el Decreto 2420 de 1968 “Por la cual se reestructura el Sector Agropecuario” se dispuso la creación del INDERENA.

¹⁶⁷ Mediante Acuerdo No 6 de 1971 el INDERENA dispuso renombrar y limitar en extensión, el para entonces también creado mediante Resolución del INCORA número 191 del 31 de agosto de 1964, Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta el cual dispuso en su artículo primero “comprende un área de aproximadamente 50,000 hectáreas de tierras presumiblemente habite, ubicadas en la mencionada Sierra, arriba de la cota de los 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar”. Incora, 1964, Op. Cit.

¹⁶⁸ Esto conforme a la función en cabeza de dicho instituto consistente en la delimitación, reserva y administración “de las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de las aguas, los bosques, los suelos y la fauna” (artículo 23 del Decreto 2420 de 1968).

intereses de explotación económica particular de las bellezas paisajísticas y culturales del territorio en el cual creado.¹⁶⁹

Entre los años setenta y noventa algunos hitos contribuyen al contenido jurídico y político de las disputas afrontadas hasta el presente por estos cuatro pueblos en defensa de su territorio, identidad y autonomía. Iniciando la primera de estas décadas es delimitada simbólicamente la Línea Negra por la Resolución 002 de 1973, sobre cuyo contenido se volverá adelante, comienza así mismo a ser disputada a mediados de la misma también la producción, el significado y con ello el manejo de la “ciudad perdida” o “Buritaca 200”¹⁷⁰ en la SNSM (Sánchez, 2008; Serje, 2008) y finalizándola también este “macizo litoral más alto del mundo” (IDEAM) y territorio de estos cuatro pueblos se aseguraba un lugar en las agendas ambientales nacionales y globales por cuenta de su reconocimiento en el año 1979 como Reserva de la Biosfera, por parte del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO de la SNSM, por su valor ambiental y cultural y el de sus ecosistemas terrestres, marinos y costeros (UNESCO).

Durante los años noventa será en el marco de la entonces en curso consolidación del derecho y la política e institucionalidad ambiental en el país, que los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo pronto encontraron en los emergentes escenarios participativos y de concertación ambiental, una oportunidad de interlocución cohesionada para la exigencia de sus derechos de identidad, territoriales y de autonomía. El primer desarrollo legislativo de la también considerada Constitución ecológica¹⁷¹, la Ley 99 de 1993¹⁷², no solo transformaba para entonces el ordenamiento jurídico y la institucionalidad ambiental en el país, entre otras razones porque creó

¹⁶⁹ Para ello relata Rodríguez (2004:164) cómo es que, “(d)e una parte estaban aquellos que concebían en el contexto de la conservación y uso racional del parque, como deseable establecer un complejo hotelero” y por otro lado, advierte “estaban aquellos que, bajo el liderazgo de una coalición de periodistas, congresistas y organizaciones no gubernamentales, consideraron esta actividad como incompatible con el objetivo de la conservación de los valores naturales y paisajísticos de esta área protegida”.

¹⁷⁰ “El enunciado Buritaca 200 hace referencia a la ubicación del yacimiento arqueológico en un estudio prospectivo que buscaba identificar los restos prehispánicos en la margen del río Buritaca” (Sánchez, 2008:76).

¹⁷¹ Adicional a la existente desde la década de los treinta función social del derecho de propiedad, la Constitución Política de 1991 previó para esta en su artículo 58 una inherente función ecológica que, junto con la estructuración de todo un conjunto de derechos, garantías y obligaciones en materia ambiental, hacen de la Carta Política de 1991 lo que la doctrina ha denominado una *Constitución Ecológica*.

¹⁷² “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

un Ministerio del Medio Ambiente “como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables” encargado de las “políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación” (artículo 2º de la Ley 99 de 1993), estableció un *Sistema Nacional Ambiental*¹⁷³, adoptó unos principios generales para la orientación de la “política ambiental colombiana” (artículo 1º de la Ley 99 de 1993) y también previó un régimen de licenciamiento ambiental que aunque contaba con antecedentes en el país encontraba allí una efectiva aplicación y desarrollo.¹⁷⁴

Bajo esta Ley para los asuntos ambientales del territorio indígena y su naturaleza fueron concebidos asimismo a través de su participación representativa mediante delegatarios ante el allí creado Consejo Nacional Ambiental, para que junto con sus demás veinticuatro miembros representantes de los gobiernos central y territoriales, los gremios y las comunidades afrodescendientes, entre otros, una voz indígena participare en “asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables” que para este Consejo contempló esta Ley (artículo 13 de la Ley 99 de 1993).

Lo propio contempló esta norma para las diversas relaciones con el territorio y la naturaleza de las “comunidades indígenas o étnicas tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción”¹⁷⁵ de las Corporaciones Autónomas Regionales¹⁷⁶ (artículo 23 de la Ley 99 de 1993), para quienes

¹⁷³ Definido allí como el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley” (artículo 4º de la Ley 99 de 1993).

¹⁷⁴ Si bien el Decreto 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales) ya había contemplado en su artículo 28 la necesidad de un “estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia” para aquellos eventos en que se previera adelantar la “ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra actividad que por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”, la figura de la licencia ambiental nunca fue reglamentada, habiendo sido pocos los eventos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 en que se tramitó su concesión (González, 2006: 369).

¹⁷⁵ Si se atiende a la naturaleza jurídica de estas Corporaciones, su jurisdicción se corresponde con las regiones “que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica” (artículo 23 de la Ley 99 de 1993),

¹⁷⁶ Estas corporaciones son según dispone esta Ley en su artículo 23, “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, (...) dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible” .

previó un representante en su Consejo Directivo. Para la SNSM la Ley 99 de 1993 dispuso originalmente modificar la jurisdicción y denominación de las Corporaciones Autónomas Regionales del Magdalena (CORPAMAG), del Cesar (CORPOCESAR) y de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA), estableciendo que comprendían el territorio de los departamentos con igual nombre “con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta” que en efecto fue contemplada inicialmente en el artículo 36 de esta Ley, con una jurisdicción comprendida por “el territorio contenido dentro de la “Línea Negra”, con sede en la ciudad de Valledupar (Capital del departamento del Cesar) y subsede en Riohacha (Capital del departamento de la Guajira). A la misma le sería encargado el siguiente mandato:

promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Este mismo artículo contempló la conformación de un Consejo Directivo presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado también de la siguiente manera:

Los gobernadores de los Departamentos de Guajira, Magdalena y Cesar, o sus delegados; (...) Los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en dichos departamentos; (...) Sendos representantes de las étnias Kogis, Arzarios, Arhuacos, Wayú y Kancuamos; escogidos por las organizaciones indígenas de la región; (...) El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; (...) Un representante del Presidente de la República; (...) Un representante de las organizaciones campesinas; y (...) Un representante de una organización no gubernamental o persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Este artículo sin embargo prontamente derogado tres años más tarde por la Ley 344 de 1996, una norma sobre “racionalización del gasto público” que en su artículo 42 asignó en consecuencia sus competencias a las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, La Guajira y del Magdalena “de acuerdo con las jurisdicciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta que corresponda a los municipios que hacen parte de las respectivas corporaciones”. Con ello se

consolidaba, a pesar de un intento legislativo más acorde a una mirada holística si se quiere de esta ecorregión y su diversidad étnica, cultural, política y organizativa, una mirada institucional de esta territorialidad indígena que desde lo agrario y ambiental se negaba como hasta el día de hoy lo hace, a no estar intermediada, leída e interpretada, a través de la lente de las jurisdicciones municipales y departamentales.

También desde mediados de los noventa ha de señalarse que la Ley 160 de 1994¹⁷⁷ y su Decreto reglamentario 2164 de 1995, han regido como se expuso en el Capítulo I, sustancial y procedimentalmente el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas en general y de estos cuatro en particular, a través de su titulación como resguardo, lo cual ratificaba desde estos años y hasta el presente a esta como la institución y prácticamente único mecanismo posible en el país a este propósito y deber del Estado. Más recientemente, junto a estas normas, los derechos indígenas sobre sus tierras y territorios se vienen configurando también con sujeción al Decreto Ley 902 de 2017¹⁷⁸ expedido en el marco de la implementación del punto 1 del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

Esta última determinó a los pueblos indígenas como “sujetos de acceso a tierra y formalización” de la propiedad rural, así como de los que también creó allí como unos “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral” y “Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO”. Su expedición e implementación hacen parte asimismo hasta el día de hoy, de una política de ordenación de la propiedad en el país que no solo recoge el punto primero del precitado acuerdo de paz, sino que responde también a mandatos constitucionales y al tiempo a recomendaciones de organismos multilaterales como el banco mundial. A partir de entonces se producirían, no sin la resistencia de varios pueblos y comunidades a lo largo y ancho del país, pero con el peso de tales sustentos,

¹⁷⁷ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷⁸ “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”. Este Decreto Ley fue expedido una vez puesto en marcha mediante el Acto Legislativo 001 de 2016 el procedimiento especial denominado Vía Rápida o *Fast Track* para la expedición y aprobación de normas encaminadas a su implementación, y en el marco del cual los pueblos indígenas serían actores de la construcción de dicha apuesta por el fin del conflicto al acordar un mecanismo excepcional e igualmente rápido de consulta previa que permitió la expedición de normas como esta.

algunos avances en la implementación de políticas como la del catastro multipropósito¹⁷⁹, como de las normativas orientadas a resolver sobre los derechos de la tierra en el país, incluida esta del “ordenamiento social de la propiedad” reglada por este mismo Decreto Ley 902 de 2017.

2.1. La constitución a inicios de los años ochenta de los *Resguardos Arhuaco y Kogui, Malayo y Arhuaco*.

Iniciando los años setenta la recuperación de su territorio concentraba la reflexión conjunta de las autoridades de los pueblos Kogui, Wiwa y Arhuaco. La asesora indígena de estos pueblos Yanelia Mestre cuenta cómo en el año 1972 una consulta tradicional conjunta de los *mamos* de estos tres pueblos analizaba un contexto en el que “todavía los pueblos estaban muy arriba en la Sierra, estaban todavía digamos pensando en el reconocimiento del territorio, pero no se tenía la tierra física, la posesión no se tenía, sino que cada vez más arriba y sí seguía la necesidad de poder ir, bajar nuevamente” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). Se asistía pues a un nuevo momento de conciencia conjunta sobre la imperiosa necesidad de recuperación del territorio ancestral desposeído, y con ello también de una estrategia para visibilizarlo *hacia fuera*:

los Mamos, creo que en la sabiduría siempre fue decir que esto siempre ha sido nuestro, no es que ahora vamos a empezar como a tener una nueva propiedad sino que siempre ha sido nuestro, mire que lo tenemos entregado por la madre espiritualmente, porque tenemos nuestro propios mapas y ahí la unidad de los pueblos en ir a los “Eswamas”¹⁸⁰ y empezar a sacar esos códigos antiguos, dibujados, en piedra y de llevarlos y empezar a mostrar cuáles son esos sitios, hasta dónde nosotros tenemos el derecho de llegar, de estar, de vivir, de pagar, entonces se ponen esos 12 puntos alrededor de La Sierra pero que si tú los lees hoy está más arriba físicamente, geográficamente de donde está la línea actualmente (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

De ello sería consecuencia la posterior expedición de la Resolución 002 de 1973 del entonces Ministerio de Gobierno, norma en la que se ordenara “demarcar simbólicamente la ‘Línea Negra’” (Resolución 002 de 1973), y sobre cuyo contenido y lugar en el reconocimiento jurídico de la

¹⁷⁹ De acuerdo con lo señalado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, hoy “el catastro en Colombia es incompleto y está desactualizado”, pues, tal como advierte, “el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas)” y “tanto las zonas urbanas como las rurales sin formación están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, principalmente de los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño”. Ver <https://igac.gov.co/es/noticias/conpes-3859-le-da-vida-al-catastro-multiproposito>.

¹⁸⁰ Espacios Sagrados y de Gobierno.

territorialidad ancestral de estos cuatro pueblos se volverá en la tercera sección de este capítulo, pero sobre la cual quiere en este punto señalarse, antecedía lo que sería un nuevo capítulo y camino de relacionamiento con el Estado, en el que este reconocimiento y el de la institución del Resguardo, marcarían el devenir de una particular configuración jurídica del territorio a través de las que con el tiempo han sido unas transformaciones políticas, normativas e institucionales agrarias y ambientales en el país.

En materia organizativa, debe señalarse así mismo que por estos años, antecedida por la creación del Consejo Indígena Arhuaco – COIA que “impulsó el pensamiento hacia una organización indígena de la Sierra Nevada más amplia” (CIT, s.f.), fue constituida la hoy organización representativa del pueblo Arhuaco de los departamentos del Cesar, Guajira y Magdalena, Confederación Indígena Tayrona – CIT, para ese entonces “con el propósito de proteger el territorio y cohesionar los pueblos indígenas de la Sierra Nevada Arhuacos, Koguis y Wiwas” (CIT, s.f.).

Posteriormente fue mediante la Resolución 0109 de octubre 8 de 1980 que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria constituyó como resguardo indígena “un globo de terreno baldío ubicado en la parte nor-oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, jurisdicción de los Departamentos del Magdalena y la Guajira, en beneficio de la población indígena KOGUI-MALAYO, ARHUACO” con una “extensión de 364.390 Has, aproximadamente”¹⁸¹ (Artículo primero de la Resolución 0109 de 1980).

Una mirada a la Resolución 0109 de 1980 permite apreciar de entrada tres consideraciones histórico-jurídicas que lo sustentaron y que aportan elementos relevantes relativos al carácter de este reconocimiento jurídico y administrativo de la propiedad colectiva indígena en la SNSM.

Por una parte los fundamentos jurídicos y competenciales del reconocimiento que allí se decidió incorporan en este acto referencias de la institución del Resguardo del derecho indiano y la

¹⁸¹ En la posterior Resolución 078 de 1990 aclara sin embargo en sus consideraciones este instituto que “el área del Resguardo constituido mediante Resolución número 109 de octubre 8 de 1980, es de 350.834 hectáreas y no de 364.390 hectáreas (según corrección realizada por la División de Infraestructura y Colonizaciones” (Resolución 078 de 1990)

legislación de inicios de la república, entre ellas las Leyes del 20 de mayo de 1820¹⁸² y 89 de 1890¹⁸³, así como una llamativa y relevante consideración de la sentencia del 13 de abril de 1921 de la Corte Suprema de Justicia, en donde este alto tribunal expresó que “(l)os resguardos de los indígenas no han pertenecido a la Nación, ni han sido baldíos en Colombia; ninguna Ley lo ha dicho” y al tiempo también precisó que estos “han pertenecido a los indígenas desde la época de la Colonia, y en casos de abandono, a los Municipios” (Resolución 0109 de 1980). Sobre tal aspecto recuerdan los fundamentos igualmente las facultades legales que a lo largo de la república habían hasta entonces permitido la creación de resguardos, para seguidamente ejemplificar lo propio con las atribuciones conferidas por la Ley 60 de 1916 y el caso de previos resguardos constituidos en los Departamento del Cauca y Putumayo.¹⁸⁴ Igualmente ya se hacían explícitas allí las señaladas competencias del INCORA con arreglo a las Leyes 135 de 1961 y 31 de 1967, esta última como se ha mencionado, aprobatoria del Convenio 107 de la OIT de 1957 en el país.

En segundo lugar ponía de relieve el INCORA del momento en su acto administrativo los vínculos, o al menos la no incompatibilidad que desde el Estado y la administración se comenzaba a incorporar desde entonces entre la creación de resguardos indígenas y las áreas de parques nacional sobre un mismo territorio. Lo anterior lo hace allí este otrora Instituto trayendo a colación lo estipulado en los expuestos Decreto Ley 2811 de 1974 y Decreto 622 de 1977 reglamentario del mismo. Señala de esta manera la resolución en comento con arreglo a estas normas que a petición de los indígenas KOGUI, MALAYO y ARHUACO, ese instituto adelantó esta diligencia de constitución “en colaboración con el Instituto Nacional de los Recursos Renovables y del Ambiente, INDERENA, el Ministerio de Gobierno, el Instituto Colombiano de Antropología y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi” (Resolución 0109 de 1980).

Un tercer elemento que contemplan los fundamentos de este acto constituyente del resguardo de los pueblos Kogui, Wiwa y Arhuaco en sus consideraciones deriva de “los estudios

¹⁸² La norma literal allí citada es el artículo 1º de esta ley, conforme al cual “(s)e devolverán a los naturales, como propietarios legítimos, todas las tierras que formaban los resguardos, según títulos, cualquiera que sea el que aleguen para poseerlas los actuales poseedores” (Consideraciones Resolución 0109 de 1980). “(l)as comunidades indígenas reducidas ya a la vida civil, tampoco se regirán por las leyes generales de la república en asuntos de resguardos”.

¹⁸³ Se referencia en concreto el artículo 2º de esta ley que dispone: “(l)as comunidades indígenas reducidas ya a la vida civil, tampoco se regirán por las leyes generales de la república en asuntos de resguardos” (Consideraciones Resolución 0109 de 1980).

¹⁸⁴ Se mencionan allí en concreto el Municipio de Santa Rosa y el Valle de Sibundoy.

correspondientes” adelantados como su soporte (Resolución 0109 de 1980). Sobre los mismo, por una parte, en cuanto a la cuestión cultural y la relación de estos pueblos con la tierra, recogía allí el INCORA al menos dos aspectos clave. El primero se expresa en las afirmaciones que sobre la *realidad* étnica y cultural de la Sierra Nevada, una que reconoce a “(l)os indígenas KOGUI, MALAYO y ARHUACO (como) los tres grupos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta” y otra, a continuación, recordando que “(l)os Cancuama, vecinos de la localidad de Atánquez (...) fueron absorbidos por la rápida colonización de esa zona a lo largo del siglo pasado y del presente” (Resolución 0109 de 1980), aspecto este último sobre el cual se volverá al exponer el que ha sido en el caso de este pueblo el reconocimiento estatal de su propiedad colectiva en este mismo territorio ancestral.

Como titulares del resguardo a constituir, la consideración que en este acto tiene la autoridad de tierras sobre las culturas Kogui, Wiwa y Arhuaca, incorpora también una perspectiva sobre estos pueblos, sus comunidades y su habilitación -y configuración por qué no- como sujetos titulares colectivos de la tierra que el Estado adjudica como política de reforma agraria. Llama en especial la atención una particular -y no desarrollada allí- acogida del saber arqueológico y etnohistórico del momento, conforme a la cual se describen para estos tres pueblos un común hábitat natural, unos usos comunes del territorio y una posesión histórica común de arraigo precolombino (Resolución 0109 de 1980).

Se refiere ahí con sustento en un saber arqueológico y etnohistórico que los indígenas de la Sierra Nevada “han tenido posesión de estos terrenos desde épocas precolombinas”, que su existencia está ligada a este mismo hábitat natural y ha transcurrido en el tiempo “en forma itinerante entre los pisos térmicos más bajos y calientes, los templados y los fríos, en la parte cercana al páramo”, y en general, que los “KOGUI, ARSARIO y Arhuaco o IJKA, tienen muchos rasgos culturales comunes” (Resolución 0109 de 1980). Si bien se expresa que el pueblo Kogui es entre ellos “el que conserva mejor sus tradiciones, lengua y cultura”¹⁸⁵ es igualmente uniforme la

¹⁸⁵ Fue considerando a los Kogui como “la tribu menos aculturada entre los tres grupos étnicos que actualmente habitan las faldas de la Sierra Nevada”, que Reichel-Dolmatoff se propuso a mitad del siglo XX caracterizar a partir de los resultados de sus previas investigaciones arqueológicas y etnográficas, lo que pudieran ser unos elementos de un continuum histórico-cultural con los Tairona (Reichel-Dolmatoff, 1953: pp.17). El método que describe y empleado por este arqueólogo consistió en “trazar los parentescos entre los antiguos Tairona y los actuales indios de la Sierra

conclusión allí recogida sobre una “sociedad aborigen de la Sierra (que) está regida en última instancia por los mamos o mamas, quienes son la guía espiritual de los grupos” y la existencia de autoridades como “cabildos con Comisario Mayor, alguaciles, cabos”, entre otros, que cumplen con una representación de carácter civil (Resolución 0109 de 1980).

Relatan así mismo estos fundamentos administrativos un proceso en el que si bien “(l)as sucesivas incursiones de los conquistadores dominaron y acabaron con los grupos que permanecían en las partes bajas del Macizo; otros se refugiaron en la zona selvática que constituía las vertientes de la Sierra” (Resolución 0109 de 1980). Tras ello se describe allí la colonización de ese territorio a partir de la mitad del siglo XX “por cuenta de la violencia y con ella la llegada a la zona de población desplazada de los santanderes, Antioquia y Valle del Cauca entre otros”, y luego como el resultado de una “basada en el cultivo de café desencadenada por la construcción de la Troncal del Caribe, y en los años setenta por cuenta de la llamada bonanza de la marihuana” (Resolución 0109 de 1980). Para el momento de expedición de este acto administrativo la actualidad de la colonización mostraba entonces cómo las “partes bajas, menos quebradas y más aptas para la agricultura”, se advertían “han sido acaparadas por los invasores, pareciendo una situación irreversible” (Resolución 0109 de 1980).

Tales consideraciones del INCORA para esta constitución de resguardo reconocían la posesión pre colonial de estos pueblos y que también la colonización que en el tiempo y hasta el momento de ser expedido este acto administrativo se vivía en este territorio indígena, recogen al menos dos premisas que con la decisión que fundamentan son también una paradoja jurídica a la que se vieron abocados estos pueblos indígenas y que es también la misma de otros en el país. Así, mientras que por un lado se reconoce allí una exitosa resistencia de estos pueblos a su total extinción física y cultural por cuenta de la violencia y el despojo material y jurídico durante los períodos colonial y republicano, y con ello la actualidad de su vínculo con este territorio, ello es reconocido no más que como fundamento etnológico e histórico de un acto administrativo que concede, *otorga* y *titula* una porción del territorio mediante la institución del Resguardo, y que es expedido por un Estado

Nevada y seguir luego el desarrollo de su cultura, bajo la influencia de contactos foráneos, desde el siglo XVI hasta la actualidad” (Reichel-Dolmatoff, 1953: pp.17).

que ha sido parte activa de esa misma historia de despojo, previa su reafirmación de su dominio eminente sobre esta como tierra baldía, tierra pública.¹⁸⁶

Lo anterior a través de la que se advierte en este acto administrativo de constitución de resguardo y *adjudicación* colectiva de la tierra, es una muy explícita motivación cultural y una presente consideración ambiental. Esto último en la medida en que no obstante señalarse allí que buena parte del área a constituir como resguardo “no tiene las condiciones mínimas que exige una explotación agropecuaria, pues consiste en laderas de pendientes excesivas, páramos y cumbres nevadas, además de zonas en proceso de erosión”, se advierte también que “aún en estas condiciones”, “(s)e recomienda la constitución del resguardo (...) en razón de lo que culturalmente significan muchos lugares de la Sierra para los indígenas y porque todo el macizo representa el centro del universo para estos tres grupos” (Resolución 0109 de 1980). De allí que la constitución de este resguardo, haya atendido también a las comunicaciones y oficios en los que el “Inderena, el ICAN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (...) solicitan la entrega de estas tierras a los indígenas como condición previa a la realización de programas estatales complementarios para el desarrollo de estas comunidades” (Resolución 0109 de 1980).

La constitución del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco no fue sin embargo el primer acto administrativo que bajo la normativa agraria de la segunda mitad del siglo XX reconocía a estos derechos sobre su territorio, antecedió el reconocimiento de la propiedad bajo la modalidad del Resguardo al pueblo Arhuaco la constitución para su beneficio, mediante la Resolución 113 del año 1974, de una reserva indígena, y con ella de derechos de usufructo sobre un globo de terreno de 185.000 hectáreas “ubicada en los corregimientos de Pueblo Bello, San Sebastián de Rábago y Atánquez, en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar y municipios de Fundación y Aracataca, en el departamento del Magdalena” (Resolución 078 de 1983).

¹⁸⁶ Bajo esta concepción, y con su autoridad y competencia que por ejemplo en el artículo segundo de este acto administrativo el INCORA se dispone que “ninguna ocupación o trabajo de tierras dentro del resguardo, hechas por personas ajenas a la comunidad indígena beneficiaria, con posterioridad a la fecha de publicación de esta resolución (...) dará derecho al ocupante u ocupantes para reclamar adjudicación” y que a través de su Gerencia General, este instituto quedaba entonces facultado -y se discute hoy si obligado- “para adquirir por negociación voluntaria o por expropiación, las tierras o mejoras adquiridas por colonos no indígenas a cualquier título, dentro de las zonas declaradas como resguardo” (Artículo segundo de la Resolución 0109 de 1980).

Al menos tres hechos pueden señalarse anteceden la constitución de esta reserva indígena. Por un lado, la fundación en el año 1944 de la “Liga Indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta”¹⁸⁷, sobre la cual señalan Muelas, Santamaría & Sosa, (2012:125), “fue formalmente reconocida por el Estado y ejerció la función de representante legal de la SNSM ante el Estado colombiano a partir de este momento, facilitando la interlocución entre el pueblo Arhuaco y las entidades del Gobierno” y “el primer intento organizativo liderado por las autoridades del pueblo Arhuaco”.

Junto a ello se advierten protagónicos como antecedentes de la constitución de esta reserva, la creación en 1963 de la “Comisión de Asuntos Indígenas de Valledupar (caiv)” y con ella la apertura de “una interlocución con diferentes instituciones del Estado como el Incora, la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y Sinú y el Ministerio del Trabajo, entre otras entidades” (Muelas, Santamaría & Sosa: 126), así como la práctica que por su parte relata la asesora indígena del Consejo Territorial de Cabildos Yanelia Mestre propia de “las alianzas (que) se hicieron con los campesinos y (...) (en virtud de las cuales) se empezó a hacer lo que se le llamo “la trocha” y “la trocha” era una delimitación del territorio, o sea, hasta dónde es nuestro” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Tal como lo recoge en sus considerandos la Resolución 078 de 1983 que confirió a dicha reserva el carácter legal de resguardo indígena:

(...) en reiteradas ocasiones esta parcialidad se ha dirigido tanto al Ministerio de Agricultura como a la Gerencia General del Instituto, con el fin de que se les reconozca la propiedad de sus tierras, solicitando que se le confiera el carácter legal de resguardo a la mencionada reserva indígena, para evitar en esta forma nuevas incursiones de colonos e interferencia de otras personas en sus terrenos, solicitando al tiempo la ampliación de la misma, ya que en sus linderos (...) quedaron por fuera varias familias indígenas

La Resolución 078 de 1983 fue entonces modificatoria de la Resolución 113 de 1974, al ordenar ampliar el área de la reserva indígena inicialmente constituida “en una superficie aproximada de 10.900 hectáreas, quedando dicho resguardo con una extensión global, de alrededor de 195.900 hectáreas” (Resolución 078 de 1983). Con idénticos y algo más resumidos considerandos jurídicos

¹⁸⁷ Este fue un hecho “paralelo al proceso organizativo del Cauca y como producto de la adopción de mecanismos legales de movilización promovidos por sindicatos y organizaciones como la Federación de Trabajadores del Magdalena” (Muelas, Santamaría & Sosa, 2012:125).

a la Resolución 0109 de 1980, este acto de constitución del Resguardo Arhuaco tuvo por fundamento aspectos culturales relativos a la territorialidad, sobre la tenencia de la tierra objeto del procedimiento de conversión y constitución, y sobre este último una ambiental, las cuales desde entonces han sustentado este reconocimiento y la *seguridad jurídica* de este pueblo sobre un *área* o *globo* de su territorio ancestral.

De esta manera, del concepto favorable emitido por el entonces Ministerio de Gobierno destacan el reconocimiento del que como se expresa allí, “se sabe” ha sido un asentamiento histórico que en la SNSM “en una gran extensión”, han tenido “las comunidades indígenas de los IJKA, los KOGUI”, lugar en donde además “han conservado su patrimonio cultural, religioso y desarrollado su primitiva economía” (Resolución 078 de 1983). Sobre este aspecto de la continuidad histórica y la situación de la tierra se ratifica y vas más allá el INCORA en este mismo acto al reconocer que

(a)nteriormente los ARHUACOS, abarcaban la mayor parte de la Sierra Meridional, con una extensión aproximada de 750.000 hectáreas, pero debido a la implantación del latifundio en la zona, el territorio indígena quedó reducido a 185.000 Has. aproximadamente ya que los colonos iniciales paulatinamente se transformaron en latifundistas y los trabajadores de estos también se apropiaron de tierras pertenecientes a la comunidad (Resolución 078 de 1983).

Tanto de esta manifestación estatal de conocimiento sobre la territorialidad de un pueblo indígena y su desposesión, así como de lo expresado por los funcionarios de dicho ministerio en el sentido de no encontrar inconveniente “en que se constituya el Resguardo ampliado, con la zona solicitada, hasta la denominada “Línea Negra”, dejando dentro de sus límites a los colonos que allí han permanecido” (Resolución 078 de 1983), expresan cómo la territorialidad propia, esto es, la que se reafirma como ancestral por los propios pueblos indígenas, sí era en estos términos incorporada en estos actos como fundamento para el reconocimiento de la propiedad sobre un determinado y demarcado ámbito territorial.

La titulación del resguardo que es objeto de la Resolución 078 de 1983, tampoco fue ajena a las razones de carácter ambiental, pues conforme a lo allí recogido, esta constitución de resguardo a través de la conversión y ampliación de un área de reserva indígena, fue allí recomendada

también “por cuanto la región requiere con urgencia protección de los recursos naturales” (Resolución 078 de 1983).

2.2. Los actos de ampliación del *resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco*, y de constitución del *Resguardo Businchama* en los años noventa.

Finalizando la década de los ochenta, concretamente en el año 1987 se crea y hace oficial ante el Estado la Organización Gonawindúa Tayrona –OGT- “como órgano representativo del gobierno indígena de las comunidades Kággaba, Wiwa y Arhuaca que habitan la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta”¹⁸⁸ y que “existe y actúa de manera armónica junto con el Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco” (OGT, s.f.). El hoy Cabildo del Pueblo Kogui Arregocés Conchacala Zalabata explica de la siguiente manera las prioridades que para entonces marcaban la agenda de las autoridades de su pueblo:

El pueblo Kogui en el año 87, yo creo que las defensas del Kogui ancestral pusieron una estrategia de los mayores. Una de la estrategia es la defensa de territorio ancestral, la segunda es la salida al mar, todo el mar, todo aguas, la tercera es la “tuma” ciudad perdida, y la cuarta es la gobernabilidad. (...) (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Tras señalar al respecto el Cabildo cómo con la constitución del resguardo en el año 80 se habían comenzado a dar ya para entonces los primeros pasos encaminados a cumplir con el primero de estos objetivos, y que así mismo, aunque no con los alcances que aún se pretenden, la salida al mar también se consiguió -lo cual se verá ocurrió en los noventa en el marco de la segunda ampliación del mismo-, señaló en cuanto al tercer objetivo esta autoridad que “la ciudad perdida físicamente no se ha logrado, físicamente, para nosotros no era perdida, sino que estaba protegidas”, explicando a continuación que “cuando hablamos de “Tuma” no es simplemente hablar del objeto sino todo lo que es el número de piedras hasta el infinito, piedra arriba, piedra abajo, piedra subterránea, o sea, ese era uno de los, creó, que mensajes de los Mamos” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

¹⁸⁸ Esta organización es en la actualidad “en primer lugar, el espacio que acoge a todo el Pueblo Kággaba siendo el órgano representativo del gobierno indígena y, en segundo lugar, la institución legítima que representa al Pueblo Kággaba ante el Estado Colombiano y la sociedad en general.” (OGT, s.f.).

De la referencia hecha por el Cabildo Arregocés Conchacala a la cuestión de la gobernabilidad se observan a su turno los trazos de la que ha sido una apuesta conjunta de recuperación territorial no desprovista sin embargo de los avatares que de un reconocimiento en buena medida producido a través de la institución del resguardo, con el tiempo desprenderían para los asuntos de gobernabilidad interna, lo cual se analizan en último Capítulo de esta disertación:

En el año ochentas, creo que no estábamos como hoy en día la disputa entre etnias. Imagínese, el ochenta era, este lado era más unidad de los tres pueblos Arhuaco, Kogui y Wiwa, creo que se sentaron y lo vieron necesario era crear resguardos, y lo vieron, o sea, era necesidad, estábamos en el mismo problema, misma invasión que se estaba haciendo (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Durante los años noventa el Resguardo KOGUI, MALAYO y ARHUACO constituido por la Resolución 0109 de 1980, fue objeto de dos procedimientos y decisiones de ampliación y fue por otro lado constituido el Resguardo Businchama en favor de una comunidad perteneciente al último de estos pueblos. A continuación se exponen algunos aspectos de estas decisiones configurativas también de la actual situación de los derechos de propiedad colectiva de los pueblos Kogui, Wiwa y Arhuaco, y en general de sus derechos territoriales.

A finales de julio de 1989 “los representantes de las Comunidades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (...) solicitan al INCORA la ampliación del Resguardo constituido con un globo de terreno baldío denominado Marocazo, ubicado en jurisdicción de del municipio del San Juan del Cesar, departamento de la Guajira, que es el territorio ancestral de la Comunidad Arasario – Wiwa de dicho sector” (Resolución 078 de 1990). Mediante la Resolución 078 de 1990 el INCORA, con el fundamento normativo adicional que para entonces ya daba el expedido Decreto 2001 de 1988, resolvió sobre la misma disponiendo la ampliación del resguardo KOGUI, MALAYO y ARHUACO “con un globo de terreno baldío en extensión aproximada de 10.896 hectáreas”¹⁸⁹ (Resolución 078 de 1990).

En relación con la motivación y disposiciones de esta decisión administrativa quieren señalarse tres aspectos. El primero es la descripción que hace la entonces autoridad de reforma agraria sobre

¹⁸⁹ Al mismo tiempo aclaró allí el INCORA que el total del área del resguardo constituido y ampliado, incorporando una corrección de la previa Resolución 109 de 1980, correspondía a 361.780 hectáreas.

la “organización social y política” de las que coincidiendo con la Resolución 0109 de 1980, refiere como *las* comunidades de la Sierra Nevada, esto es, incorporando este nuevo reconocimiento de tierra a los tres pueblos indígenas titulares de este resguardo, el que pasados diez años precisaba aún más y mostraba para entonces la administración comprender como parte de su relacionamiento con al menos estos tres pueblos, en tanto titulares comunales de la tierra:

A la cabeza el Mamo, luego la Asamblea General con participación de todos los miembros de la comunidad, la cual nombra una directiva central conformadas por un Cabildo Gobernador, el Secretario General, Fiscal y Tesorero, los Supervisores de la Justicia Interna o Comisarios y los Líderes o Representantes ante las diferentes Entidades (Resolución 078 de 1990).

Se observa así mismo cómo la consideración histórica de este acto de la administración ya no se centra, como se vio sí lo hacían las del de constitución de este resguardo, en la descripción cronológica de la continuidad existente entre las titulares de este y las poblaciones prehispánicas de la Sierra Nevada, sino más bien en precisarla. Lo anterior refiriéndose por una parte a lo que indican “los hallazgos arqueológicos de ciudades, caminos, puentes y cultivos” que indican la existencia en la región de un “complejo político y (una) jerarquía social” (Resolución 078 de 1990), así como la que fuera la conformación de sus primeros patrones de asentamiento con “(e)l establecimiento en los valles de los Ríos Ranchería y Cesar (...) y el intercambio de recursos marinos, fluviales y agrícolas entre comunidades situadas en diferentes pisos térmicos” (Resolución 078 de 1990).

El segundo aspecto de los motivos que recoge esta resolución para reconocer y *adjudicar* a estos tres pueblos derechos sobre el territorio mediante la ampliación de su resguardo, tiene que ver con el carácter y la tenencia del *globo* de tierra que es objeto de ampliación, sobre el cual explica se trata de un “terreno baldío que forma parte del Parque Nacional de la Sierra Nevada de Santa Marta” que es parte del “territorio ancestral de la Comunidad Arsario – Wiwa, de dicho sector”, y se componía para entonces por cincuenta y un familias (Resolución 078 de 1990). Lo anterior con arreglo al también citado por la Resolución 0109 de 1980, Decreto 622 de 1974 que como se ha dicho contempla hasta hoy la compatibilidad entre los Resguardos y los Parques Nacionales, pero cuya referencia allí como “territorio ancestral”, sí llama la atención por su asimilación administrativa para entonces a la institución del *resguardo*.

En el área ampliada, según se señala allí, existen trece predios habitados por veinticuatro colonos que “alegan posesión sobre grandes áreas de sabana” con unas mejoras “de poca extensión” (Resolución 078 de 1990), en atención a lo cual el INCORA incorporó allí como una de sus consideraciones y disposición segunda, la existencia de un convenio entre este y Corpogujaira conforme al cual, “una vez ampliado (...) se debe proceder a adquirir las mejoras mencionadas, con el fin de lograr su completo saneamiento”, las cuales podrán hasta entonces “continuar poseyendo” (Resolución 078 de 1990).

Sobre la parte dispositiva de este acto administrativo quiere finalmente hacerse referencia a la precisión de los alcances de los derechos sobre esta área ampliada del territorio colectivo de resguardo que se hace allí, y también sobre este último en su conjunto por cuenta de la utilidad pública ambiental. Se trata de cláusulas no menores en el devenir de los conflictos territoriales de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y también Kankuamo de la SNSM, como son las disposiciones sobre el sometimiento del mismo “a las normas de carácter legal que establezcan derechos y excepciones a favor de la Nación” y de “aquellas sobre protección y manejo de los Recursos Naturales Renovables”, así como la exclusión del mismo de “las aguas que corren por ellos, y que según lo establecido en el código Civil son de uso público” (Resolución 078 de 1990).

Ahora bien, sería posteriormente, ya bajo la vigencia de un nuevo orden constitucional, que reconociendo que estos tres pueblos “han solicitado desde el año de 1971, la ampliación del Resguardo que les facilite la salida al mar para desarrollar sus actividades tradicionales y espirituales y recolección de objetos que forman parte de su hábitat y costumbres ancestrales” así como que estas últimas “buscan un equilibrio ecológico que no rompan la armonía que existe en los picos nevados y la playa y cuyo objetivo primordial es la recuperación de estas tierras”, con arreglo a petición reiterada en escritos enviados por las autoridades de estos pueblos entre el 21 y el 23 de enero de 1987, dispuso el INCORA mediante Resolución No. 29 de 1994 “(a)mpliar el Resguardo Indígena Kogui, Malayo y Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta (...) en una extensión aproximada de 19.487 hectáreas de terrenos baldíos localizados dentro de la margen derecha del Río Don Diego y la margen izquierdas del Río Palomino” en jurisdicción del municipio de Santa Marta, es decir, para una “una cabida total (del Resguardo) de 383.877 hectáreas aproximadamente” (Resolución 29 de 1994).

En relación con esta histórica pretensión de lograr una salida al mar señala el actual Cabildo del Pueblo Kogui Arregocés Conchacala Zalabata, que la misma no consistía en “el “parche” de ese mar, sino que todo aguas, era nuestra defensa era todo aguas, toda agua, era: agua cielo, agua abajo y agua todo, es la defensa, no era una pequeña salida marcita allí, sino que es todo integral” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). El reconocimiento del área marina del territorio ancestral de la Línea Negra se produciría como se verá, con la expedición del Decreto 1500 de 2018, que prevé su expresión cartográfica oficial que ha de ser adoptada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) conforme a lo dispuesto por esta norma reglamentaria.

En cuanto a su fundamentación normativa, esta ampliación y también reconfiguración jurídica del territorio bajo la modalidad del Resguardo, aunque se basaba aún en materia agraria en lo dispuesto en la Ley 135 de 1961 y el ya para entonces vigente Decreto 2001 de 1988 Decreto¹⁹⁰, se producía por primera vez en la SNSM bajo la vigencia del entonces recién aprobado mediante Ley 21 de 1991 Convenio 169 de la OIT, y de un nuevo marco constitucional de 1991. En sus considerandos jurídicos refería ya el INCORA del momento en efecto los artículos 2º y 14 de este instrumento internacional relativos a los deberes de los Estados parte en el mismo, frente a las integridad cultural y los derechos territoriales de estos pueblos, incluidos los de posesión y propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

No es claro si también debido a ello, pero al menos sí muy llamativo que como en el caso del acto constitutivo del Resguardo, se citaba en el acto administrativo de esta segunda ampliación una referencia judicial, ya no jurisprudencial de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corte Suprema de Justicia, sino de un concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado del 22 de junio de 1972, y en esta ocasión ya no para fundamentar como en los años ochenta que “(l)os resguardos de los indígenas no han pertenecido a la Nación, ni han sido baldíos en Colombia” (Resolución 0109 de 1980), sino para señalar que “... ESPAÑA solo tuvo verdadero título sobre las tierras que los indígenas abandonaron en su fuga, más no sobre aquellas que lograron conservar, bien por su resistencia ante el Conquistador, o bien porque este no las alcanzara ...” (Resolución 29 de 1994).

¹⁹⁰ Menos de quince días después de expedida la Resolución 29 de 1994 fue aprobada la Ley 160 de 1994.

Si bien la conclusión que extrajo de ello el INCORA de la época la quiso expresar en la correcta afirmación de acuerdo con la cual “cuando se constituye un resguardo no se está creando un derecho, sino que se está reconociendo lo que tienen los indígenas sobre sus tierras, desde tiempos inmemoriales” (Resolución 29 de 1994), el argumento y su fuente mostraban una preocupación por dar un giro en el fundamento jurídico del reconocimiento de los derechos sobre la tierra a estos pueblos, con la que se precisaba que sus resguardos fueron -y se reconocían allí como- eso, una suerte de tierras de refugio y supervivencia en donde el conquistador no *alcanzó* a llegar, realidad que de facto excluyó de su territorio las que “abandonaron en su fuga” y fueron por tanto luego baldías en la república.

El fundamento socio cultural de la Resolución retoma en tal sentido el relato de las que fueron unas “sucesivas incursiones de los conquistadores (que) dominaron y acabaron con los grupos que permanecían en las partes bajas del macizo; (mientras que) otros se rigieron en la zona selvática que constituía las vertientes de la Sierra” (Resolución 29 de 1994). Junto a ello, este mismo fundamento reafirma allí un entendimiento que desde la administración se tenía sobre los “rasgos culturales” y también espirituales que comparten los Kogui, los Wiwa y los Arhuaco, en particular su regimiento “en última instancia” por los mamos o autoridades tradicionales (Resolución 29 de 1994).

Dos de las consideraciones de este acto administrativo que son relevantes a la configuración jurídica de esta territorialidad indígena mediante la figura de resguardo y sus actuales disputas, tienen que ver con la situación de la tenencia de la tierra en el área sobre la cual recae esta última y con sus expresas motivaciones ambientales. En cuanto a lo primero dispuso esta resolución en su artículo segundo excluir del área ampliada 253 predios¹⁹¹, así como “aquellos que tengan Títulos de propiedad privada ubicados dentro de la misma (...) (incluida) la carretera Troncal del Caribe y un área de 100 metros a lado y lado de la misma” (Resolución 29 de 1994).

¹⁹¹ Deja en claro el INCORA en sus consideraciones la existencia, por un lado, de “253 predios aproximadamente, fundos que tienen un tamaño entre 5 a 600 hectáreas y algunas propiedades que oscilan entre 6 y 8 con adjudicaciones realizadas por el instituto”, así como también “entre la carretera troncal del Norte y el litoral dos fincas con una extensión mayor a las 200 hectáreas” (Resolución 29 de 1994).

Los terrenos del área ampliada, se recuerda allí por otra parte, “tienen el carácter de baldíos reservados por la Ley 2ª de 1959”, hacen parte del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta conforme a los límites previamente establecidos para el mismo por el Acuerdo 25 de 1977 del para entonces extinto INDERENA, y que ello no es incompatible conforme al Decreto 622 de 1977. Con arreglo a esta precisión jurídica y describiendo la Sierra Nevada de Santa Marta como “un sistema montañoso costero único” expresaba allí el INCORA sobre el mismo lo siguiente:

se considera de gran importancia económica ya que es un gigantesco reservorio de aguas donde nacen ríos y corrientes que abastecen de este líquido a los departamentos de: MAGDALENA, GUAJIRA y CESAR, por lo que es crítico para estos departamentos la ecología de este sistema vital (Resolución 29 de 1994).

Esto último contrasta con el hecho allí también reconocido según el cual “(l)as Cuencas Hídricas en el Resguardo y su área de ampliación son muy escasas debido a la deforestación (...) (las cuales) se remiten al potencial hídrico que forman los Ríos Don Diego y Palomino, y otros de menor caudal” (Resolución 29 de 1994).

De todo lo anterior desprende un otorgamiento de derechos de propiedad a los pueblos Kogui, Wiwa y Arhuaco sobre su territorio que reafirmaba por un lado en los años noventa como uno de sus fundamentos, el de la continuidad histórica con un pasado precolonial de despojo, así como sus similitudes culturales, políticas y religiosas. En adición caracteriza este reconocimiento de derechos sobre la tierra que el mismo difiere, como la previa Resolución 29, “hasta que el INCORA o cualquier otra Entidad del Sector las adquiriera con el fin de sanear el resguardo”, la plena seguridad jurídica sobre distintos ámbitos o *predios* del territorio cuya posesión se autorizaba mantener a los propietarios y poseedores existentes, con algunos condicionamientos en sus derechos de disposición que no obstante no impedirían la prolongación de esta situación en el tiempo. Así mismo, tal reconocimiento y en particular su localización, propio de este tipo de actos de la administración, se logra en los mismos con referencia a las divisiones administrativas departamentales, municipales e incluso de los corregimientos.

Sería en estos mismos años que, “tras reiteradas peticiones de los representantes de la comunidad ARHUACA”, bajo el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) el INCORA mediante Resolución 032 de 1996 constituyó en “resguardo indígena a favor de la COMUNIDAD

ARHUACA DE BUSINCHAMA, un globo de terreno baldío localizado en el corregimiento de Pueblo Bello, municipio de Valledupar, departamento del Cesar, con una extensión de 128-1970 hectáreas”, en beneficio de 35 familias de este pueblo allí asentadas (Resolución 032 de 1996). Lo anterior como allí se señala, en virtud de lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, la ya para entonces aprobada Ley 160 de 1994 modificatoria del régimen agrario y sobre el reconocimiento de los resguardos en la Constitución Política.

Llama sobre este acto la atención un rasgo que se advierte desde ya, no es menor a la caracterización que sobre las posibilidades del gobierno propio en este territorio ancestral se proponen en el último Capítulo de este trabajo doctoral, como lo es la fundamentación sobre la organización social y política, la economía y la tenencia de la tierra del área a titular, pues aunque pertenecientes al pueblo Arhuaco, reconoce y valora su *comunidad* titular en su distintividad como habitantes de ese *lugar* del territorio objeto de titulación. Lo anterior señalando, por un lado que sus cuatro familias extensas “evolucionan diariamente en procura de los recursos para su existencia” y que para su representación “se dispone de un cabildo gobernador, el cual conjuntamente con tres indígenas constituyen el cabildo de Businchama” (Resolución 032 de 1996), no obstante omitiendo mención alguna de sus lazos culturales y políticos con los pueblos y autoridades Wiwa, Kogui, Kankuamo e incluso del propio pueblo Arhuaco. Lo anterior se relaciona con el hecho de haberse iniciado el asentamiento Arhuaco beneficiario de esta titulación, como allí se recoge, “con la compra de un lote de terreno por parte del indígena Juan Alfaro, en 1980”, adquisición esta a la que se fue sumando luego con el tiempo la de predios contiguos y hasta las 128 hectáreas (Resolución 032 de 1996). La apuesta por recuperar el territorio a través de los resguardos debió en tal medida responder a la que hasta hoy sigue siendo su requerida representación legal y unipersonal.

2.3. La constitución a inicios de los dos mil del Resguardo Kankuamo.

“El pueblo Kankuamo existe desde el origen, desde que se creó el mundo nosotros compartimos este territorio al lado de los hermanos Arhuacos, Wiwa y Kogui” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022), una claridad con la que inicia el ex Cabildo Gobernador y autoridad del Pueblo Kankuamo Jaime Enrique Arias Arias su explicación sobre el proceso de reafirmación territorial adelantado por su pueblo. La pregunta le conduce también a continuación a un relato

sobre la resistencia de una cultura a la extinción y también de la revitalización de su identidad, cuya referencia es de inicio la primera convocatoria al Festival Folclórico y Artesanal de La Sierra Nevada en los años ochenta:

Con ese festival folclórico se empieza a reflexionar “oigan, pero si la cultura Kankuama está viva”, aparecieron los danzantes del chicote, de la producción de la panela, con el trapiche de palo, la elaboración de la artesanía y eso empezó como..., porque a la gente le daba como miedo hacer esa manifestación por todo el ataque que hubo; y ya con esos festivales aprovechó a volver y empezó a reactivarse la práctica cultural. Eso se junta con un movimiento que surge después en Atánquez de jóvenes, de líderes que empiezan a reconstruir de alguna manera, ese concepto de identidad. Ahí salen como varias personas que salen a estudiar sociología, antropología, y cosas (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Dicho reemerger cultural se daba tras un largo proceso de asimilación en donde como señala esta misma autoridad Kankuama, conllevó a “una negación como estrategia de resistencia diría yo (porque) los Kankuamos en un momento negaron su identidad para sobrevivir, si no los matan, mira lo que llegamos” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022). Es de anotar al respecto que tan solo un año después de constituido este Resguardo la Corte Interamericana de Derechos Humanos requería al Estado colombiano para que el mismo adoptase “sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena Kankuamo” (Corte IDH, 2004:8)

La reafirmación cultural del pueblo Kankuamo encontraría luego en la aprobación de la Constitución Política de 1991 y en el movimiento organizativo indígena nacional, dos aspectos claves para comprender la que sería una posterior constitución del Resguardo Kankuamo. Lo anterior en la medida en que bajo este nuevo marco constitucional se abrían lugar en la agenda indígena y pública debates jurídicos como el hasta el día de hoy existente en torno a la conformación e implementación de las Entidades Territoriales Indígenas contempladas en el artículo 286 constitucional. Es en este marco que adquiere un papel en su impulso la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y también lo tendría en el acompañamiento al pueblo Kankuamo en su reconocimiento ante el Estado. Jaime Luis Arias Ramírez, quien al momento de escribirse este texto funge como Cabildo Gobernador del pueblo Kankuamo, expresó al respecto lo siguiente:

Retomando experiencias de otros pueblos y organizaciones, empieza a constituirse un movimiento como una organización y a partir de ahí a constituirse como organización indígena y por supuesto recuperar parte de su territorio que es lo que lleva a tener un dialogo, una concertación y efectivamente la titulación como resguardo indígena Kankuamo después de 10 años (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Lo anterior en dos momentos producidos en el año 1993, con la realización en agosto del Congreso de Natagaima (Departamento del Tolima) en donde explica el ex Cabildo Jaime Arias, “el pueblo Kankuamo es reconocido por los demás pueblos de Colombia” y luego “en diciembre del 93 se realiza el primer congreso el pueblo Kankuamo, del 16 al 20 de diciembre y ya ahí se decide conformar la organización indígena Kankuama, que representa al pueblo Kankuamo, no al pueblo Kankuamo que aparecen en el 93, sino a ese pueblo Kankuamo ancestral que eso hay que tenerlo claro” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Se refiere esta autoridad al IV Congreso Nacional de Indígenas de 1993, y al momento en que Sánchez & Bustamante (2020) señalan emergen como figura los kankuamo en Atánquez, municipio de Valledupar. Lo anterior, como también señalan estos autores, tras un “proceso de reetnización iniciado por líderes de la comunidad y académicos que optan por la recuperación de su identidad étnica y, a partir de 1994, proponen a los miembros de esta comunidad ante el Estado como indígenas” que opera como instrumento de legitimación y reconocimiento jurídico estatal (Sánchez & Bustamante, 2020:22-25).

Si bien desde la fundamentación normativa agraria ya el INCORA en la Resolución 0109 de 1980 de constitución del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, tras los trabajos de Reichel Dolmatof de los años sesentas y setentas¹⁹², había mencionado la existencia de unos, otrora indígenas “Cancuama, vecinos de la localidad de Atánquez (...) (que sin embargo) fueron absorbidos por la rápida colonización de esa zona a lo largo del siglo pasado y del presente” (Resolución 0109 de 1980), sería entonces solo hasta inicios de los dos mil que el Estado reconociera a este pueblo indígena derechos de propiedad sobre su también territorio ancestral.

¹⁹² Se refieren Sánchez y Bustamante (2020:28) a los textos “La gente de Aritama” escrito en 1961 y el capítulo “La repartición de alimentos en una sociedad en transición” escrito en 1977.

Años más tarde, mediante petición presentada el 11 de junio de 1997 ante la oficina regional del entonces INCORA en el departamento del Cesar, el pueblo Kankuamo solicitó formalmente ante el Estado el reconocimiento y seguridad jurídica sobre la propiedad colectiva de un área cercana a las 26.713 hectáreas (Resolución 012 de 2003: 4). Mediante la Resolución 012 de 2003, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria dispuso casi seis años más tarde “Constituir como resguardo, en favor de la comunidad indígena Kankuamo, un globo de terreno conformado por baldíos y un predio del Fondo Nacional Agrario, con extensión de 24.212 hectáreas 2060 metros cuadrados, localizado en jurisdicción del municipio de Valledupar, departamento de Cesar” (Artículo primero de la Resolución 012 de 2003).

Es de anotar cómo para entonces los cuatro pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, habían dado pasos importantes en su reconocimiento como interlocutores y representantes de una territorialidad ancestral común. De ello da cuenta la Resolución 0621 de 2002¹⁹³ expedida en el marco de los acuerdos logrados en el entonces por el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y en el muy para entonces operativo Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta creado por la Ley 344 de 1996 - que eliminó la Corporación Autónoma de la SNSM-, la cual se dispuso incorporar a los procesos de planificación y gestión ambiental de dicho ministerio, de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el territorio los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, los acuerdos adelantados con estos cuatro pueblos CTCSNSM en el marco la elaboración Plan Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada Santa Marta y aquellos futuros, aspecto sobre el cual se volverá en el Capítulo IV de este trabajo.

De acuerdo con los fundamentos de la Resolución 012 de 2003 ofrecidos por el respectivo estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras previsto por el Decreto 2164 de 1995, se trataba para entonces de una comunidad constituida por 1207 familias, quienes según concepto del IGAC, habitaban una región cuyos suelos pertenencia a la “asociación de Guatapurí y Atánquez”, y contaban con aptitud para “la agroforestación”, “un buen manejo de cultivos agrícolas”, así como

¹⁹³ “Por la cual se establecen lineamientos que deben incorporarse en los procesos de planificación y gestión ambiental de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques nacionales Naturales, la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, la Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG en la Sierra Nevada de Santa Marta”.

“en otro sector (...) explotaciones extensivas de ganaderías” (Resolución 012 de 2003: pp.2). Tres aspectos que en particular quieren destacarse de la motivación de esta Resolución por evidenciar rasgos contextuales relevantes a este reconocimiento jurídico y administrativo de la propiedad colectiva del pueblo Kankuamo sobre parte de su territorio tienen que ver con la consideración ambiental, la identidad cultural del pueblo Kankuamo y la situación de la tenencia de la tierra en el territorio a constituirse en propiedad común.

La primera está expresada en el que también plasma como un deber ser del ordenamiento territorial regional al señalar que “el Río Guatapurí abastece el sistema de acueducto del casco urbano de Valledupar, por ende su gran importancia para la conservación de sus recursos naturales y adelantar programas de ordenamiento de cuenca” (Resolución 012 de 2003: pp.2); deber ser que solo viniera a materializarse cerca de diecisiete años más tarde con la expedición de la Resolución 0098 de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Cesar¹⁹⁴, cuyo proceso de expedición se aborda en el último Capítulo de esta disertación doctoral, pues por su características arroja valiosos elementos útiles al abordaje de lo que ha sido el ejercicio de la reafirmación que conformados como el CTC, adelantan estos cuatro pueblos de sus derechos territoriales y autonómicos.

En relación con el segundo aspecto establece en su fundamentación este acto administrativo una distinción entre los tres pueblos “los Kogui, los Ika y los Kaggaba, (quienes) han conservado de manera muy arraigada sus sistemas sociales, culturales, económicos, lenguas, costumbres y tradiciones”, y “(u)n cuarto pueblo, denominado Kankuamo, (que) recibió un fuerte contacto cultural, cuyo impacto repercutió negativamente en la identidad y pertenencia étnica, hasta el punto de perder totalmente su cultura, y por ende su territorio” (Resolución 012 de 2003). Allí mismo sin embargo se refiere la autoridad de tierras del momento a la reemergencia vivida por el pueblo Kankuamo, tras duros años de violencia y aniquilamiento físico y cultural, reconociendo como fundamento de la propiedad colectiva a ser adjudicada, “un proceso de rescate de los rasgos culturales, costumbres, tradiciones, formas colectivas de vida y trabajo, identidad indígena y territorial” (Resolución 012 de 2003: pp.2-3).

¹⁹⁴ “Por medio de la cual se adopta el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del Río Guatapurí – (2801-01)”.

Se presenta allí como fundamento de esta resolución constitutiva de la titularidad colectiva del dominio del pueblo Kankuamo sobre 24.212 hectáreas, el relacionado con una valoración sobre la “tenencia de la tierra”. “23.830 hectáreas, 8805 metros cuadrados y un predio adquirido por el Incora que hace parte de los bienes del Fondo Nacional Agrario, en extensión de 3812 hectáreas 3257 metros cuadrados” administrativas (Resolución 012 de 2003) fueron las fuentes de la tierra constituida como resguardo del pueblo Kankuamo. De este globo de terreno fueron sin embargo excluidos “47 predios de propiedad privada en extensión de 1382-6800 hectáreas y un predio y dos mejoras de propiedad de miembros de comunidades indígenas diferentes a los kankuamos, con un área de 588-4000 hectáreas”.¹⁹⁵ Aclara igualmente en sus consideraciones la Resolución 012 de 2003 que fueron 14 las “personas que no se consideran parte de la comunidad indígena y que poseen mejoras”, lo cual supuso una exclusión adicional del área pretendida inicialmente por el pueblo Kankuamo de “911-1300 hectáreas” (Resolución 012 de 2003: pp.4).

2.4. Ampliación, actualización y saneamiento de los Resguardos Kogui, Malayo y Arhuaco, Kankuamo y Arhuaco en las primeras décadas del siglo XXI.

Entre las poco más de dos décadas del siglo XXI se adelantarían un tercer proceso de ampliación del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco en la primera de estas, más recientemente, iniciándose la segunda, de un cuarto proceso del mismo tipo con actualización de sus linderos para este y por primera vez para el Resguardo Arhuaco, así como también la aclaración, el saneamiento y primera ampliación del Resguardo Kankuamo.

En cuanto a la primera, fue mediante la Resolución No. 256 de 2011 que el INCODER aclaró por una parte el área del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, ajustando su área total constituida por las Resoluciones 109 de 1980, 78 de 1990 y 29 de 1994 (...) a 379.653 hectáreas, 7.054 metros” (Resolución 256 de 2011). En este acto administrativo se resolvió sobre la comunicación del 8 de agosto de 2001 del Cabildo Gobernador del pueblo Kogui Arregoces Conchacala Zarabata, - que al momento de escribirse este texto se encuentra en ejercicio de su segundo mandato – solicitando para aquel momento este instituto “una tercera ampliación del resguardo en la parte norte, jurisdicción del Municipio de Dibulla, departamento de la Guajira, sobre un lote de terreno

¹⁹⁵ Se referencian allí como fuente de esta exclusión de predios las “Actas de Acuerdo 001 del 8 de noviembre de 1998 y la 002 del 6 de abril de 1999 y la 004 del 5 de noviembre de 1999” (Resolución 012 de 2003: pp.3).

compuesto por baldíos nacionales, predios y mejoras adquiridos por la comunidad y predios del Fondo Nacional Agrario” (Resolución 256 de 2011).

Esta Resolución dispuso en tal sentido ampliar este resguardo en “28.884 hectáreas, 6.997 metros”¹⁹⁶, para hacer así de este un área total de 408.538 metros cuadrados (Artículo 3° de la Resolución 256 de 2011). Lo anterior fundamentado jurídicamente en el Convenio 169 de la OIT, en la Ley 160 de 1994 -su Decreto Reglamentario 2164 de 1995¹⁹⁷- y la competencia en ella establecida para el INCODER que, tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural¹⁹⁸ recobraban vigencia, así como incorporando como razón jurídica de titulación de la propiedad indígena adicional la de la prevención de las causas del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, que tan solo dos años antes había ordenado al Gobierno Nacional la Corte Constitucional de Colombia mediante Auto 004 de 2009, emitido en el marco de su seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional que en la materia declaró este mismo alto tribunal en 2004 mediante la Sentencia T-025.

Como en los actos administrativos de constitución y ampliación hasta acá mencionados y a excepción de Businchama, de esta área ampliada fueron excluidas cerca de 2.070 hectáreas en donde el INCODER identificó 17 títulos de propiedad privada y dejó “a salvo los derechos adquiridos con justo título que pudieran quedar involucrados dentro de la alinderación” (artículo 1° Resolución 256 de 2011), disponiendo al mismo tiempo que los colonos con mejoras “podrán continuar poseyéndolas mientras la comunidad indígena o el INCODER las adquiere” (artículo 1° Resolución 256 de 2011). Esto último llama en especial la atención, pues vinculaba ahora a los propios pueblos en la tarea de adquirir sus tierras, como en efecto había acontecido en este caso y luego ocurriría de la mano de la cooperación internacional de la conservación.

Por primera vez en estos procedimientos de los derechos de propiedad indígena en la SNSM se incluía como antecedente fáctico el resultado del cotejo “en el sistema de información geográfica”

¹⁹⁶ Ello para el beneficio de 1350 familias.

¹⁹⁷ “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

¹⁹⁸ Sentencia C-175/09, M.P. Nilson Pinilla.

para efectos de establecer *cruces* o *traslapes* con otros resguardos indígenas “o títulos de comunidades negras” (Resolución 256 de 2011), aspecto que ponía de presente una nueva lectura sobre la diversidad étnica y cultural en la SNSM y también con ella la aplicación de la Ley 70 de 1993 en el Caribe Colombiano, norma hito en el reconocimiento de los derechos culturales y territoriales de los pueblos y comunidades negras.

Este tercer acto de ampliación del resguardo de los pueblos Kogui, Wiwa y Arhuaco respondió así mismo a una expresa motivación ambiental. Si bien se describe allí que la misma comprende todos los pisos térmicos, también se reconoce que los suelos en el área “se caracterizan por su baja fertilidad”, presentar “grandes limitaciones para adelantar actividades de producción agrícola” y al tiempo una “marcada vocación forestal” (Resolución 256 de 2011). Tales predios fueron en efecto previamente “Baldíos reservados” declarados como “Reserva Forestal Sierra Nevada de Santa Marta” conforme a la expuesta Ley 2ª de 1959, y también 11.320 hectáreas, 3147 metros hacen parte del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta” (Resolución 256 de 2011), esto es, poco más de un treinta por ciento de la tierra ampliada como resguardo.

Ya iniciando la segunda década de los dos mil el Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco fue mediante el Acuerdo 194 del Consejo Directivo de la ANT de noviembre de 2021, actualizado en su cabida y linderos establecidos en el expuesto Acuerdo 256 de 2011, ajustándose los mismos a $407.625 + 4051 \text{ m}^2$ y así mismo fue ampliado por cuarta vez en un área de 213 hectáreas y 7.541 m^2 (Artículos 1º y 2º del Acuerdo 194 de 2021).

Jurídicamente este acto administrativo se sitúa para ese momento en una fundamentación del reconocimiento de derechos sobre la tierra a estos tres pueblos, que recoge además de las facultades y competencias vigentes sobre constitución, ampliación y saneamiento previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995 -compiladas desde 2015 en el Decreto 1071-¹⁹⁹, como lo había hecho la Resolución 256 de 2011, una consideración sobre los deberes de la administración derivados del seguimiento adelantado por la Corte Constitucional a su Auto 004 de 2009 emitido en el marco de la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia

¹⁹⁹ “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

de atención a la población desplazada, y en el que identificó, entre otras decenas de pueblos indígenas, a estos tres, bajo el riesgo de una extinción física y cultural, pero en este caso actualizada la referencia con el para entonces expedido y allí citado Auto 266 de 2017²⁰⁰, en el que este alto tribunal dejaba claro que los pueblos indígenas “continúan siendo víctimas de riesgos similares a aquellos identificados en el Auto 004 de 2009” (Auto 266 de 2017).

Este acto administrativo acude también, de manera novedosa en este historial jurídico de la tierra, a los fundamentos jurídicos que sobre la territorialidad ancestral o *amplia* demarcada por la Línea Negra establecen y reconocen, junto al Convenio 169 de la OIT, normas como las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, la también referenciada allí Sentencia T-849 de 2014 y el ya para entonces también expedido Decreto 1500 de 2018; fuentes que integran, entre otras, el corpus jurídico de la territorialidad ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM expresada en la Línea Negra, y sobre la cual se volverá en la siguiente sección.

Ahora bien, los fundamentos de este acto administrativo, y también los de los dos que en el mismo año y un año más tarde como se expondrá, aclararon, ampliaron y sanearon los Resguardos Arhuaco y Kankuamo, muestran cómo los mecanismos para el reconocimiento jurídico sobre los derechos territoriales de estos cuatro pueblos en la SNSM a través de la figura del resguardo, así como el carácter mismo de ese reconocimiento, transitaron durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022) hacia una concepción, si se quiere sectorial que plasman las consideraciones y también pasos previos introducidos por esa administración de tierras en el procedimiento, sujetando la expedición de estos actos administrativos de reconocimiento territorial a su articulación con políticas y normativas agrarias, ambientales y sectoriales existentes, así como precisando, a modo de una *codificación* institucional y jurídica del territorio, los alcances y límites de este último en el caso de estos pueblos.

²⁰⁰ Señala en este Auto la Corte Constitucional que el gobierno “(i) no ha logrado mitigar la situación de exposición y amenaza permanente que afrontan las autoridades, líderes y miembros prominentes de las comunidades indígenas, lo cual ha afectado especialmente los procesos de participación y consulta previa. De igual forma, tampoco ha logrado superar aquellos problemas que inciden en sus formas de autogobierno y autodeterminación al interior de los pueblos, tales como (ii) la proliferación de espacios de interlocución y concertación; (iii) el reemplazo de figuras o autoridades tradicionales; o (iv) la débil capacidad organizativa de algunos pueblos.” (Auto 266 de 2017).

El Acuerdo 194 de 2021 plasma una reenfocada concepción administrativa de la figura del resguardo que aporta elementos para comprender la actual configuración jurídica del reconocimiento de la territorialidad de estos cuatro pueblos. Tales aspectos están referidos, primero a la que sería una transformación en la caracterización administrativa de su identidad cultural, organización social y política; en segundo lugar a los rasgos de la tecnificación de estos procedimientos y actos de decisión sobre su territorio, incluida su inserción en una concepción intersectorial de la administración y titulación de tierras, que por otro lado incluyó un último aspecto a comentar, el ambiental, el cual se examinó bajo la que con este acto de la administración, fue una novedosa e institucionalizada manera de concebirlo en su vínculo con los resguardos.

Uno de los fundamentos fácticos más llamativos y también reveladores sobre los alcances políticos y organizativos de los reconocimientos de derechos territoriales indígenas a través de la titulación administrativa de la tierra, tiene que ver con la caracterización cultural y de la organización social y política de estos tres pueblos, con trascendencia también como se verá en la siguiente sección, a un cuarto, el pueblo Kankuamo, cuya territorialidad ancestral comparte con los primeros aunque su historial de reconocimiento jurídico étnico y sobre sus tierras de resguardo por parte del Estado transcurriera en otros tiempos, a través de fundamentos y procedimientos alternos.

Tal caracterización tuvo en este Acuerdo un giro en relación con lo sostenido desde los años ochenta por la administración de tierras desde la constitución del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco de la SNSM, pues precisó que el mismo lo habita una comunidad “conformada por dos grupos étnicos principales Kogui y Wiwa, quienes conforman 53 comunidades en 18 cuencas las cuales se distribuyen 3 departamentos (La Guajira, Magdalena y Cesar) y 5 municipios (Dibulla, Riohacha, Santa Marta, Ciénaga y Valledupar)” (Acuerdo 194 de 2021), esto es, excluyendo al pueblo Arhuaco de su titularidad y vínculo incluso histórico con este territorio. Lo anterior trazando de la siguiente manera una delimitación también cultural con este y el pueblo Kankuamo:

(...) estas comunidades (Kogui y Wiwa) hacen parte de las comunidades asentadas históricamente en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde también se encuentran los Arhuacos y los Kankuamos quienes hacen parte de la familia lingüística chibcha. Y sus hábitats tradicionales comprenden lo que es la cara norte de la Sierra para los Kogui y la suroriental para los Wiwa. (Acuerdo 194 de 2021)

Lo anterior lo recoge de tal manera este Acuerdo para a continuación describir y desprender de ello una organización social y política basada en “autoridades tradicionales de las poblaciones locales” en quienes recae una tarea de liderazgo y consenso en un ejercicio de la “autonomía de la política interna” que como venía reconociendo la autoridad de tierras en sus actos previos, señala allí “se estructura a partir de los mamás, como las máximas autoridades políticas y espirituales de los Kogui y los Wiwa” (Acuerdo 194 de 2021), y de ningún otro pueblo más. Lo anterior es paradójico no solo por el nombre mismo del Resguardo, sino también por los fundamentos normativos y judiciales que este mismo acto trae a sus considerandos y que reconocen esa común territorialidad ancestral de estos cuatro pueblos, como por ejemplo las precitadas Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, sentencia T-849 de 2014 y Decreto 1500 de 2018.

Un segundo rasgo que denota el Acuerdo 194 de 2021 de la ANT es el de una tecnificación de los procedimientos y actos de decisión sobre los derechos territoriales indígenas, que para este caso también actualizarían el lugar jurídico del reconocimiento que incorpora el resguardo de estos pueblos en el entramado de las políticas, normativas y competencias resultado de su inserción en una concepción a la vez más intersectorial de la administración pública de las tierras indígenas. Una ANT que, como allí se señala, actuando en calidad de “gestor catastral de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el IGAC”²⁰¹, por un lado, identifica y corrige “la geoforma del polígono de la constitución”²⁰² por variaciones que explica la ANT se deben “no solo (...) (a) los cambios de sistema de referencia de los planos Incora, sino a imprecisiones de cálculo, digitación y alinderamiento del polígono resultante del Acuerdo 256 del 27 de septiembre de 2011” (Acuerdo 194 de 2021).

Así mismo, la precisión de la tierra de resguardo en este acto es también poblacional y jurisdiccional, en tanto detallada de sus traslapes con municipios y departamentos. Tal aspecto no

²⁰¹ Según lo señala este Acuerdo referenciando el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019, la misma “le permite levantar los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para el ordenamiento social de la propiedad o los asociados a proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, por extensión, realizar los procesos de corrección, actualización y rectificación de áreas y linderos sobre los predios intervenidos”.

²⁰² Esto tras hallar una diferencia de poco más de 912 hectáreas correspondiente a una diferencia de 0.22% la cual señala la ANT “se encuentra dentro de los márgenes de tolerancia descritos en el artículo 15 de la Resolución Conjunta IGAC 1101 de 2020 y SNR 11344 de 2020” (Acuerdo 194 de 2021).

es menor si se considera el ejercicio de la autonomía y el gobierno propio que desprenden del relacionamiento entre las autoridades indígenas y las administraciones locales por cuenta de su participación en los recursos que la Nación gira a estas últimas en virtud de lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y que solo desde 2014, tras la expedición del Decreto 1953 pueden, luego de cumplir con los requisitos y procedimiento allí previstos, recibir y administrar directamente aquellos para educación, salud, agua potable y saneamiento básico (Decreto 1953 de 2014).

La precisión poblacional y de los traslapes jurisdiccionales del resguardo con entidades territoriales fue posible gracias a un Censo adelantado en 2019²⁰³ en el que fueron contadas 18.183 personas, de las cuales un 65,07% se encuentra en el departamento de la Guajira, 23,96% en el departamento del Magdalena y un 10,97% en el departamento del Cesar, y que así mismo a nivel municipal concentraba, en su orden, en los Municipios de Dibulla, Santa Marta y Valledupar, poco más del 85% de su población (Acuerdo 194 de 2021). En materia territorial el acto precisa de la siguiente manera los traslapes del resguardo con los departamentos:

Tabla No. 3
Porcentaje de participación del área del Resguardo Kogui-Malayo y Arhuaco según el departamento

Polígono	Área	Participación por Departamento
R. Indígena Kogui-Malayo-Arhuaco Ajuste cartográfico Dpto. Magdalena	168.697 ha + 7384 m2	41.36%
R. Indígena Kogui-Malayo-Arhuaco Ajuste cartográfico Dpto. La Guajira	200.525 ha + 2732 m2	49.17%
R. indígena kogui-Malayo-Arhuaco ajuste cartográfico Dpto. Cesar	38.402 ha + 7640 m2	9.42%
Área de la cuarta ampliación <i>jabatañiwaskaka</i> levantamiento topográfico Dpto. La Guajira	213 ha+ 7541 m2	0.05%

²⁰³ Ello en cumplimiento al Convenio 1170 de 2019 suscrito entre la ANT y Amazon Conservation Team (ACT).

**Área total
resguardo + cuarta
ampliación**

407.839 ha+ 5297 m2

100.00%

Fuente: Acuerdo 194 de 2021 de la ANT

La precisión del territorio de este resguardo es también, conforme a lo que se evidencia en este Acuerdo y a la concepción de la administración de tierras que plasma, una cuestión de seguridad jurídica intersectorial. De ello da cuenta una completa memoria que incorpora el mismo sobre la verificación fechada de sistemas de información y con entidades, relativa a los *cruces cartográficos* con bienes de uso público, incluidas las aguas y el acotamiento de rondas hídricas²⁰⁴ cuya ocupación se proscribe a la comunidad y ordena deben ser “destinadas a la conservación y protección de las formaciones boscosas y a las dinámicas de los diferentes componentes de los ecosistemas aferentes a los cuerpos de agua”²⁰⁵, e incluso con áreas objeto de derechos de exploración y explotación de recursos naturales, pues allí por primera en la configuración del territorio de resguardo de estos tres pueblos en la SNSM, se incluía con este propósito una verificación previa a su ampliación con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM).

Lo propio acontece en materia de “uso de suelos, amenazas y riesgos” del área objeto de ampliación, en relación con los cuales recoge este acto las respectivas solicitudes elevadas y certificado expedido por la Secretaría de Planeación e Infraestructura del municipio de Dibulla del departamento de La Guajira, imponiéndose de tal consulta para las comunidades beneficiarias con la ampliación que sus actividades en el territorio “deberán enfocarse en el desarrollo sostenible, la conservación y el mantenimiento de los procesos ecológicos primarios para mantener la oferta ambiental de esta zona” (Acuerdo 194 de 2021).

El Acuerdo 194 de 2021 responde a la solicitud presentada por el entonces Cabildo Gobernador del Pueblo Kogui, José de Los Santos Sauna Limaco ante la ANT del 15 de agosto de 2017, requiriendo la “priorización del sector que comprende el área del sitio sagrado JABA

²⁰⁴ Tal como se recuerda allí, el acotamiento de las rondas hídricas es competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.

²⁰⁵ Esto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 83 literal d) del Decreto-ley 2811 de 1974.

TAÑIWASHKAKA ubicado en el municipio de Dibulla, departamento de La Guajira” compuesta por “seis (6) predios de carácter privado de propiedad del resguardo y seis (6) mejoras adquiridas por el resguardo sobre predios baldíos” (Acuerdo 194 de 2021). Se trató de una priorización porque la inicial solicitud de ampliación de este resguardo había sido presentada en el año 2012, con una “pretensión territorial de tres zonas del departamento del Magdalena, la zona del río Tucurinca y el río Frío de aproximadamente”.²⁰⁶ Lo anterior fue expresado en el siguiente fragmento que de dicha solicitud recoge este acto administrativo:

considerando que desde el año 2012 se solicitó la ampliación del resguardo indígena Kogui-Malayo Arhuaco, cuya expectativa territorial comprende las cuencas del río Don Diego a la cuenca del río Frío siendo una área extensa y compleja (...) por lo cual se solicita que proceda de la siguiente manera: 1. Se dé priorización al sector que comprende el área del sitio sagrado Jabatañiwaskaka (...) 2. Una vez se culmine la ampliación del sitio sagrado se dé continuidad a las labores de ampliación al otro sector ancestral del resguardo Kogui Malayo Arhuaco, que corresponde al sector del Magdalena (Acuerdo 194 de 2021).

Este vínculo del acto de ampliación del territorio con el fundamento sagrado, es sustentado allí también con el hecho de ser Jaba Taniwashkaka un “Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional” conforme a la Resolución número 2873 de 2012 del Ministerio de Cultura (Acuerdo 194 de 2021). De esta manera, según se señala en los fundamentos de este Acuerdo “la inclusión del sitio sagrado de *Jaba Taniwashkaka* al resguardo Kogui- MalayoArhuaco, tiene como objetivo recuperar y fortalecer una cultura milenaria que es poseedora de una historia y un conocimiento basados en el establecimiento de acuerdos de reciprocidad positiva con la naturaleza”, recogiendo así mismo que “los indígenas determinaron que este espacio sagrado se destinará a la protección, y recuperación ambiental y cultural”²⁰⁷ (Acuerdo 194 de 2021).

²⁰⁶ Esta pretensión formulada por el Cabildo Kogui en 2012 comprendía según los fundamentos fácticos de este Acuerdo “la zona del río Tucurinca y el río Frío de aproximadamente veinte tres mil hectáreas (23.000 ha), la zona entre el río Frío y el río Guachaca (comunidad Wiwa y Kogui) serrariana de San Lorenzo con una, extensión aproximada de treinta y nueve mil hectáreas (39.000 ha) y la zona del río Guachaca y el río Don Diego (comunidad Wiwa y Kogui), con una extensión aproximada de trece mil hectáreas (13.000 ha)”(Acuerdo 194 de 2021).

²⁰⁷ Uno de los fundamentos jurídicos que trae al respecto es el expuesto artículo 8° del Convenio sobre la Diversidad Biológica – aprobado por la Ley 165 de 1994- referido a la conservación in situ, y el cual dispone que “con arreglo a su legislación nacional (el Estado), respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia (...)” (Acuerdo 194 de 2021).

Esta motivación cultural y ambiental de la solicitud que para el pueblo Kogui suponía asegurar un control del cuidado de las mencionadas poco más de 200 hectáreas, debe señalarse ya contaba con las prerrogativas propias de la propiedad privada, pues las componían como se señaló, seis predios y mejoras previamente adquiridas por el propio Resguardo, pero que sin embargo se pretendía ingresar al mismo no solamente conscientes de asegurar con ello su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible que a tal condición jurídica le reconoce la Constitución Política en sus artículos 63 y 329, o de sus significativos efectos por ejemplo, en el pago del Impuesto Predial Unificado del cual están exentas las tierras de Resguardo.²⁰⁸

También respondía dicha priorización a la decisión de encontrar en ello el cuidado de un espacio sagrado que “es la Madre de los manglares y las madres viejas”, “(...) el espacio donde los Mama venimos a pagar todas las actividades de Kwalama de bautizo de entrega de poporo, matrimonio, actividades colectivas recolección de los materiales para los diferentes trabajos que se realizan en la comunidad” y el cual se protege “para que no se pierda la conexión con la parte alta con todas las lagunas de la parte alta en todos los Ezwamas y en la parte media con varias lagunas quienes en su conjunto todas se encargan de proteger toda esta región” (Numeral 122 del artículo 11 del Decreto 1500 de 2018).

No obstante el vínculo entre el territorio, la espiritualidad, la importancia de asegurar el acceso al espacio sagrado y la acción para el respeto y cuidado de la Naturaleza que se concibe en la solicitud, la que se advierte en este Acuerdo es una concepción administrativa de tal vínculo asumida no desde sus alcances en el gobierno autónomo de estos pueblos, sino desde el *traslape* existente ente el área de tierra objeto de decisión sobre los derechos territoriales, con las diferentes políticas y acciones institucionales vigentes y en curso en la materia, una mirada sectorial que ubica y no dialoga con ese vínculo cuyo verdadero reconocimiento y disputa se ha situado en otros escenarios de discusión que se abordan en el último Capítulo de este trabajo. De esta manera, con cotejos y consultas a diferentes autoridades ambientales que recoge este acto administrativo se adelantaron en el marco de este procedimiento de ampliación, la ANT, a través de unos redefinidos en estos años criterio y forma de decisión sobre la tierra indígena, pormenoriza sectorialmente allí

²⁰⁸ Conforme a lo dispuesto por la Ley 44 de 1990, la Nación gira “a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal” (artículo 24 de la Ley 44 de 1990).

la geografía de las diferentes figuras y mandatos normativos de ordenación y conservación ambiental que concurren al área pretendida, y que deja claro integran el régimen jurídica ambiental de esta constitución y reconocimiento de derechos territoriales.

Tabla No. 4
Traslapes verificados por el Acuerdo 194 de 2021

Ampliación	Traslapes
Cerca de 200 hectáreas como priorización del sector que comprende el área del sitio sagrado <i>Jabatañiwaskaka</i>	<p>Conforme al Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) 100% con “Áreas de Sustracción de Reserva Forestal” de la Ley 2ª de 1959 para el establecimiento de otras figuras de conservación.²⁰⁹</p> <p>De acuerdo con el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA)²¹⁰ cerca de ocho hectáreas y media con “el área ambiental “Manglar”</p> <p>100% Reserva de la Biosfera²¹¹</p> <p>Con el Mapa Nacional de Humedales.</p> <p>Con el “área protegida DMI Gran Kayuushi” o Distrito de Manejo Integrado para los humedales costeros en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) en proceso de declaración para entonces.</p>

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo 194 de 2021 de la ANT

Este es un acto de ampliación con fundamento ambiental también debido a que, como allí se señala en relato al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, esta cuarta ampliación del resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco “contribuye a la consolidación del territorio como parte estratégica de la protección de los bosques y demás componentes del ambiente” y en concreto a la “estrategia intersectorial, multidimensional y sistémica para afrontar de manera decisiva y contundente la problemática nacional de la deforestación” prevista en el Conpes 4021

²⁰⁹ Se refieren allí dos áreas de sustracción para un “Distrito de Conservación, reglamentado mediante el Acuerdo 15 de 1971 expedido por el Inderena; y para “Finés Especiales Zona Costera, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Incora número 124 de 1968” (Acuerdo 194 de 2021).

²¹⁰ Integrado por áreas cuyo objeto es el de “identificar y priorizar ecosistemas del territorio nacional en los cuales se pueda recuperar algunos servicios ecosistémicos de interés social e implementar Pagos por Servicios Ambientales (PSA) entre otros incentivos”. Esto se sustenta, según lo señalado allí en lo dispuesto por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 modificatoria de la Ley 99 de 1993 y responden a la “Política Nacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) “Plan Nacional de Restauración” (Acuerdo 194 de 2021).

²¹¹ Cuya administración, no obstante no ser categoría dentro del manejo de las áreas protegidas, corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) en el marco de “una estrategia complementaria para la conservación de la diversidad biológica” (Acuerdo 194 de 2021).

del 21 de diciembre de 2020 (Acuerdo 194 de 2021). El acompañamiento que en Convenio con la ANT adelantó en este procedimiento de ampliación y aclaración la Organización no Gubernamental Amazon Conservation Team para efectos de “mejorar los niveles de atención a las comunidades indígenas en materia de acceso a derechos territoriales” (Acuerdo 194 de 2021), muestra el papel que en este caso tendría la cooperación internacional como puente y facilitador en el marco de su trámite.

Tras solicitud presentada por el entonces gobernador del pueblo Arhuaco Rogelio Mejía Izquierdo del 5 de febrero del año 2013, el Resguardo Arhuaco constituido, como se expuso en el año 1983 mediante la Resolución 078, fue por Acuerdo 2010 de 2021 de la ANT actualizado en su cabida y linderos a un total de poco más de 197.971 hectáreas²¹², saneado en un área de poco más de 2.584 hectáreas con tres mejoras adquiridas por el antiguo INCORA ubicadas en el municipio de Valledupar y en posesión de los Arhuaco por más de dos décadas, y así mismo ampliado por primera vez en un área de poco más de 4.779 hectáreas con siete mejoras y treinta y un predios ubicados también en Valledupar.²¹³

Organizada bajo similar estructura a la expuesta del Acuerdo 194 que actualizó y amplió el Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, a los también casi idénticos fundamentos jurídicos sobre facultades y competencias vigentes sobre constitución, ampliación y saneamiento de resguardos²¹⁴, la relativa a las también invocadas en dicho acto son funciones de esta agencia como Gestor Catastral y de aquella que reconoce y protege la territorialidad ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM que demarca la Línea Negra, este Acuerdo incorporó también como razón de esta decisión el cumplimiento al Plan de Salvaguarda Étnica formulado por el pueblo Arhuaco en el marco de lo ordenado por la Corte Constitucional en el precitado Auto 004 de 2009 emitido en seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional que identificó a este y otros pueblos bajo el riesgo de una extinción física y cultural, y también a lo instado a la ANT por este mismo alto tribunal en la Sentencia T-005 de 2016 que amparó los derechos fundamentales

²¹² Es decir, tras hallar la ANT una diferencia de poco más de 2.071 Hectáreas en relación con el área establecida en la Resolución 078 de 1983 (Acuerdo 210 de 2021).

²¹³ Cuatro de estas mejoras fueron adquiridas por el Resguardo sobre predios baldíos y tres por el INCORA. Así mismo de los 31 predios señalados, 14 eran propiedad de la ANT y parte del Fondo de Tierras, mientras que 17 eran de propiedad del resguardo (Acuerdo 2010 de 2021).

²¹⁴ Previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, y compiladas por el Decreto 1071 de 2015.

del pueblo Arhuaco a la integridad cultural, autonomía y autodeterminación, al territorio y a la participación, tras encontrarlos vulnerados con ocasión de la instalación inconsulta de una base militar y de varias antenas de comunicaciones en el cerro El Alguacil o *Inarwa Tama*.

Sobre la estructura política del pueblo Arhuaco señala en este acto la autoridad de tierras que el “Mamas (líder espiritual), es fundamental dentro de la familia y la comunidad”, explicando cómo a estos corresponde la representación y el cumplimiento de la ley propia y de Origen, pero sin mención a vínculo alguno con los pueblos Kogui, Wiwa o Kankuamo. Por su parte, en cuanto a los traslapes existentes con el área objeto de ampliación y saneamiento del Resguardo Arhuaco que allí enlistados se precisa fueron verificados para la expedición de este acto administrativo, se mencionan la existencia de siete arroyos y de la menos tres ríos y de “otros sin nombre”, que como en los actos previos se recuerda son como también las calles, plazas, puentes y caminos, bienes de dominio público y también exclusiones del resguardo. Así mismo se recogen allí las ilustradas en la Tabla No. 5.

Tabla No. 5

Traslapes verificados por el Acuerdo 2010 de 2021

Ampliación / Saneamiento	Traslapes
Saneamiento en cerca de 2.584 has.	Veinte de los predios con la Reserva Forestal de la SNSM de la Ley 2ª de 1959 y 29 con área de sustracción de esta misma reserva “por razones de utilidad pública e interés social”.
Ampliación en cerca de 4.779 has.	36 de estos predios con el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales REAA “en los ecosistemas o áreas ambientales de Recuperación, Rehabilitación y de Restauración” que dan sustento al “Plan Nacional de Restauración” del MADS.
	35 hectáreas con el “Área Importante para la Conservación de Aves – AICA, denominada como Ecoparque Los Besotes”
	576 hectáreas con el “Mapa Nacional de Humedales”
	100% con la Reserva de la Biosfera.

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo 2010 de 2021 de la ANT

También como en el caso del Acuerdo 194 de 2021 del resguardo Kogui, Malayo y Arahuaico, la certificación sobre el cumplimiento a las funciones social y ecológica de la propiedad en este caso “contribuye a la consolidación del territorio como parte estratégica de la protección de los bosques y demás componentes del ambiente” y la “estrategia intersectorial, multidimensional y sistémica para afrontar de manera decisiva y contundente la problemática nacional de la deforestación” del Conpes 4021 del 21 de diciembre de 2020 (Acuerdo 2010 de 2021). Así mismo, como en el caso de la actualización y ampliación del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, la caracterización de las 13 comunidades beneficiarias “de las cuencas conocidas como Guatapurí y Azúcarbuena” que arrojó un levantamiento censal de 7.341 personas y que junto al impulso a este procedimiento administrativo se adelantó en convenio con la ONG Amazon Conservation Team (ACT) (Acuerdo 2010 de 2021).

Al año siguiente se produjo luego de diez años de la solicitud elevada por el entonces Cabildo Gobernador del Pueblo Kankuamo Jaime Arias Arias en julio de 2012, la expedición de la Resolución de la ANT 236 de julio de 2022. Este acto administrativo dispuso sobre su resguardo, constituido como se expuso en 2003 mediante Resolución 012 del entonces INCODER, actualizar en su cabida y linderos a 24.306 has.²¹⁵ y en la exclusión del mismo de 51 predios y 14 mejoras, sanearlo en algo más de 249 has.²¹⁶, así como ampliarlo por primera vez en un área de poco más de 701 has.²¹⁷ (Resolución 236 de 2022).

Como sus dos actos antecesores en el reconocimiento administrativo de los derechos territoriales a estos cuatro pueblos, la Resolución 236 de la ANT se expide con arreglo a las ya mencionadas facultades y competencias de la ANT sobre constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, de aquellas conforme a las cuales actúa en este caso también como Gestor Catastral y también con referencia a los Autos 004 de 2009 y 266 de 2017 de la Corte Constitucional que también identifican a este pueblo que aunque continúa en proceso de reetnización, también se encuentra en peligro de extinción física y cultural, llama la atención no obstante la ausencia de un

²¹⁵ Es decir, tras hallar la ANT una diferencia de poco más de 94 hectáreas en relación con el área establecida en la Resolución 012 de 2003 (Resolución 236 de 2022).

²¹⁶ Con arreglo a tres mejoras adquiridas por el INCODER.

²¹⁷ Esto con una mejora adquirida por el propio Resguardo Kankuamo y 14 predios, 4 propiedad de la ANT y 10 propiedad también del Resguardo (Resolución 236 de 2022).

fundamento basado en la territorialidad ancestral expresada en la Línea Negra como en los casos de los resguardos Arhuaco y Kogui, Malayo y Arhuaco, y de la que este pueblo es también titular. A esta distinción se agrega una estructura política kankuama que se describe allí compuesta por una autoridad tradicional y otra política, la primera “compuesta por los mayores conocedores de la tradición, los consejos de mayores, los cabildos menores”, y la segunda “representada por las autoridades del Cabildo Mayor, en cabeza del Cabildo Gobernador” (Resolución 236 de 2022), pero en todo caso desligada de la estructura de gobierno de los Kogui, Wiwa y Arhuaco.

Esta Resolución también pormenoriza la verificación de los traslapes existentes con el área objeto de ampliación y saneamiento del Resguardo Kankuamo adelantada en el marco del procedimiento para su expedición. De lo anterior se identificaron, según se consigna allí, en relación con bienes de uso público, superficies de aguas en cuatro mejoras y catorce predios, y un humedal temporal en sesenta hectáreas de uno de ellos, cuyas normativas civiles sobre su dominio público se citan, así como aquellas de la política de humedales y de las rondas hídricas de las que derivan las competencias y obligaciones pertinentes (Resolución 236 de 2022). Así mismo se recogen allí las indicadas en la Tabla No. 6.

Tabla No. 6

Traslapes verificados por la Resolución 236 de 2022

Ampliación / Saneamiento	Traslapes
Saneamiento en cerca de 249 has.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), encontró la ANT un traslape de un 1% del área objeto de formalización de derechos territoriales con el Parque Nacional Sierra Nevada de Santa Marta y de tres predios con su zona de amortiguación ambiental
Ampliación en cerca de 701 has.	uno de los predios objeto del mismo con el “Parque Natural Regional Los Besotes” ²¹⁸
	ocho predios traslapan con “ecosistemas o áreas ambientales de Zonificación de Ley 2ª de 1959” sustentadas en el también citado previamente “Plan Nacional de Restauración” a cargo del MADS y trece predios y cuatro mejoras con la Reserva de la Sierra Nevada de Santa Marta creada por esta Ley.

Fuente: elaboración propia con información de la Resolución 236 de 2022 la ANT

²¹⁸ Declarado mediante Acuerdo No 050 de 2013, según se señala allí con una extensión de 3.108 hectáreas.

Como los Acuerdos 194 y 2010 de 2021 de los resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, y Arhuaco respectivamente, en el caso de la Resolución 236 de 2022 también el cumplimiento a las funciones social y ecológica de la propiedad del pueblo Kankuamo se dijo “contribuye a la consolidación del territorio como parte estratégica de la protección de los bosques y demás componentes del ambiente” y a las estrategias del Conpes 4021 del 21 de diciembre de 2020 (Resolución 236 de 2022). Así mismo, como en esos casos también en este un Convenio entre la ANT y la ONG Amazon Conservation Team (ACT) permitió, como lo recoge la memoria de este acto administrativo, una célere gestión y trámite del procedimiento para su expedición.

3. Séshizha, Shetana Zhiwa, Seykutunumaku: Línea Negra.

La constitución, ampliación y el saneamiento de sus tierras de resguardo, no han sido los únicos reconocimientos jurídicos de la territorialidad de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM por parte del Estado colombiano. En el expuesto histórico de esta institución se ha mencionado también que estos pueblos mantienen conjuntamente un vínculo cultural y espiritual con su territorio ancestral, que han debido y sabido hacer visible ante el Estado y el mundo -aunque como se vio la administración de tierras no lo considere de todos ellos en sus actos- sustentan su papel en el cuidado de la SNSM y el planeta, así como sus pretensiones territoriales objeto de tales reconocimientos.

Bajo el entender del Cabildo del Pueblo Kogui Arregocés Conchacala Zalabata, el carácter ancestral de esta territorialidad “creo que lo ha dicho bien el documento madre, Séshizha, es la representación de la casa grande, es del territorio central, yo lo digo así, es la representación de la casa grande de los cuatro pueblos y creo que, pues, esa casa grande tiene un orden en los sitios sagrados” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). Ese sentido y carácter del territorio ancestral lo explica el Cabildo del pueblo Wiwa José Mario Bolívar explica como una propia y colectiva “reafirmación o una responsabilidad desde antes del amanecer, eso quiere decir que el territorio sagrado de La Sierra Nevada de Santa Marta quedó establecido desde antes de que existiera vida terrenal (...)” (J. Bolívar, comunicación personal, 27 de abril del 2022).

Por su parte en palabras del ex Cabildo y Autoridad del pueblo Kankuamo Jaime Arias, es “de ese orden ancestral, cuando el mundo está en la espiritualidad y entonces cuando el mundo está en espiritualidad establece ese ordenamiento, de ahí que surge la Línea Negra como ese principio” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022). Ante igual pregunta explicaba con claridad Yanelia Mestre, indígena del pueblo Arhuaco y asesora del Consejo Territorial de Cabildos lo siguiente:

El sentido, el carácter ancestral de la Línea Negra en el pensamiento, yo diría que la Línea Negra es, en el pensamiento, es un principio de vida, y es el conocimiento que se tiene del mundo, de la vida y como la relación entre el mundo físico, material que vemos y la dependencia o correspondencia, integridad que tiene hacia los mundos invisible.

(...) en el pensamiento siempre va más allá de esa línea que se dibuja al pie y alrededor de La Sierra, si no que tiene que ver con cómo nos relacionamos permanentemente entre el mundo invisible y el mundo visible (...) en el pensamiento indígena (...) eso va más allá del territorio físico y que es lo que nos determina nuestra propia existencia, y tiene que ver en cómo pensamos, cómo hacemos las cosas, cómo nos organizamos, cómo vivimos en nuestros pensamientos, sentimientos, actitudes, la forma de organizarnos, de reproducirnos, tiene que ver con toda la identidad cultural.

Es con la que bien puede llamarse tradición jurídica iniciada en el año 1973 y cuando menos hasta el año 2018 con la expedición de la normativa reglamentaria que hoy precisa esta territorialidad ancestral definida a partir del *Sistema de Espacios Sagrados* que demarca la Línea Negra, aquello que relataría la que posteriormente se expresara con el tiempo como una verdadera aplicación del principio de la progresividad a través de distintas normas y amparos de tutela en no pocas sentencias, tanto por el Gobierno Nacional y los jueces constitucionales principal y respectivamente.

Este sistema propio de pensamiento de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo y su relación tradicional y ancestral con el territorio expresa una concepción que integra e interconecta ambiental, cultural y espiritualmente los diferentes espacios naturales del suelo, el subsuelo y las aguas de los diferentes ecosistemas de tierra, litoral y mar de la SNSM (Decreto 1500 de 2018). El conocimiento y reconocimiento jurídico por parte del Estado de esta concepción ancestral del territorio, que como se expondrá viene a producirse a inicios de los años setentas, ha buscado desde entonces, como en el objeto mismo del ya mencionado en la primera sección de este Capítulo “*Documento Madre de la Línea Negra- jaba séshizha-*” lo reafirman estos pueblos a través de sus

autoridades tradicionales y representativas, “construir un puente de entendimiento y comprensión entre el mundo de pensamiento indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Institucionalidad del Estado Colombiano para garantizar la protección de nuestro territorio ancestral” (CTC, 2015).

Este documento plasma el fundamento original de dicho vínculo con el territorio de la siguiente manera:

Para nosotros el mundo tiene su origen en espíritu, todo lo que vemos hoy existió en espíritu como el primer estado de existencia invisible e infinita. Lo nombramos en nuestras lenguas *Sé (K2)*, *She (D3)* o *Seyn Zare (I4)* (concepto que no puede traducirse literalmente) (...)

Cuando las Madres y Padres ordenaron todo elemento en “Se” también trazaron las conexiones o hilos entre estos principios. En estas interconexiones entre “Se”, y el mundo material, radica el concepto fundamental de la Línea Negra. Ese es el sentido de la integralidad, que se expresa a través de *Shi*, un hilo infinito que nace en el cerro *Kabusankwa*, (un cerro en el centro de nuestro territorio) y envuelve toda la Sierra desde arriba hacia abajo, siendo el último círculo, al pie de los cerros finales de la Sierra *Séshizha* o lo que se ha denominado la Línea Negra, el que marca el territorio entregado a nosotros por la Madre, para de ahí seguir creciendo ese *Shi* hasta el infinito. (CTC, 2015:6)

El Cabildo Kankuamo Jaime Luis Arias Ramírez lo explica señalando que “en el mandato ancestral de origen queda establecido un ordenamiento ancestral del mundo espiritual y también el mundo natural, que es lo físico, lo material” (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022). Desprenden de dicho orden, conforme explica esta autoridad indígena, unos deberes que se cumplen con el ejercicio del gobierno propio:

Desde ese sistema de espacios sagrados bajo ese mandato de ley de origen que es como las normas que quedan establecidas para cumplir un orden, cumplir un mandato de gobernar, de cuidar y sobre todo, la conexión que tiene eso, no solamente con la vida humana, sino que también con todas las especies (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Bajo esta concepción territorial los espacios o sitios sagrados de la Línea Negra integran entonces de esta manera un tejido de interconexiones que incluso han comprendido “corresponde a un espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados” (Sentencia T-849 de 2014), y cuyo reconocimiento y protección jurídica se ha producido en por lo menos cuatro momentos.

El mismo inicia con la expedición por el entonces Ministerio de Gobierno de la Resolución No. 002 de 1973 “por la cual se demarca la Línea Negra o Zona Teológica de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta”, el segundo lo expresa por su parte aquel que supuso la expedición de la Resolución No. 837 de 1995 “Por la cual se reforma el artículo 1º de la Resolución 0002 del 4 de enero de 1973”, mientras que de un tercer y cuarto momento dan cuenta la jurisprudencia constitucional que ha amparado esta particular territorialidad, así como la más reciente expedición, con arreglo a todas las anteriores fuentes, del Decreto 1500 de 2018 “Por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la ‘Línea Negra’, como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones”. A continuación, se describe este proceso a partir de estas fuentes jurídicas del reconocimiento y protección de este territorio.

3.1. Delimitación simbólica y como territorio indígena: Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995.

La Resolución 002 de 1973 expedida por el entonces Ministerio de Gobierno, hoy vigente, fue la primera norma administrativa que reconoció esta territorialidad ancestral ordenando “demarcar simbólicamente la ‘Línea Negra’ (...)” y describiéndola para ello en sus considerandos este Ministerio -hoy del Interior- como lo que señala allí conforma “un área circular delimitada por accidentes geográficos” (Resolución 002 de 1973). Lo anterior lo hacía este acto administrativo estableciendo diecisiete lugares, algunos de los cuales simbolizan “elementos fundamentales en un concepto del equilibrio universal (...) que deben ser accesibles para hacer ofrendas que ayuden a mantener el equilibrio” (Resolución 002 de 1973).

Esta demarcación simbólica tenía la importancia de dar a conocer ante el Estado y al *hermano menor* sobre la existencia allí en la SNSM, de una territorialidad sustentada en *otra* concepción del espacio y en *otro* relacionamiento con el mismo, y obtener de estos un reconocimiento jurídico al respecto. De los relatos de los mayores que en su condición de indígena del pueblo Arhuaco y en el marco de su quehacer como asesora por más de una década del Consejo Territorial de

Cabildos que agrupa a las cuatro autoridades de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, ha conocido, Yanelia Mestre señala sobre ese momento histórico que:

En el 72 se da más como una lucha entre los tres: Arhuaco Kogui y Wiwa para poder tener el reconocimiento del derecho al territorio, y en esa lucha con el gobierno de decirles es que “este es nuestro territorio, tenemos un conocimiento del territorio, tenemos un mapa de nuestro territorio ancestral que esta codificado en piedra, en bastón”, entonces es como sacar ese mapa. Los Mamos dicen la carta, nosotros también tenemos una carta, y viajan a Bogotá para mostrar cuál es esa carta, ese dibujo del territorio para después decirles: “Si es nuestro derecho, no es que hoy ustedes nos van a reconocer un territorio, sino que ya nosotros lo tenemos” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Esta resolución de 1973 dispuso que “(l)os propietarios de terrenos en donde se hallen sitios de pagamentos, no podrán impedir a los ‘Mamos’, ni a los indígenas de la SNSM, el acceso a estos lugares para cumplir sus prácticas mágico-religiosas”, así como que sus disposiciones “no afectan los derechos de posesión y dominio de terceros, adquiridos por justos títulos conforme a las leyes vigentes” (Resolución 002 de 1973)²¹⁹, tal como lo mantendrían e incluso posteriormente precisarían a favor de la realidad étnica y cultural en la SNSM, las normas que al día de hoy la han modificado, como se pasa a ver a continuación.

Tal vez sea el novedoso carácter que para su época y años posteriores tendría la “demarcación simbólica” de una territorialidad indígena, aquello que pudiera explicar cómo hasta el día de hoy este deber legal es no pocas vez inobservado, o más bien tan solo en algunos casos atendido por tales propietarios y las autoridades encargadas de asegurar su cumplimiento. Desde el punto de vista de la autoridad del pueblo Kankuamo Jaime Arias, el trasfondo y los efectos de este acto de reconocimiento estatal del territorio no da lugar a equívocos al señalar que “los Mamos siempre han tenido claro la aspiración a esa recuperación, pero nosotros, yo siento que en este momento no se hizo una apropiación de la resolución para hacerla exigir, para muchas cosas, aunque creo que en el fondo sí con lo de los resguardos” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

²¹⁹ Pedro Daza, autoridad y líder del pueblo Wiwa refiere tal acontecimiento señalando que “Cristo Bolívar el papá del (actual) cabildo, él (...) nos contaba que hubieron oposiciones, incluso entre algunos miembros de las localidades indígenas porque para qué íbamos a encerrar La Sierra. Es que no es encerrar La Sierra, estamos demarcando” (P. Daza, comunicación personal, 27 de abril del 2022).

Cerca de dos décadas más tarde se produjo la expedición de la Resolución 837 de 1995 del ya para entonces Ministerio del Interior, y que tal como lo deja ver su parte considerativa, fue irradiada por el entonces recién aprobado orden constitucional de 1991 que hasta el día de hoy reconoce y protege la diversidad étnica y cultural y así mismo, por la también recién expedida Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT. Un momento histórico que según lo expresan sus autoridades, sí fue para los pueblos indígenas de la SNSM coyuntural de su reconocimiento ante el Estado, en el caso Kankuamo como pueblo indígena y con la posterior titulación y seguridad jurídica sobre sus tierras de resguardo.

Para el Cabildo Gobernador del pueblo Kogui Arregocés Conchacala, si bien allí “el pueblo empieza a despertar, los tres pueblos empiezan a despertar del mismo invasión” (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022), plantea también esta misma autoridad indígena de una manera autocrítica lo que ha sido desde los pueblos indígenas la comprensión y exigibilidad de los reconocimientos jurídicos producidos tras la aprobación de la Constitución Política de 1991:

Ya estaba invadido, desde antes del 91 ya estaban invadidos y después del 91 hubo como una pequeña respiración, por eso es que, en el 91, cuando yo digo que a veces les decimos que nos reconozca, no, desde el 91 ya nos han reconocido, ya nos reconocieron, pero muchas veces seguimos diciendo “nos reconozcas” no es que hoy vamos a reclamar que nos reconozca a uno, sino que hoy es que se respete ese reconocimiento que el 91 nos hicieron, ¿sí? Entonces, creo que, antes del 91, yo creo que, no digo que no habían derechos, sí habían mínimos derechos, no todo, pero desde el 91 sí hubo (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

La Resolución 837 de 1995 tuvo en tal contexto también la relevancia de convocar y atestiguar sobre un momento de voluntad de recuperación y defensa del territorio ancestral que se consolidaba conjunto y en cuatro pilares. En efecto, tal como lo explica Jaime Luis Arias, actual Cabildo Gobernador del pueblo Kankuamo, fue en el año 1995 “después de dos años de acercamiento, de caminar, de dialogar, (que) nos llaman los otros pueblos como la cuarta pata de la mesa, el cuarto como pilar, que ya en sí mismo tiene una responsabilidad y eso indudablemente pues se reflejó donde en esa resolución ya está el pueblo Kankuamo” (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Antecedido por una consulta y deliberación entre las autoridades de los otros tres pueblos, Kogui, Wiwa y Arhuaco, ese llamado que señala el Cabildo Jaime Luis y con ello la inclusión del pueblo Kankuamo en este acto administrativo, se convertiría en un poderoso argumento para un pueblo cuyo proceso de renacer y reemergencia étnica y cultural venía tan solo dos años antes, en 1993, de ser reconocido por el movimiento organizativo indígena nacional. El ex Cabildo Gobernador y autoridad del Pueblo Kankuamo Jaime Arias Arias relata lo anterior de la siguiente manera:

Los Kankuamo fuimos, yo no fui, pero fue una deliberación, pero en las deliberaciones, sobre todo por lo que yo decía hace rato de esa credibilidad que todavía teníamos en ese momento que estaba ahí a los Kankuamo no los dejaron entrar a la kankurwa donde estaban hablando de eso. Yo no sé por qué, pero salió en *la talla* y dice “no los Kankuamos sí existen, pero primero que arreglen sus problemas, después que lo arreglen entonces sí hablamos nosotros, hablan con nosotros a ver cómo es que van a cumplir sus obligaciones que han dejado de cumplir (...)”

Decidieron ingresar al pueblo Kankuamo, nosotros ya estábamos listos que estábamos por fuera y cuando aparece “y el Kankuamo” (...) yo creo que tal vez debieron consultarle a los Mamos Kogui o algunos Mamos, porque ellos no van a meter eso así (...) porque la decisión de meternos allá no fue de los Mamos sino de los líderes, los Mamos los pusieron a firmar y bueno para nosotros, en ese momento yo recuerdo que yo empecé a, en medio de la incredulidad, mi carta de presentación era “estamos en la línea negra, aquí dice Kankuamo”, “que no, que ustedes no existen”, “pero aquí estamos” (A, Jaime., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Como se desprende de lo señalado por el Cabildo Jaime Enrique Arias y también consigna en sus consideraciones fácticas, jurídicas y culturales, la Resolución 837, las misma respondió a un proceso de concertación adelantado con las autoridades de estos pueblos en julio de 1994 que incorporó un ejercicio propio de identificación de algunos de los espacios o “hitos sagrados periféricos de la Línea Negra” (Resolución 837 de 1995). Modificando el artículo 1º de la Resolución 002 de 1973, se dispuso allí la demarcación radial de este territorio a través de 54 hitos o espacios, “para todos los efectos de delimitación tradicional del territorio indígena y de protección a la diversidad cultural” (Resolución 837 de 1995).

Se concretaba para entonces un nuevo proceso de identificación de los espacios sagrados en el territorio, buscando dar a entender su sentido ante un Estado ahora constituido bajo otros principios y reglado por nuevos mandatos y derechos. No ha sido esta una apuesta indígena acrítica como ya

se ha dicho, en el fondo se corría el riesgo ante el hermano menor, de transmitirle con lo dicho, también la negación de lo no dicho. En tal sentido orienta lo manifestado por el Cabildo Gobernador del pueblo Kogui Arregocés Conchacala en conversación sostenida:

La nación entonces esto no la pusieron, “bueno, pero a dónde queda sitios sagrados, diga. Lo que señala ese doy, validez, y el que no señala no es la validez, es un baldío”. Claro, para nosotros no es un baldío, es un colectivo, por eso es que donde se caracteriza el mundo de afuera es que tiene validez donde no está caracterizado es que no... eso no tiene validez.

Entonces, aquí toca decirlo, una cosa de físico se caracterizó para señalarlo apenas, para señalar a dónde va, que todo es espacio sagrado, todo es tejido, colectivo, conexión integral, es así. Por eso es que hoy donde están señalizados apenas, donde no está señalado es un puerto que lo van atracando, vamos a seguir diciendo que no se puede allí, pero si allí no está señalado, no, eso está vacío; no eso no es vacío, ahí es cuando empezamos a tener choque con el gobierno (...) (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Este acto administrativo reconoció la Línea Negra como expresión de “una delimitación espiritual, dinámica y holística del territorio” que, de acuerdo con la parte considerativa de la disposición, buscaba “proveer una forma de articulación intercultural”, entre esta concepción radial – propia de la cosmovisión indígena - y aquella perimetral de occidente, que es “geométrica y estática” (Resolución 837 de 1995). Yanelia Mestre explica por su parte de la siguiente manera lo que fue desde las autoridades indígenas esta apuesta jurídica por la precisión de su territorialidad:

ya en el proceso del 95, pues ya conocí, fue posterior a la constitución política, a la creación de los resguardos, ya ahí había hay otra dinámica, otro contexto y otros procesos pero también fue la necesidad de poder actualizarlo y los Mamos entonces ya es donde marcan los sitios más abajo y en la lógica de afuera podría verse como que se está bajando, como se está extendiendo, o como que se está cambiando el límite o la frontera, pero pues para los Mamos no porque es la misma función del tejido integral del territorio (...) en ese tiempo fue como más sencillo con el Ministerio del Interior, poner unos puntos, reconocer que son unos sitios sagrados, ya sea para ser pagos, pero no se le puso como tal tanto desarrollo conceptual, jurídico, cultural, no se trabajó tanto. (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

La entonces directora de la Dirección de Asuntos Indígenas Gladys Jimeno recuerda al respecto cómo es que fuera en el marco de la consolidación del modelo de desarrollo en que se insertaba el país, de la llegada con este de capitales privados y el incremento de los proyectos extractivos y del desarrollo en los territorios indígenas en el país y en la SNSM, que en esta última comenzaban a

ser afectados y puestos en disputa la existencia y protección de los espacios sagrados de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo. Es desde allí que esta ex directora y hoy consultora narra las tensiones en torno a su expedición:

De ahí los mamos de la Sierra, Koguis y Arhuacos, dijeron: ´un momentico, es que no tenemos por escrito todos estos puntos sagrados´. Entonces hicimos y financió la Dirección de Asuntos Indígenas un recorrido de los mamos, y la Resolución del 95 se hizo con un recorrido en donde reconocieron más puntos sagrados. ¿Y por qué nos la firmó el Gobierno? Porque les logramos explicar que la Línea Negra no era perimetral, como era el miedo de los empresarios, sino que era radial. Se trataba de respetar el punto, no de que se ampliara el resguardo, digámoslo así, el gobierno, Serpa firmo la Resolución (Jimeno G., comunicación personal 15 de diciembre de 2023)

De manera que es acompañada de esta distinción entre el territorio ancestral y el resguardo que como posterior fundamento jurídico en los diferentes asuntos relativos a su territorio y derechos autonómicos, esta Resolución ha tenido entonces el valor de ser, como la misma lo indica “(...) para efectos no solo de la protección y el respeto de las prácticas culturales indígenas, sino para garantizar una relación intercultural funcional con la autonomía política y cultural de la cual gozan los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta” (Resolución 837 de 1995), con lo cual su contenido se consolidaría como herramienta para el reconocimiento de la autonomía de estos cuatro pueblos y su carácter de actores en las decisiones sobre este territorio amplio y ancestral.

3.2. La jurisprudencia constitucional sobre la Línea Negra.

Parte importante del fortalecimiento de la rama judicial del poder público a través de la adopción de varios principios y derechos fundamentales relativos a la administración de justicia, que introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano la Constitución Política de 1991 (Julio, 2003: 168), fue la creación de un tribunal constitucional encargado de manera concentrada en “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (artículo 241 CP). Junto a ello los diferentes sectores sociales, incluidos los pueblos indígenas, hicieron desde entonces un uso expandido, principalmente de las acciones públicas de tutela (artículo 86 CP) e inconstitucionalidad (artículos 4, numeral 6; 40 y numerales 1 y 5 artículo 241 CP).

Con el tiempo, así como en otros muchos asuntos del orden constitucional, los relativos a la interpretación y protección de los derechos de los pueblos indígenas comenzaron ante esta

instancia judicial a ser objeto de sendos desarrollos jurisprudenciales. Lo anterior llevando con el tiempo a la progresiva consolidación de un robusto precedente jurisprudencial que comprende un desarrollo de los derechos indígenas sobre sus territorios, derechos de autonomía, de Consulta Previa y Consentimiento Libre Previo e Informado – CLPI, entre otros, que ha sido más o menos aplicado por tribunales regionales. Este ha sido un proceso que demuestra la que hasta el día de hoy ha sido una apuesta de los pueblos indígenas por hacer valer la Constitución Política de 1991, y en el caso de los cuatro pueblos de la SNSM lo era también por un aprendizaje, de ninguna manera acrítico, del derecho y sus herramientas de exigibilidad, pues su apropiación como lo cuentan las personas entrevistadas y reluce de los espacios de trabajo jurídico compartidos, se hace en reflexión constante sobre la autonomía, pero sí con el objeto de afinar su exigencia exitosa en un marco de interlegalidad.

Desde finales de los años noventa la jurisprudencia constitucional refiere la territorialidad de la Línea Negra, pero es en realidad pasada la primera década de los dos mil que encuentra en esta un abordaje importante con ocasión principal de la valoración del juez de tutela sobre la afectación directa de este territorio y el consecuente deber de consulta previa a estos cuatro pueblos en algunos casos de proyectos de infraestructura y minería.

Previo a ello quiere señalarse cómo esta apuesta por los derechos, el sistema jurídico y el diálogo con el Estado, no ha sido sin embargo acrítica en el caso de los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa. Dos perspectivas y claridades expresan al respecto los Cabildos Gobernadores de estos dos últimos pueblos, y en particular apuntan al lugar que ocupan esos reconocimientos y también sobre sus carencias. El ex Cabildo Gobernador y autoridad del pueblo Kankuamo Jaime Arias explica de la siguiente manera sobre el origen y carácter de los derechos de que son titulares:

Lo que pasa es que en el Estado Social de Derecho estamos perdiendo, porque allá conciben los derechos no más como los derechos de las personas y para nosotros las personas no tenemos derecho, tenemos es deberes, los derechos los tienen los demás seres de la naturaleza y entonces yo para ejercer derecho necesito deber. Y allá están hablando de un derecho que lo otorga el pueblo, no sé qué, no y nosotros no ocultamos nada, aquí es un derecho que se da de la Ley de origen, que les da a todos los seres de la naturaleza, no es una ley que aprueban los congresistas por allá, no, que apareció, no. Esos congresistas o esos constituyentes que se reunieron cuando el mundo estaba en espiritualidad, imagínese usted, los que establecieron esas leyes, ahora los Estados se conforman con unas leyes de los hombres, no, la otra es ley

de Dios, es ley de esos padres espirituales (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Estos fundamentos ancestrales del vínculo con el territorio plantean una necesaria claridad en el marco de su reivindicación jurídica y judicial que advierte por su parte el Cabildo Gobernador del pueblo Wiwa José Mario bolívar:

Entonces el saber no es que ahora me lo van a enseñar porque llegó la Constitución o porque alguien llegó y me dijo José Mario, esto, no. La ancestralidad está allí ya escrita, con el Brasil²²⁰, con las áreas marinas, con los reptiles, con los insectos, con los árboles frutales que dan semilla pero que no la construimos los humanos, son los diferentes elementos naturales que están en el territorio. Entonces eso nos da el carácter de hablar de la ancestralidad, el valor que tiene ese carácter de la ancestralidad. Entonces lo de nosotros y claro, la ancestralidad, es que no se requiere que me le den un número o que me le dé un registro, ya está otorgado el registro de esa ancestralidad.

De alguna manera esta concepción de los derechos sobre el territorio ha encontrado eco cuando en aplicación de estos actos administrativos, de la Constitución Política, de su propio precedente y de instrumentos normativos y judiciales internacionales, la Corte Constitucional ha amparado en más de una ocasión y tras ello definido los derechos indígenas sobre el territorio ancestral que demarca la Línea Negra. Este espacio geográfico que se expresó primero en “un área circular delimitada por accidentes geográficos” (Resol. 002 de 1973) y luego en una “delimitación tradicional del territorio indígena” que se demarca radialmente a través de 54 hitos o espacios (Resol. 837 de 1995), comenzaría a ser incorporado en las decisiones de este tribunal constitucional, y también principalmente como su efecto, por buena parte de la práctica administrativa, en realidad a partir de los dos mil, cuando ya comenzaban a hacerse exigibles y disputados los efectos del concepto de *territorio* previsto desde 1991 en la Ley 21 aprobatoria del Convenio 169 de la OIT en el país, pero que como fue señalado en el Capítulo I, cuyo desarrollo jurídico comenzaba a tener en estos mismos años a instancias de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y de la propia Corte Constitucional, un momento importante, buena parte del mismo con ocasión de la revisión de casos relativos a la afectación de esta territorialidad y la consecuente garantía del derecho a la consulta previa.

²²⁰ Se refiere a la especie de palo brasil, *Haematoxylum* sp. y de *Indigofera* sp, de la cual estos pueblos extraen colorantes para textiles y mochilas.

de *territorio tradicional y ancestral* consolidado y desarrollado en su propia jurisprudencia²²², este alto tribunal ha reconocido y protegido los derechos territoriales de los cuatro pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM expresados en el territorio ancestral de la Línea Negra, con ocasión de decisiones administrativas inconsultas que lo han afectado, son las sentencias T-849 de 2014 y T-005 de 2016.

En el primero de estos la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la autodeterminación, subsistencia, diversidad étnica y consulta previa de los pueblos que habitan “el territorio sagrado de la Sierra Nevada de Santa Marta”, al encontrarlos vulnerados por la expedición de una licencia ambiental para la explotación de un yacimiento de materiales de construcción, en jurisdicción del Municipio de Valledupar, Departamento del Cesar. En relación con el reconocimiento de su territorio y del deber de su protección por parte del Estado colombiano, señaló este alto tribunal en dicha sentencia lo siguiente:

(...) llega la Sala a la conclusión que la “Línea Negra” es una zona de especial protección, debido al valor espiritual y cultural que tiene para los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (...)

(...) aunque la influencia cultural de los pueblos que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta desborda el territorio delimitado por la Resolución 02 de 1973, proferida por el entonces Ministerio de Gobierno y la Resolución 837 de 1995, expedida por el Ministerio del Interior, se ha logrado un consenso y un pacto social por medio del cual el Estado colombiano se compromete a proteger y a garantizar el respeto del territorio que comprende el espacio geo-referencial denominado la línea negra.

Así mismo, dentro de las razones de la decisión expuestas por la Corte Constitucional en esta sentencia, la misma incorporó una interpretación constitucional de la expresión geográfica y los efectos del territorio ancestral que demarca la “Línea Negra”. Lo anterior de la siguiente manera:

(...) el compromiso asumido por el Estado colombiano no se limita a la garantía de protección de algunos sitios al interior de la denominada línea negra, sino a la totalidad del territorio que incorpora la misma toda vez que corresponde a un espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y un no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados. De hecho, hay que diferenciar de los lugares que fungen como límites de la línea negra y los sitios, también sagrados, al interior de la misma” (SIC).

(...) no es suficiente con que el Ministerio del Interior profiera una certificación que indique que en el área en la cual se efectuará un determinado proyecto no hay presencia de comunidades indígenas, cuando el territorio que se va a afectar se encuentra dentro del espacio

²²² En sentencias como las T-188 de 1993, T-525 de 1998, T-1105 de 2008, T-235 de 2011, T-009 de 2013, 461 de 2014 y T-849 de 2014.

geo-referencial delimitado por la línea negra, toda vez que el espacio especialmente protegido no lo es, con ocasión a la cercanía de la comunidad, sino por el carácter sagrado que involucra su totalidad.

De acuerdo entonces con lo anterior, para el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995 demarcan a través de hitos y como un polígono, un territorio ancestral sobre el cual el Estado debe una protección especial, que ha de ser integral y no reducida a espacios sagrados aislados entre sí.

Esta misma interpretación constitucional fue retomada posteriormente por este alto tribunal en la Sentencia T-005 de 2016. Dentro de las razones de decisión presentadas allí para el amparo a los derechos fundamentales del pueblo Arhuaco - pero también de los otros tres pueblos en cuanto comparten el territorio ancestral- a la integridad cultural, autonomía y autodeterminación, al territorio y a la participación, vulnerados con ocasión de la instalación inconsulta de una base militar y de varias antenas de comunicaciones en el cerro El Alguacil o Inarwa Tama; se incluyeron las siguientes relativas a la naturaleza jurídica de los derechos territoriales que expresa la “Línea Negra” y su protección por parte de la Corte Constitucional:

En conclusión, la protección a la propiedad colectiva y al territorio ancestral se derivan de la relación espiritual y ancestral que existe con la tierra, por ser el lugar donde desarrollan sus actividades culturales, religiosas y económicas de acuerdo con sus tradiciones y costumbres, de modo que el concepto va más allá del título de propiedad (...)

(...) De lo expuesto se concluye que esta Corte, de manera reiterada, ha protegido el territorio ancestral de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta delimitado por la línea negra, en razón a que la estrecha relación que tienen con la tierra, entre otras cosas, es la que permite la continuidad de su cultura, tradiciones y costumbres, es decir que, garantiza su pervivencia como grupo étnico y por tanto, deben ser consultados sobre las intervenciones que los afecten.

De acuerdo con ello y en relación con la interpretación geográfica de este territorio y sus efectos jurídicos que debió hacer allí la Corte Constitucional para establecer espacial y culturalmente la afectación de los derechos indígenas, advirtió en esta sentencia lo siguiente:

(...) cerro Inarwa -cerro menor- está dentro de la línea negra de delimitación periférica de los sitios sagrados, y a pesar de no estar señalado expresamente como un hito periférico o punto sagrado, cumple un papel dentro de la geografía simbólica en la cosmovisión de los Arhuacos, Kogis, Wiwas y Kankuamos al formar parte del sistema de la Sierra Nevada de Santa Marta, territorio ancestral de estas comunidades, constituyéndose en el único lugar donde pueden agradecer por los alimentos recibidos y así mantener la correlación entre lo espiritual y lo material

Pues bien, estos dos mostraban la que fue una progresiva consolidación de un precedente y estándar judicial sobre la naturaleza, expresión geográfica, deber de protección y efectos jurídicos del territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM, expresado en la Línea Negra. Este precedente y estándar partía como se ha visto, de la existencia de un deber normativo del Estado colombiano que incorpora las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, pero a la que a la luz del actual derecho constitucional colombiano e internacional de los derechos de los pueblos indígenas, confluyen los mandatos contemplados, entre otros, en los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT, así como las reglas interpretativas fijadas por jueces constitucionales e interamericanos.

3.3. Delimitación de un Sistema de Espacios Sagrados: el Decreto 1500 de 2018.

El Decreto 1500 de 2018 plasma una apuesta por una mayor precisión de la territorialidad y con ella la visibilización de los principios y deberes que la rigen desde la Ley de Origen de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo. Sobre la visión de las autoridades tradicionales frente a lo que sería este nuevo momento jurídico de reconocimiento jurídico explica Yanelia Mestre, indígena del pueblo Arhuaco y asesora del CTC en este y otros procesos territoriales de estos cuatro pueblos ante el Estado:

En este proceso, ahora para la expedición del decreto, los Mamos decían “ahora si llego el momento de contar nuestro documento completo”; ya los antiguos nos habían dicho que iba a llegar un momento en que teníamos que sacar nuestro documento, nuestro mapa completo y ponerlo sobre la mesa (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Esta decisión de poner sobre la mesa de interlocución con el Gobierno Nacional la necesidad de dar una mayor precisión al histórico reconocimiento territorial de la Línea Negra y su sistema de espacios sagrados, fue también en consciencia la de asumir a sus opositores, esto es, quienes para entonces desde los sectores económicos ya comprendían bien los efectos jurídicos de este reconocimiento, así como los económicos que derivaban del hecho de producirse el mismo con ocasión de la garantía al derecho a la consulta previa, cuya realización informada y plenamente participativa en efecto cuesta dinero. El Cabildo Gobernador del pueblo Kogui Arregocés Conchacala explica los conflictos generados en el marco de la expedición de esta norma de 2018 que son consecuencia de la percepción que *afuera* tienen de la misma, señalando que “de ahí si es

lo que se nos ha vuelto ya más en una tensión, ya se ve que hay interés, de pronto ya ven el pueblo indígena tiene un interés como casi invadirla pareciera, pero no es una invasión” (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Al respecto de estas estas problemáticas la misma autoridad indígena explicó en conversación sostenida, sobre el entendimiento que se tiene desde el Gobierno y los reales alcances que para estos pueblos tienen los principios y mandatos que con este Decreto son hasta hoy reconocidos:

A dónde vamos tiene choque, “y bueno estos indígenas hasta donde va a decir ¿que, todo esto? entonces ¿todo es sitio sagrado?”. Sí. Entonces, esto casi que uno podría llegar a ver, entonces no era necesario hacer diagnóstico, o sea, no era necesario caracterizarlo, porque todo era de sitio, entonces no era necesario. Entonces, todo era colectivo, entonces toda Línea Negra así nadie, casi que podíamos llegar y decir, ahí no se puede hacer nada de cosas, claro, eso es pa fuera que queda bien patas arriba, ¿no?, “¿cómo así?”. Por eso hay que seguir diciendo “todo es así” lo que ya está puesto allí, pues simplemente no ampliación del puerto más, o sea, lo que están ahí. (C. Arregoces, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

La expedición del Decreto 1500 de 2018 responde a una progresividad en el reconocimiento y la protección de los derechos territoriales, culturales y ambientales de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM tras sendas reuniones técnicas en las cuales participé como abogado asesor del CTC, entre estas aquellas interna con autoridades y el equipo técnico de las cuatro organizaciones que le integran, así como externa con la Secretaría Jurídica de Presidencia, adelantadas ambas en marzo de 2018 (Ver Anexo). Un fallo de la Corte Constitucional emitido con anterioridad a las mencionadas sentencias y que también amparó los derechos fundamentales de estos pueblos con arreglo a su vínculo con este territorio, advirtió adicionalmente la necesidad adecuar su reconocimiento normativo para evitar la violación de sus derechos fundamentales en el futuro.

Se trata de la sentencia T-547 de 2010 en la que fueron amparados los derechos a la integridad económica y cultural, a la consulta previa y al debido proceso, vulnerados a los cuatro pueblos de la SNSM, con ocasión del licenciamiento y la ejecución inconsulta del proyecto “Puerto Multipropósito de Brisa” en el Departamento de la Guajira, pues el mismo se adelantó, según se lee en la misma, “en una zona que es considerada por las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta como parte de su territorio ancestral y en la cual se realizan prácticas culturales por dichas comunidades”. Fue en el marco del seguimiento al cumplimiento a sus

ordenes contenidas en esta sentencia que la Corte Constitucional emitió el Auto 189 de 2013, en el cual señaló sobre la protección jurídica de la Línea Negra lo siguiente:

(...) la OIT ha reconocido estas especiales relaciones entre los colectivos indígenas y su territorio con toda la significación espiritual y religiosa que ello comporta. En Colombia esta comprensión del tema se ha ido plasmando en algunas normas, muestra de ello son las resoluciones 0002 de enero 1973 emanada del antiguo Ministerio de Gobierno y 837 de agosto de 1995 proferida por el Ministerio del Interior, pero, que ya muestran su insuficiencia, requiriéndose disposiciones más ajustadas a las necesidades del colectivo indígena.

De acuerdo con ello, dicho alto tribunal dispuso de la siguiente manera en este mismo Auto, la que luego se acordaría con el equipo técnico del Gobierno Nacional habría de ser una razón y fundamento constitucional de la expedición del Decreto 1500 de 2018:

para todo lo que suponga variaciones futuras no solo en las actividades de Puerto Brisa, sino, en general, realización de nuevas obras en el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta, con incidencia ambiental y cultural, de conformidad con la normatividad vigente, procederá esta Sala a instar al Gobierno Nacional para que a través de las dependencias competentes, inicie de manera inmediata las actividades tendientes a revisar, modificar, derogar o adicionar, según sea el caso, las resoluciones 837 de 1995 y 002 de enero 4 de 1973 y demás normas complementarias, con miras a redefinir o actualizar la denominada línea negra, evitando con ello, situaciones como las que dieron origen a los hechos de esta acción de tutela, en los cuales, certificaciones expedidas por la Administración con fundamento en normas como las mencionadas, terminaron generando situaciones que exigieron pronunciamientos de amparo por parte del Juez de Tutela.

Para adelantar la revisión mencionada de las normas que precisan la Línea Negra, dispuso adicionalmente este alto tribunal que debía contarse “con la participación especializada del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las comunidades concernidas, para la elaboración técnica de los mapas del caso y, supondrá la correspondiente consulta previa con las Comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta” (Sentencia T-547 de 2010). Lo anterior permitió, en palabras del Cabildo Gobernador Kankuamo Jaime Luis Arias, la apertura de “un escenario de diálogo para buscar unos instrumentos, unos marcos normativos que protejan en mayor medida esa visión, ese fundamento de vida” en el marco de un ejercicio que juzga fue “interno y a la vez coordinado y concertado con el gobierno nacional” (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

El Decreto 1500 de 2018 es una norma jurídica cuya expedición respondió en buena medida al cumplimiento a una orden de la Corte Constitucional. Al mismo lo antecedió en efecto un ejercicio

conjunto entre el Gobierno Nacional (en cabeza de la Secretaría Jurídica de la Presidencia) y las autoridades públicas propias de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM que se encaminó, tal como dispuso el alto tribunal constitucional en el Auto 189 de 2013 de seguimiento a la mencionada sentencia, a la revisión de las resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, y de otras normas complementarias a estas, a redefinir o actualizar la Línea Negra (Auto 189 de 2013). Fue pues en este marco que esta norma precisó el sistema de espacios sagrados que la integran y actualizó su reconocimiento y protección, conforme a la progresividad en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y a la diversidad biológica de la SNSM.

Para tales efectos el Decreto desarrolla los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT –Ley 21 de 1991-; los artículos 8 literal j y 10 literal c del Convenio sobre Diversidad Biológica –Ley 165 de 1994-; así como el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. Todas estas disposiciones convencionales y legales referidas a deberes internacionales del Estado Colombiano frente a, entre otros, los derechos de integridad, territoriales, autonomía y ambientales de los pueblos indígenas; algunos relativos a su participación en la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, y otros a los principios legales de las funciones ambientales; expresan la comprensión que el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, y a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, tuvo para efectos de dar cumplimiento a lo que le ordenaba la Corte Constitucional.

Una norma jurídica que precede y fundamenta jurídicamente también el sentido de la progresividad de los derechos territoriales y de autonomía de estos cuatro pueblos en el Decreto 1500 de 2018, es la ya citada Resolución No. 0621 de 2002 expedida por el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), acto administrativo que hace parte de sus considerandos y se constituye en un antecedente del relacionamiento, la coordinación y participación plena y efectiva de los mismos en las decisiones ambientales en su territorio.

En adición a esta, otra norma antecedente y relacionada con las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995 cuya revisión integró también el ejercicio de su reforma, y de la redefinición de la Línea Negra, fue la Resolución 3760 de 2017 del Ministerio de Cultura “(p)or la cual se incluye la manifestación ‘Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui, Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta’ en la Lista representativa de patrimonio cultural

inmaterial del ámbito nacional, y se aprueba su Plan Especial de Salvaguarda” (artículo 2º de la Resolución 3760 de 2017).

Expedida menos de un año antes que el Decreto 1500 de 2018, esta resolución aprueba el Plan Especial de Salvaguardia (PES), un instrumento sobre el cual el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural previamente ha conocido y conceptuado favorablemente (artículo 3º de la Resolución 3760 de 2017). Esta Resolución hizo parte de los asuntos de concertación técnica para la expedición del Decreto 1500, y también hace parte de sus consideraciones y parte dispositiva.

Lo anterior muestra entonces cómo el Decreto 1500 de 2018 es una norma que precisa y actualiza el territorio ancestral expresado en la “Línea Negra”, acatando la finalidad de la orden judicial de la Corte Constitucional, pero también la progresividad en la garantía de los derechos territoriales de estos cuatro pueblos indígenas, así como de los ambientales de la región Caribe, del país y el planeta, esto es, el mismo dispone en razón a la naturaleza de esta territorialidad y a los valores ambientales, étnicos y culturales que a ella son inherentes.

El mismo, debe señalarse, fue resultado de un proceso participativo y consultivo con los cuatro pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, surtido en por lo menos tres momentos. El primero de ellos en el cual fue acordada una metodología y cronograma para el cumplimiento de la sentencia, que incluyó la destinación de recursos necesarios y la suscripción de convenios interadministrativos entre sus autoridades y el Ministerio del Interior. El segundo que inició con un ejercicio de fundamentación ancestral y fue el resultado de un trabajo autónomo liderado por las autoridades de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM que se orientó a corroborar y unificar espacios sagrados que hacen parte de la Línea Negra.

En el marco de este ejercicio los cuatro pueblos indígenas de la SNSM acudieron a los mapas ancestrales codificados en los espacios sagrados, a los materiales de manejo ancestral, al conocimiento de sus autoridades tradicionales, y a los resultados de los recorridos de campo que se realizaron entre los años 2013 y 2014, con el acompañamiento Ministerio Interior y el Instituto Colombiano Antropología e Historia (ICANH). Este segundo momento incluyó también la concertación técnica de un articulado y proyecto de norma jurídica. Los articulados acordados y la expedición del Decreto en agosto de 2018 expresan por su parte lo que fue un tercer y último momento del proceso consultivo y participativo adelantado.

Esta norma redefine este territorio “a partir de la caracterización de algunos de los espacios sagrados terrestres, litorales y marinos del sistema de espacios sagrados expresado en la Línea Negra, los cuales se establecen en el artículo 11” de la misma (artículo 5° del Decreto 1500 de 2011), en un listado de 348 espacios que se describen con su importancia cultural y conectividades con otros espacios. Junto a ello el artículo 5° de este Decreto previó la adopción una vez expedido por parte del IGAC, de una cartografía oficial que es anexo y parte integral del mismo, así como el 3° la adopción allí de nueve principios (Ver Tabla No. 7) que fundamentan la “interpretación, el reconocimiento y la comprensión del territorio tradicional y ancestral delimitado” del Decreto (artículo 3° del Decreto 1500 de 2018).

Tabla No. 7

Principios del Decreto 1500 de 2018 para el reconocimiento y la comprensión del territorio ancestral de la Línea Negra

Principio	Contenido
Protección integral del derecho al territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra.	Abarca la especial relación de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM con las tierras, litorales, aguas continentales y marinas, así como los conocimientos ancestrales que sustentan su ordenamiento tradicional.
Integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra.	Reconoce un ordenamiento tradicional del territorio que se sustenta en un modelo ancestral que organiza y preserva la complementariedad y el equilibrio entre los distintos espacios de la tierra, el litoral, las aguas continentales y marinas y sus recursos naturales renovables y no renovables asociados ambiental y culturalmente.
Conectividad y funciones del ordenamiento ancestral del territorio expresado en la Línea Negra	Reconoce que los espacios o sitios sagrados son zonas interconectadas en las que se encuentran los <i>códigos ancestrales de la Ley de Origen</i> de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM y que conforman el tejido del territorio ancestral.
Ejercicio de la libre determinación, autonomía y gobierno propio	Garantiza el respeto y la protección de los derechos a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM que además señala se ejercerán de conformidad con la relación jurídica que estos tienen con los diferentes ámbitos de su territorio, de acuerdo con la Constitución, los convenios internacionales, la ley, la jurisprudencia, y con sujeción a su Ley de Origen.
Interpretación cultural.	Conforme al cual, en casos de duda en la interpretación de los términos utilizados en el Decreto, su alcance, objeto, o efectos; el interprete debe acudir a los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales, a la Ley de Origen y derecho propio de los cuatro pueblos indígenas de la

SNSM, y al Documento Madre que es anexo del decreto. Asimismo, debe tenerse en cuenta conforme a este principio la Resolución 3760 de 2017 del Ministerio de Cultura.²²³

Rigor subsidiario	Conforme al cual las normas y medidas ambientales expedidas para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, pueden hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.
Principio de precaución	Conforme al cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
Respeto a los derechos adquiridos, de terceros y de comunidades	En virtud del cual la propiedad privada, los derechos adquiridos, de terceros con justo título y aquellos de otras comunidades, deben ser reconocidos y respetados con arraigo a la Constitución Política y la ley.
Función ecológica de la propiedad privada	Que establece para los particulares velar por la protección y conservación de los recursos naturales que se encuentren en su propiedad.

Fuente: elaboración propia con información del Decreto 1500 de 2018

Así mismo, adopta esta norma reglamentaria las definiciones de “Ley de Origen”, “Línea Negra” y del “Sistema de espacios Sagrados” a partir del cual redefine esta territorialidad indígena, así como también las de “Espacios de gobierno propios” y “Autoridades Públicas propias”, los primeros como aquellos donde “se consulta ancestralmente el territorio, se implementa la Ley de Origen, y se dirigen las políticas para gobernar y ordenar la vida de estos cuatro pueblos en todo el territorio” (artículo 4º del Decreto 1500 de 2018) y las segundas como el ejercicio de una autoridad y gobierno que “se estructura y fundamenta con base en la Ley de Origen, los espacios de gobierno (Eswama, Kadukwue, Mamanua) y las autoridades ancestrales (Mamos)” pero que encuentra así mismo en las organizaciones y autoridades propias de cada uno de estos cuatro pueblos y en el Consejo Territorial de Cabildos (CTC) que los agrupa, el carácter de autoridades públicas con funciones y competencias de “representatividad del gobierno interno, el

²²³ “por la cual se incluye la manifestación Sistema de conocimiento ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta”.

ordenamiento territorial ancestral, la pervivencia étnica y la interlocución política y decisoria ante las autoridades del Estado y los particulares” (artículo 4° del Decreto 1500 de 2018).

En cuanto a sus efectos y medidas ha de señalarse que este Decreto reafirma el deber del Estado de atender a los valores, prácticas, instituciones, derecho consuetudinario y a la relación jurídica que los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo mantienen “con los diferentes ámbitos del territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra”, conforme a sus derechos reconocidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia sobre relativos al “territorio, el medio ambiente y su participación tanto en las decisiones que puedan afectarlos, como su participación en el uso, administración y conservación de los recursos naturales” (artículo 6° del Decreto 1500 de 2018).

A su turno el Decreto 1500 contempla cuatro tipo de medidas para la protección de este territorio ancestral. Por una parte reafirma el deber institucional frente a la garantía de sus derechos de acceso a los espacios sagrados previamente reconocidos por las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, y que en adición prevé “incluirán aquellas de carácter preventivo, pedagógico y de divulgación que sean necesarias para asegurar la integridad, cuidado, protección, preservación y conservación de los espacios sagrados de la Línea Negra” (artículo 7° del Decreto 1500 de 2018). Establece al respecto esta norma un novedoso mecanismo de protección conforme al cual, a solicitud de estos pueblos el Ministerio del Interior ha de coordinar “los espacios necesarios con la entidad territorial, para la elaboración de acuerdos o protocolos de acceso a los espacios sagrados de la Línea Negra sobre áreas o predios determinados, en caso de que no haya sido garantizado”²²⁴ (artículo 7° del Decreto 1500 de 2018).

Lo anterior resultaba como texto acordado tras varias jornadas de discusión y concertación entre los equipos técnicos del CTC y el conformado por el Gobierno Nacional en cabeza de la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Mientras los primeros planteábamos alternativas para hacer efectivo un mandato legal vigente desde 1973 que ordena a “(l)os propietarios de terrenos en donde se hallen sitios de pagamentos, (que) no podrán impedir a los ‘Mamos’, ni a los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el acceso a estos lugares para cumplir sus prácticas mágico-religiosas”,

²²⁴ Señala este mismo artículo que “(p)ara la elaboración de dichos instrumentos se garantizará la participación plena y efectiva de los cuatros pueblos indígenas de la SNSM y serán convocados los terceros con justo título”, encargándose por su parte al Ministerio Público la vigilancia sobre “el cumplimiento de dichos acuerdos y protocolos” (artículo 7° del Decreto 1500 de 2018).

para los segundos incluso ello rozaba con el posible desconocimiento de los derechos de propiedad existentes en este territorio.

El Decreto ordena también la incorporación en los respectivos sistemas de información de la cartografía oficial de la Línea Negra adoptada por el IGAC (artículo 8° del Decreto 1500 de 2018), así como un deber general conforme al cual se deben sujetar “(l)as medidas, acciones y planes que se adopten” a la observancia del valor espiritual y ambiental del territorio, a las herramientas de salvaguardia y protección para el patrimonio cultural de estos pueblos, a sus instituciones y derecho propio, y así mismo que habrán de proponerse y coordinarse “medidas y acciones orientadas a la preservación y recuperación de especies de fauna y flora amenazadas o en peligro extinción en este territorio” (artículo 9° del Decreto 1500 de 2018).

Figura No. 3

Cartografía oficial del Territorio Ancestral de la Línea Negra conforme a lo dispuesto por el Decreto 1500 de 2018



Fuente: IGAC²²⁵ (2023)

²²⁵ <https://www.colombiaenmapas.gov.co/#>

Una cuarta medida de protección establecida en este Decreto fue la creación de una “Mesa de Seguimiento y Coordinación para la Protección del Territorio Tradicional y Ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM” que, guiada “entre otros, por los principios de pluralismo, reconocimiento y respeto de los conocimientos y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, y la progresividad en la protección y el goce efectivo de sus derechos” (artículo 10° del Decreto 1500 de 2018), se le encarga tres objetivos claramente definidos: “velar, impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento de los principios, mandatos y medidas establecidas en este decreto”, “proponer planes, programas, estrategias y acciones que se orienten a la protección y conservación de este territorio, su diversidad biológica, valor espiritual y cultural”, así como la de “fungir como instancia de entendimiento entre las autoridades que la conforman, en un marco de reconocimiento a la autonomía, el gobierno propio indígena y la identidad étnica y cultural” (artículo 10° del Decreto 1500 de 2018). Tal como lo señala Yanelia Mestre, se trata de la concreción de una apuesta concebida desde las autoridades tradicionales de estos cuatro pueblos, como un camino y horizonte de la interlocución y el intercambio de conocimiento:

Los Mamos más antiguos, ellos ya habían visto ese camino trazado, y ellos sabían que era un camino que se iba a ir construyendo poco a poco, y que era necesario irle compartiendo al hermano menor parte de ese conocimiento ancestral, no solamente para beneficio de nosotros como pueblo indígenas de La Sierra, sino necesario también para el hermano menor y para el territorio” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Esta Mesa representa pues un nuevo momento en el diálogo histórico con el Gobierno Nacional por el que han apostado conformados como el CTC los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en el propósito de su recuperación y reafirmación territorial y autonómica, pero también para la protección de la naturaleza en el marco de una democracia plural.

CONCLUSIONES

La actual configuración jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la SNSM, relata un proceso en el que su vínculo ancestral con el territorio, los principios que lo rigen y el gobierno propio que en él ejercen, han sido al tiempo puestos en permanente disputa. No obstante lo anterior, dicho proceso ha respondido también a una apuesta de recuperación y reafirmación cultural, territorial, política y organizativa emprendida y proyectada por sus autoridades propias a través del diálogo con la institucionalidad y en el uso

estratégico del derecho, pero con la permanente consciencia y voluntad de resistencia ante estos como fuente de validez de lo ancestral y propio.

En el marco de tal configuración sería un saber académico especializado el que desde la arqueología y la antropología, con su propia evidencia, valoración, método y campo de conocimiento, hoy en buena medida crítico de este vínculo así expresado y defendido, el que sienta en todo caso desde mediados del siglo XX las bases discursivas, académicas y de autoridad científica para años más tarde, en el devenir del poder político, la institucionalidad y el derecho agrario, servir esta continuidad histórica como fundamento de los reconocimientos jurídicos que determinasen el contenido y carácter de tales derechos bajo la figura del Resguardo.

Este territorio fue desde el mismo encuentro colonial objeto y escenario de abiertas políticas de guerra, sometimiento y despojo, situación que no obstante la existencia y el uso indígena de los instrumentos jurídicos disponibles, condujeron a la acumulación de tierras en esta región. Así mismo, tal como ocurriera en el resto del país, en la SNSM y territorio ancestral de estos cuatro pueblos fue estimulada la colonización y promovida su seguridad jurídica, así como implementadas allí distintas políticas y normativas ambientales y agrarias que desde los años sesenta transformarían las perspectivas en estas materias.

Como parte de su configuración jurídica, la representatividad del territorio es también un rasgo de los derechos en disputa en el marco de las transformaciones mencionadas, pues con la creación de distintas instancias participativas ambientales, la propia conformación de las organizaciones indígenas de estos cuatro pueblos entre los años setenta y noventa, o la creación en estos mismos últimos años de la MPC y la CNTI como espacios de interlocución nacional en materias relativas al territorio, la misma adquiere un carácter paradigmático en la concepción del relacionamiento entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas.

La configuración de los derechos territoriales de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo a través de la institución del Resguardo puede señalarse conforme a lo expuesto, se produce a lo largo de cuatro décadas como expresión de las decisiones administrativas de unas transformadas en el tiempo autoridad y gestión de tierras. Tales actos de reconocimiento de derechos sobre la tierra incorporan también una perspectiva sobre estos pueblos, sus comunidades,

organización social y política, que los configuran en general y habilitan como sujetos titulares colectivos de la tierra que el Estado adjudica como política de reforma agraria.

La formalización de la propiedad bajo la forma de resguardos muestra un reconocimiento de los derechos sobre la tierra con transversal motivación ambiental, carente de un enfoque integral de la territorialidad y más bien fragmentador de la misma, tanto por dejar a salvo derechos de particulares y de la administración que niegan y difieren en el tiempo una plena seguridad jurídica y autonomía en el territorio indígena, como también por una caracterización del mismo que es concebida en estos actos a través de la lupa de la división administrativa -municipal y departamental- del territorio y su población.

La revisión de estos actos de titulación estatal de la tierra permitió ver también cómo la misma ha estado acompañada y fundamentada en el caso de estos cuatro pueblos indígenas, por una caracterización administrativa de sus rasgos culturales y organización social y política, que no ha sido estática en el tiempo, y que muestra más bien cómo a través de esta también incide la administración en la representación del territorio y tras ello en las disputas por la interlocución sobre la misma, su gestión y ordenamiento.

También como expresión de la que ha sido una histórica apuesta cultural, política y jurídica de estos cuatro pueblos por la recuperación de su territorialidad ancestral, es a lo largo del siglo XX que los mismos inician y recorren un camino de interlocución con el Estado colombiano regional y nacional, el cual allanaría también desde entonces el de un reconocimiento progresivo de su territorialidad como *Sistema de Espacios Sagrados* y de gobierno. Un trasegar jurídico que, no desprovisto de conflictos, daría a estos pueblos indígenas valioso elementos jurídicos y discursivos para reafirmar su territorialidad, autonomía y gobierno propio, más allá de su imprescindible pero fragmentaria propiedad colectiva de resguardo.

CAPÍTULO IV

ESTRUCTURAS PROPIAS DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN COMO AUTONOMÍA EN EL TERRITORIO ANCESTRAL DE LA LÍNEA NEGRA

Introducción

El proceso cultural, político y jurídico que adelantan desde la segunda mitad del siglo XX los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo por la defensa, demarcación, visibilización y protección de su territorio ancestral, así como para su recuperación a través de la constitución y ampliación de sus resguardos, lo ha sido al tiempo por la existencia de sus identidades colectivas, el ejercicio y la reafirmación de sus sistemas de conocimiento y estructuras propias de gobierno. La de estos cuatro pueblos ha sido en este marco una lucha por preservar, reapropiar y posicionar sus comunes lazos culturales ancestrales, para desde allí disputar la defensa de su territorio como espacio y sistema integral de convergencia de identidad, espiritualidad, cultura, naturaleza y autonomía política.

Esta concepción holística y sistémica del territorio es el fundamento de la apuesta de gobierno propio que estos cuatro pueblos adelantan conformados como el Consejo Territorial de Cabildos (CTC) desde finales de los años noventa. Desde entonces el CTC viene disputando en oposición a una hegemónica y sofisticada fragmentación física, jurídica e institucional de su territorio ancestral, la reafirmación y el posicionamiento de sus estructuras propias de gobierno, así como la formalidad pública de su interlocución y coordinación con las demás autoridades del Estado.

Este Capítulo aplicó en su desarrollo una investigación acción participativa desde la que ha sido una concurrente tarea continua de acompañamiento jurídico en las apuestas jurídicas del CTC relativas a la defensa e implementación del Decreto 1500 de 2018 y de su protocolo propio. De esta manera, mis notas de campo y observaciones participantes en las reuniones a las que he asistido, constituyen una fuente del mismo. De igual manera se llevó a cabo un análisis documental de los mandatos, lineamientos y comunicados adoptados y emitidos por el CTC desde su conformación y hasta el presente, así como aquellos de las organizaciones indígenas de estos cuatro pueblos relativos a sus apuestas autonómicas: OWYBT del pueblo Wiwa, OIK del pueblo

Kankuamo, OGT del pueblo Kogui y la CIT del pueblo Arhuaco. Para conocer el proceso y sentido de la conformación del CTC se sostuvieron por su parte igualmente conversaciones con autoridades indígenas partícipes de su conformación y en su actualidad como Cabildos Gobernadores de estos pueblos. Igualmente se revisaron distintos actos administrativos y bases de datos del Ministerio del Interior, así como normas, documentos e informes de otras entidades oficiales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ICANH, ANLA, entre otros, así como algunos obtenidos a través de las respuestas a derechos de petición presentados.

Es pues el objeto de este Capítulo IV abordar la configuración y apuestas autonómicas del CTC, así como las que han sido sus estrategias frente a las disputas que hasta la actualidad afronta este espacio de gobierno indígena en defensa del territorio ancestral de la Línea Negra, y por el ejercicio de su autonomía y propio gobierno. Lo anterior buscando develar sus posibilidades institucionales y jurídicas y como apuesta por superar las brechas que hoy impiden la garantía y protección de su integridad territorial y ejercicio como autoridades públicas propias.

Este objetivo se aborda en tres momentos. En el primero de ellos se presenta el proceso de configuración de la apuesta conjunta de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo que en defensa de la integralidad de su territorio ancestral, vienen adelantando desde finales de los años noventa como el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) (CTC). Será a partir de este marco que una segunda sección se enfoque luego en las disputas que con ocasión de tal causa afronta como proceso autonómico e instancia propia de gobierno el CTC, y en particular como actores de la política ambiental nacional y global, así como de cara a dos escenarios que a hoy amenazan, desconocen y fragmentan la integridad de su territorio ancestral como sistema de espacios sagrados, conocimientos y gobierno en el mismo, como son la implementación en su territorio del concepto de afectación directa, su expresión masiva y participativa, así como de los mecanismos administrativos de registro de sus autoridades que hoy reconocen y hacen operativa la representatividad.

Expuesto lo anterior, una tercera sección aborda posteriormente el carácter y contenido cultural, político y jurídico de la propuesta que para su relacionamiento administrativo como *Autoridades Públicas Propias* en el Estado han presentado y hoy disputan junto con la ampliación de los

horizontes epistémicos de su autonomía. Lo anterior, se expone allí, lo han hecho estos cuatro pueblos buscando y disputando transitar desde hegemónicas formas participativas a escenarios de coordinación entre conocimientos, sistemas jurídicos y de gobierno territorial. Finalmente se recogen unas conclusiones.

1. LUCHAS EN UNIDAD POLÍTICA Y POR LA INTEGRIDAD TERRITORIAL.

Los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa mantienen con su territorio una relación ancestral común enmarcada y determinada por sus propios mandatos de origen, sistemas y estructuras de gobierno. A partir de allí, la suya ha sido una apuesta por la defensa de la integralidad territorial que no obstante los propios y disímiles avatares históricos, procesos organizativos, de supervivencia y reemergencia cultural afrontados por cada uno de ellos, les ha convocado conjuntamente desde el origen y también como actores de un histórico de conflictos en su territorio ancestral en torno a la propiedad, los usos, el manejo, la planificación y el ordenamiento territorial, entre otros.

Fundamentados en sus propias instituciones, las de estos cuatro pueblos han sido en ese mismo sentido, luchas afrontadas desde la autonomía y también complementariedad, unidad cultural y política. La constitución del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) (CTC) a finales de los años noventa, es expresión de ello y de la que viene siendo su apuesta por la defensa y reafirmación ante el Estado de su Sistema de Espacios Sagrados, de conocimientos y gobierno de autoridad pública ancestral en el territorio que como puente de entendimiento demarcan como la Línea Negra.

La del CTC se corresponde entonces con una *política de lugar* (Escobar, 2010 ; Leff, 2019) que re-emerge de un situado pasado ancestral común, y como alternativa de reafirmación del territorio y la autonomía indígena. Impulsado por las transformaciones jurídicas y políticas que en el Estado colombiano se producen iniciando la década de los noventa, la del CTC ha sido, retomando a Leff (2019: 64), una “política del lugar y el espacio” que apuesta por disputar en su territorio verdades alternativas que afirman derechos existenciales y por legitimar “reglas mas plurales y democráticas de convivencia social” y esto, como señala este sociólogo y economista mexicano, en oposición a “la racionalidad económica que se ha construido como el mas alto grado de racionalidad del ser humano, ignorando a la naturaleza y a la cultura” Leff (2019: pp.64-65).

1.1. Fundamentos y luchas de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo por la integridad de su territorio ancestral.

Las apuestas de defensa y disputa territorial que han emprendido los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa lo han sido también por preservar, revitalizar y reafirmar el ejercicio de sus propias y conjuntas estructuras de gobierno. Desde sus particulares experiencias de reivindicación y también devenires históricos de despojo, asimilación cultural, colonización y victimización en el conflicto armado hasta el punto de su común territorio reconocido como víctima²²⁶ y también peligro de exterminio físico y cultural (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009), ha sido no obstante una resistencia en la reafirmación, recuperación y defensa de su territorio ancestral, aquello que con fundamento en unos mismos mandatos de origen y como expresión de su unidad cultural y política, ha orientado y definido su apuesta por un proceso autonómico conjunto.

Un hilo circunda el territorio ancestral y entrelaza también las históricas luchas libradas por estos cuatro pueblos para seguir existiendo, preservar su cultura, sistemas de conocimientos e identidades colectivas. En este marco la apuesta por la seguridad y formalización jurídica de sus derechos de propiedad sobre la tierra a través de la constitución y ampliación de los resguardos ha posibilitado efectivas estrategias de preservación cultural y una base material para la cultura, el ejercicio y la disputa de la autonomía, pero al tiempo supuesto también rupturas culturales y políticas significativas que hoy siguen desafiando y también motivando su apuesta como unidad de gobierno indígena ancestral.

Ha sido pues la defensa y reafirmación de la integridad de su territorio ancestral y sistema de espacios sagrados, aquello que les ha convocado en unidad a dicha apuesta por la consolidación territorial, cuyo reconocimiento jurídico, tal como se señaló en el Capítulo III, se iniciaba en la

²²⁶ Así lo acreditó la Jurisdicción Especial de Paz en el marco del Caso No. 09 (Macrocaso. Crímenes no amnistiables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano), mediante el Auto SRVBIT-XCBM-NNHC-JJCP-ACHP- 01 del 25 de junio de 2024. Lo anterior “en su calidad de sujetos colectivos de derechos al Territorio ancestral, sagrado y colectivo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta), delimitado por el sistema de sitios sagrados de la Línea Negra, denominado Seykutukunumaku (Iku), Séshizha (Kággaba) o Shetana Zhiwa (Damana); y a los Pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo, en el marco del Caso 09, subcaso Sierra Nevada de Santa Marta y zonas de influencia”.

década de los setenta con la expedición de la Resolución 002 de 1973 y hasta su actual delimitación por el Decreto 1500 de 2018 como sistema de espacios sagrados y de gobierno de especial protección y valor espiritual, cultural y ambiental (Decreto 1500 de 2018). Estos cuatro pueblos son "una sola raíz (Aswínkala), un solo linaje", los "hijos Mayores de La Madre espiritual" dadora del territorio ancestral (Mestre & Rawitscher, 2018: 29), una concepción de la unidad y complementariedad que es descrita de la siguiente manera por el Cabildo Gobernador del pueblo Kankuamo Jaime Luis Arias:

En la sabiduría y el conocimiento ancestral es donde se puede profundizar en ese mandato que nos rige, que nos mantiene a ser como pueblos de la Sierra ya de manera conjunta, como ese principio de unidad, un solo territorio, una sola casa, un solo gobierno que nos establece a raíz de los espacios sagrados y aún refleja como ese legado que tenemos de cuidar nuestro territorio, pero también cuidar el mundo y el universo de esa visión de origen que tenemos como guardianes de la humanidad (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

En su trabajo junto al pueblo Kogui (Kággaba), los asesores del CTC Yanelia Mestre y Peter Rawitscher recogen cómo a partir de los "mismos Padres y Madres espirituales que organizaron las normas para el cuidado del agua, las semillas, los arboles, los bosques, la tierra, las piedras y todo lo que conocemos y utilizamos", los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa observan y se rigen por normas cuya codificación se encuentra en los espacios sagrados y también en los relatos de personajes originarios de la creación (Mestre & Rawitscher, 2018).

Estos autores precisan sobre esa complementariedad cultural y política existente entre estos pueblos advirtiendo sobre un aspecto igualmente aflorado en las conversaciones sostenidas con las autoridades del CTC que fueron entrevistadas, como es el referido al territorio, los deberes, elementos naturales, misión o rol que conforme a ese linaje, códigos y relatos de origen comunes, le fueron entregados a cada pueblo bajo "unas normas, procedimientos y características propias" con el propósito de cuidar y preservar la integralidad del territorio ancestral (Mestre & Rawitscher, 2018: 29). Desde allí, la apuesta autonómica de cada pueblo, y por la recuperación, recreación, reconfiguración y reemergencia de sus particulares y confluyentes identidades colectivas y estructuras propias de gobierno, ha estado atada entonces a esta unidad territorial ancestral, al común vínculo original que con esta mantienen estos cuatro pueblos, y como expresión del empeño conjunto en su búsqueda.

Esto último desde la colonia y ante el sometimiento y saqueo del que fueron objeto los pueblos originarios en la SNSM en el marco de la que Friede (1960:20) describió como una “forma anárquica de conquista” transcurrida tras el primer arribo de Rodrigo de Bastidas en el año 1500 a lo que hoy es la ciudad de Santa Marta. De acuerdo con este antropólogo e historiador, ello se produjo primero de la mano de los “conquistadores-comerciantes” que “con pretexto de comerciar con los indios (...) (tuvieron por) verdadero motivo despojarlos de sus bienes y, ante todo, capturarlos como esclavos para el trabajo en las minas y en los campos” (Friede, 1960: pp.12-13), una mirada conquistadora posibilitada por el hecho de ser tratadas estas, al menos durante las dos primeras décadas del siglo XVI como tierras de nadie y solo como fuente de esclavos para las islas de Santo Domingo, Cuba, Jamaica y Puerto Rico, así como luego durante la tercera y cuarta, ya bajo el mando de García de Lerma, motivada y tolerada por el riesgo de la despoblación colona azuzada por las noticias que llegaban del oro y las riquezas del Perú (Friede, 1960:25).

Tal como anota Sánchez (2021:57), será finalizando el siglo XVII que, tras un proceso de expolio y formidable reducción demográfica de la población indígena de la SNSM, comienza a consolidarse su sometimiento y control en el marco de la que este autor explica fue una pragmática relación entre los habitantes españoles de la ciudad de Santa Marta y la Corona en la cual, “(m)ientras los primeros expoliaban a los indígenas, la segunda soslayaba cualquier control sobre la cuantía de los tributos, la esclavización” y su muerte. Lo anterior hasta el punto de haberse reseñado un completo exterminio de las culturas originarias de estas tierras (Friede, 1960; Giraldo, 2022), controvertido no obstante ello desde la propia arqueología desde donde también se ha sostenido, como ya fue expuesto en el Capítulo III, una continuidad de los rasgos *Tairona* en los actuales Kogui²²⁷ (Reichel-Dolmatoff, 1953:44), pero ante todo por el presente de cuatro pueblos que mantienen vigentes lazos de identidad originarios que recrean, reafirman y en cuya recuperación basan y apuestan hoy por orientar el ejercicio del gobierno en el territorio ancestral de la Línea Negra.

²²⁷ Tal como precisan Mestre y Rawitscher (2018:170), “desde las arremetidas, los españoles no mantuvieron una presencia permanente, y dejaron varios Ezuama funcionando en las partes altas de la Sierra, los cuales conservan aún sus sistemas de gobierno y manejo del territorio. Esto permitió que, a través de ellos, los Kogui hayamos manejado - y aún lo sigamos haciendo-, el intercambio espiritual con espacios sagrados en todo el territorio, desde los Ezuama hasta el Mar, junto con otros linajes indígenas emparentados en las partes bajas”.

En esta provincia la concentración de los indígenas en los llamados pueblos de indios, contribuiría en el siglo XVIII contribuiría a la implantación española de sus propias categorías socio-políticas, para “hubo cabildos indígenas integrados por el alcalde y regidores elegidos por la comunidad (...) funcionarios (que) se transformaron en intermediarios entre el Estado español y la población nativa” (Aramis, 2018:169). La construcción de la SNSM y su lugar en la de un proyecto de Nación encontraría por su parte durante el siglo XIX una determinada concepción jurídica y científica. Por una parte, conforme lo previó la Constitución Política de la Nueva Granada²²⁸, entre 1843 y 1847, dentro de los once “territorios” o “territorios especiales”²²⁹ se crearon el de “Guajira” junto con el de “Nevada y Motilones”, territorio que atrajo a exploradores que se ocuparan de documentar y producir también este lugar, como el Francés Élisée Reclus tras su viaje colonizador a la Sierra Nevada en 1855 (Domínguez, 2018) y luego, finalizando el mismo siglo, por cuenta de los textos publicados por el explorador británico Frederick A. Alexander Simons, quien tras su llegada a las costas del caribe colombiano en 1878 adelantó “la descripción de las riquezas naturales y las actividades económicas de La Guajira y la Sierra Nevada, y la enumeración de los potenciales que ofrecían dichas zonas para la explotación de esas riquezas y/o la ampliación de las existentes” (Gómez, 2017:152).

En este marco la lucha por el reconocimiento, la recuperación y la exigencia de respeto al territorio ancestral, sus espacios sagrados y de gobierno, encuentra a inicios del siglo XX un momento de configuración como apuesta de interlocución, exigencia jurídica de autonomía y para lo que sería la gestación de una apuesta organizativa (Bosa, 2106; Ariza, 2021). Lo anterior se produce en un contexto en el cual, como se ha señalado eran para entonces una perspectiva asimilacionista y civilizatoria que orientaban la política de gobierno sobre los pueblos indígenas, y en el que la iglesia católica asumía en la SNSM²³⁰, como lo hacía en el entero del país durante la hegemonía conservadora, un activo papel en el Estado y la educación.²³¹

²²⁸ En su artículo 167 dispuso la posibilidad de que fueran leyes especiales las que rigiesen para aquellos “lugares que por su aislamiento y distancia de las demás poblaciones no puedan hacer parte de algún cantón o provincia, ni por su escasa población puedan erigirse en cantón o provincia”.

²²⁹ Junto a estos fueron creados Bocas del Toro, Caquetá, Darién, San Martín, Guanacas, Raposo, San Andrés, Casanare y Bolívar (Carare) (Domínguez, 2018:234).

²³⁰ De acuerdo con Mestre y Rawitscher (2018:185), “hasta 1684 no se encuentran informes acerca de la existencia de iglesias, curas y evangelización católica en la Sierra”.

²³¹ Tras la suscripción en 1887 del Concordato entre Colombia y el Vaticano, y en el marco de la instauración de misiones religiosas con el objeto de adelantar en distintas regiones del país dicha campaña civilizatoria sobre los considerados salvajes, fue encargada a la orden capuchina la prefectura de La Guajira, Sierra Nevada y Motilones

Tales luchas se expresarían para entonces en las respuesta, acciones y el proceso autonómico mismo emprendido por el pueblo Arhuaco para denunciar los abusos y exigir sus derechos ante las autoridades administrativas locales y nacionales, que eran desconocidos en medio de la situación que sus comunidades vivían en el territorio ancestral por cuenta de tal violenta evangelización, asimilación cultural, colonización del territorio²³² y desconocimiento de sus tradiciones y autoridades. En este marco las luchas libradas por el pueblo Arhuaco para recuperar su territorio se configuraron en medio del avance de la colonización campesina y el control de la Misión Capuchina, como la única apuesta posible por la preservación y reconstrucción de su cultura (Naranjo, 2012).

La resistencia cultural y la exigencia de su autonomía buscó el pueblo Arhuaco en concreto plantearlas ante el Estado frente a los abusos y su de consuno desconocimiento en el territorio por parte de las autoridades locales y de la Misión. De esta apuesta y sus disputas dan cuenta por una parte la movilización que adelantase una delegación arhuaca entre los años 1915 y 1916 con el objeto de denunciar tales atropellos, incluyendo una entrevista en Bogotá con el entonces presidente conservador José Vicente Concha para denunciar “la pérdida de autonomía política” y solicitar “el nombramiento de autoridades propias en los principales puestos administrativos de la región”²³³ (Bosa, 2016: 114). Así mismo lo ejemplifica el empeño de los mamás arhuacos en no perder las prácticas propias del cual dan testimonio los descargos presentados por el Vicario Apostólico de la Guajira y Sierra Nevada (Citado por Córdoba, 2012:97) frente a las denuncias presentadas por este pueblo, en los que advierte que estos “no convienen que los indios dejen sus creencias”, y alega que “(p)ara los misioneros los mamás ven amenazada su poderío”, recomendando en seguida el sostenimiento de la Misión en la SNSM y la necesidad de “dar el último y definitivo golpe a la superstición arhuaca”.

(Pérez, 2012). En su artículo 31 dispuso que “(l)os convenios que se celebren entre la Santa Sede y el Gobierno de Colombia para el fomento de las misiones católicas en las tribus bárbaras, no requieren ulterior aprobación del Congreso”.

²³² De acuerdo con Barrera (2014:235), en la SNSM se produce en este mismo período un “proceso de colonización espontánea que se desarrolló en las laderas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá a finales del siglo XIX”.

²³³ Tras indagar en los archivos del corregimiento señala Bosa (2016:114) que “varios indígenas habían ocupado el puesto de corregidor” antes de 1916 pero “en los últimos meses, habían sido reemplazados por colonos”.

La lucha emprendida por el pueblo Arhuaco para reafirmar el territorio ancestral de la Línea Negra, así como por la constitución de una reserva indígena y luego de su hoy resguardo, se articula como explica Naranjo (2012), mediante su configuración organizativa y estrategia de interlocución en el Estado, una apuesta que resultara paradigmática en el devenir político en la SNSM y un impulso a la ulterior configuración en este mismo territorio de la apuesta organizativa de los Kogui iniciando los ochenta y los Wiwa y Kankuamo en los noventa, así como para la defensa conjunta de la integridad del territorio ancestral que demarca la Línea Negra.

A través del que Ariza (2021:pp.156-157) señala se configuró para entonces como un “lenguaje legitimador” al que acudió el pueblo Arhuaco para reafirmar su lugar en el Estado y sus derechos, así como antecedida por la militancia política y sindical adelantada entre los años 1914 y 1927 por algunos líderes del pueblo Arhuaco y en el marco de la consolidación de su alianza con la Federación de Trabajadores del Magdalena (FTM), se produjo en el año 1944 la conformación de la *Liga Indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta* (LISNSM), así como en 1949 su constitución legal (CIT; Naranjo, 2012). Junto a esto último un nuevo momento en el proceso de reivindicación de sus derechos, así como en la estrategia de interlocución con el Estado en la cual sería desde “(...) la búsqueda de la autonomía centrada en la demarcación de su territorio a partir del reconocimiento legal de la Línea Negra, (que) las autoridades Arhuacas lograron establecer una comunicación con el Gobierno colombiano” (Naranjo, 2012:152).

El líder indígena Arhuaco Vicencio Torres Márquez dejaría por su parte testimonio en su comunicación enviada en el año 1968 al entonces Ministerio de Gobierno, sobre el que se aprecia era un claro catálogo de razones y fundamentos culturales que incluyeron el vínculo original de los cuatro pueblos con este territorio:

(...) en cada uno de los puntos de las cuatro partes del mundo, se eligieron como cuatro mamos para gobernar aparte, cada uno con sus propias y legítimas leyes. Luego se posesionaron de su cargo cada uno en cada punto cardinal.

(...) los que pertenecemos a estas tribus indígenas tenemos que cuidar y asistir todos esos sitios mencionados y cumplir nuestros deberes en los trabajos de nuestra ciencia oculta y tradicional. Esa es nuestra obligación. (...)

Los de casta kakatukua, nativos también de la Sierra Nevada de Santa Marta. Ellos eran poporeros igual que nosotros, con las mismas leyes de las ciencias ocultas y tradicionales, pero

con distinta lengua y con sus propias costumbres. Ellos son los atanqueros. Los indígenas que residen en la región de Marocaso, pertenecientes a la raza de arsarios y su casta es la de los malayos, también nativos de este territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta. Son poporeros pero de distinta manera de hablar, con las mismas leyes de las ciencias ocultas tradicionales. Los indígenas Kogui pertenecientes a la casta Kággaba. Ellos son también poporeros y nativos de este territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta, en la parte de ranchería, pueblo primitivo. (Torres, 1968; 2010:pp.68-71).

Antecedida por los que entre 1950 y 1960 son unos intereses económicos del Gobierno nacional sobre los territorios de los hoy departamentos del Magdalena y Cesar en torno a la ganadería, la producción de algodón, café, madera y banano, entre otras (Muelas, Santamaría & Sosa, 2012:132), esta reafirmación cultural, política y territorial a través de la interlocución con el poder nacional del Estado, se vería luego durante la segunda mitad de la década del setenta abocada a reaccionar frente a un momento importante en el proceso colonizador en la SNSM y el territorio ancestral de estos cuatro pueblos, pues el mismo se incrementa exponencialmente en el marco del auge del cultivo de la marihuana (Prado, 2020; Avella et al., 2020) y junto con ella la conflictividad por la tierra.

En este marco también surge la necesidad de obtener seguridad jurídica sobre el territorio e iniciando esta década, en el marco de la lucha conjunta por visibilizar y exigir un reconocimiento y respeto al territorio ancestral, las autoridades tradicionales de los pueblos Arhuaco y las de los pueblos Kogui, Wiwa y Kankuamo convergen para reafirmarse como integralidad territorial y de gobierno ante el Estado. De la siguiente manera lo reseña el Cabildo Gobernador del Pueblo Wiwa José Mario Bolívar:

(...) desde el 70 que todavía no existían las organizaciones, ni los cabildos, ni nada. Los Mamos desde su conocimiento responsable hacia La Sierra, ellos empezaron a consultar y quiénes lideraron eso fueron los Mamos Wiwa. Que convencieron a los Kankuamos que los ayudaran a buscar a alguien que empezara a escribir porque vieron que como la responsabilidad era nuestra, de decirlo hacia afuera, entonces buscaron a alguien que lo escribiera, porque los Wiwa no teníamos quien escribiera. Entonces ya buscaron a los Kankuamos, buscaron a los Arhuacos, a los Kogui y obviamente que tenía que haber un trabajo de los cuatro, entonces todos aportaron y nosotros jugamos digamos un papel fundamental en ese sentido de la responsabilidad, de construir y de poder dimensionar desde el concepto cultural hacia una traducción occidental.

Lo anterior antecedió pues su conjunta interlocución ante el Gobierno de Misael Pastrana cuyo entonces Ministro de Gobierno expediría la Resolución 002 de 1973 demarcando la Línea Negra

simbólicamente y como “Zona Teológica”. Esta Resolución sería un fundamento jurídico expreso de la Resolución 113 de 1974 que constituyó la reserva indígena a favor de las comunidades del pueblo Arhuaco de Pueblo Bello asentados en lo que hoy se conoce como Nabusímake y antiguo San Sebastián de Rábago, así como en Atánquez.²³⁴ Con tal antecedente se produjo posteriormente la conformación en 1974 del Consejo Indígena Arhuaco – COIA y tras este en 1978 de la CIT, ambas apuestas de unidad con los Kogui y Wiwa. Esta última fue concebida desde su creación como “la confederación de los tres pueblos de la Sierra, porque al principio fue así, no se creó para el pueblo Arhuaco sino para los tres que estaban en este momento” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Tal como se expuso en el Capítulo precedente, la consolidación de la propiedad sobre el territorio a través de la constitución y ampliación de sus resguardos continuará siendo entre los años ochentas y noventas para estos tres pueblos una apuesta y estrategia política y jurídica conjunta. Lo anterior en el marco de los embates del conflicto armado que estos afrontan a lo largo de este, que fuera también un período de intensificación y reconfiguración del conflicto armado en el país y en la SNSM, primero con la creación en 1982 del frente 19 de la FARC²³⁵, por estos mismos años de los primeros grupos paramilitares en la zona y posteriormente a mediados de los noventa con su conformación como las AUC. Tal como lo señalan Salinas, Hoyos y Cristancho (2018:21) “todos estos grupos han utilizado la Serranía del Perijá, la Sierra Nevada y la Ciénaga Grande como zonas de retaguardia y refugio”.

Finalizando la década de los ochenta e iniciando la de los noventa la expresión organizativa de esta unidad en defensa y por la recuperación del territorio ancestral daría pasos adicionales con la constitución en el año 1987 de la organización del pueblo Kogui OGT y con el “renacer Kankuamo”, como usualmente es referido el proceso identitario y autonómico de este pueblo, y en el cual fueron determinantes los principios y las estructuras ancestrales de la unidad cultural en

²³⁴ No así la Resolución 0109 de 1980 constituyendo el Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco, la cual no incorporó mención a este antecedente jurídico de demarcación “simbólica”, pero sí se fundamentó en los rasgos culturales comunes de estos tres pueblos.

²³⁵ Este, también conocido como el frente “José Prudencio Padilla”, hizo presencia en los corregimientos de San Pedro de la Sierra, Siberia y Minca (Avella et al., 2020).

la Línea Negra. Lo primero recogía un camino de cerca de dos décadas de apuesta de las autoridades Kogui por la conformación de una organización en medio de la adversidad:

En realidad el trabajo de establecer la OGT había comenzado desde los años 1970. El proceso fue difícil para los líderes indígenas y para los Mama, quienes finalmente lograron su conformación. Debieron enfrentar la fuerte oposición del mismo sistema de violencia que venían desde el inspector, ahora agudizado por graves fenómenos como el narcotráfico y la colonización masiva de la Sierra Nevada de Santa Marta” (Mestre & Rawitscher, 2018:225).

La OGT se creaba política y culturalmente en 1987 mediante un documento autónomo y una primera acta de la misma que lo fuera también de entendimiento²³⁶, suscrita por el Cabildo Gobernador Kogui Ramón Gil, el Secretario General de la organización y un líder Arhuaco, junto con una docena de representantes de distintas entidades departamentales y nacionales del Estado de distinto orden, quienes conjuntamente convenían en el reconocimiento de la conformada OGT y en compromisos adicionales relativos a la ampliación del resguardo, el control del turismo y la recuperación de Teyuna y mal llamada “Ciudad Perdida”, tras reunión convocada según se lee en la misma, por los mamos Kogui y Arsarios (Wiwa).

Por otra parte, desde la creación de la Organización Kankuama en 1993 a través de la cual este pueblo estructura y viene hasta el presente adelantando el ejercicio de su gobierno en su resguardo y como parte integral de la autoridad pública propia y ancestral en el territorio demarcado por de la Línea Negra:

Ha habido un ciclo de la historia que el pueblo Kankuamo ha tenido una función fundamental en ese mantenimiento, en esa defensa del territorio y de la línea negra, pues naturalmente, somos el pueblo más aculturizado por la colonización, por la conquista, somos el pueblo que más nos hemos relacionado con otras culturas, con otros pueblos, con otras sociedades y eso en última pues obedece también a una dinámica que decían los mayores, de tener esa capacidad, ese agregado del dialogo, de transmisión de relacionamiento, pero a veces se convirtió en riesgo porque ha hecho indudablemente perder gran parte de esos elementos, de esos valores de la cultura. (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

La aptitud colectiva y el cumplimiento ante esta misionalidad de origen es comprendida desde este pueblo como un fundamento de su propia reemergencia cultural y también como la apuesta

²³⁶ Documento llamado Acta No. 001 de reunión que fuera adelantada en el Centro Agropecuario de Gaira el 21 de enero de 1987.

que desafía y permite superar la que llegó a ser su prácticamente completa asimilación cultural y exterminio físico. Al pueblo Kankuamo le fue asignada “la misión de cuidar y conservar los elementos que fundamentan la vida (...), a nosotros nos dejaron el legado del templo y de la muralla. (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

El reconocimiento ante el Estado de los Kankuamo, “surge como un principio de defensa para garantizar el funcionamiento de su organización social” (Sánchez y Bustamante, 2020:27) y ello tras una estrategia de resistencia que tal como lo explica el mayor Jaime Arias, ex Cabildo Gobernador de este mismo pueblo, les llevó a negar la identidad “para sobrevivir, si no los matan”, señala, pero en la que no desaparecieron, no obstante el miedo, la relación con el territorio y la prácticas tradicionales, pues “a pesar de todo eso el pueblo Kankuamo sobrevivió con su cultura, y lo que uno pudo indagar es que la gente iba a trabajar con el Mamo, en la noche, se iba primero en la noche y venía de madrugada” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

El pueblo Kogui ha cumplido por su parte hasta el día de hoy un papel central en ese cuidado y retorno conjunto a las tradiciones y prácticas propias, en tanto portador de conocimientos a cuyo retorno y puesta en práctica apuesta la unidad de gobierno en la Línea Negra. Como ya había sucedido en el caso del pueblo Arhuaco²³⁷, en relación con los Kankuamo “los Koguis, pueblo hermano de la Sierra, divisaron desde el origen que los Kankuamo no se extinguirían sino que, al paso de cuatro generaciones renacerían, como en efecto pasó” (CNMH & ONIC, 2019:97).

1.2. Antecedentes y conformación del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta).

Con la expedición durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano de la Resolución 837 de 1995 reformando la resolución 002 de 1973, el reconocimiento institucional de la unidad de los cuatro pueblos y de su común vínculo con el territorio ancestral demarcado por la Línea Negra adquiere en el Estado una más sólida base jurídica y política, tanto por cuenta de las propias

²³⁷ Iniciando el siglo XX, en el marco de su proceso de recuperación cultural en el pueblo Arhuaco “se organizaron visitas exploratorias hacia los centros ceremoniales de los mamos koguis para reconocer en la historia oral de estas autoridades tradicionales todas aquellas formas organizativas que lograban entablar una conexión directa con el pasado arhuaco” (Torres, 1978 citado por Naranjo, 2012:156).

transformaciones constitucionales de 1991 y como efecto de la “forma de articulación intercultural” que se comprendía en este acto administrativo habría de ser “funcional con la autonomía política y cultural” de estos cuatro pueblos (Resolución 837 de 1995). Lo anterior se produce en el marco de la institucionalidad ambiental tras la expedición de la Ley 99 de 1993 y del diálogo, que con sus oportunidades y riesgos, adelantaban entonces estos cuatro pueblos con la fundación Pro-Sierra, tal como se desprende de lo que al respecto relata el mayor Jaime Arias:

(...) la llegada de Pro-Sierra con el plan de desarrollo sostenible de La Sierra Nevada nos hace unir, en ese momento. (...) Hicimos la digamos la reunión en conjunto y entonces de ahí, de esa consulta sale que “¿quién dijo que plan pa La Sierra? si el Plan existe desde el origen, punto. No estamos de acuerdo”. (...) Se creó un mecanismo como de consulta, pero no era consulta como tal, sino de concertación que se llamó el Comité directivo del Plan de Desarrollo sostenible; integrado por los cuatro gobernadores y por el gobierno del Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente, Parques y Pro-Sierra hacia la secretaría técnica, y empezamos a sesionar ese comité directivo, cuando eso estaba ahí de director de Pro-Sierra Juan Mayer (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022).

Tal como lo había sido en el propio re-emerger Kankuamo, la apuesta del movimiento indígena por implementar la Constitución Política de 1991 y en particular su exigencia y movilización para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 286, 330 y 56 transitorio constitucional fueran conformadas y entre tanto puestas en funcionamiento las Entidades Territoriales Indígenas, dio un contexto político, organizativo y jurídico propicio para la conformación del CTC. La previa expedición en el año 1993 del mencionado Decreto 1088 de 1993 previendo la conformación de las asociaciones de “Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas” (artículo 1 del Decreto 1088 de 1993) marcaba una pauta de la concepción jurídica del que sería a la larga un régimen transicional de décadas, así como también brindaba incluso en su momento una fuente de inspiración nominal para la naciente formalidad de la instancia de gobierno ancestral propio de estos cuatro pueblos.

Será en noviembre del año 1999 cuando se reúnan en Valledupar los cabildos y las autoridades tradicionales de las cuatro organizaciones: Organización Yugumaiun Bunkwanarrwa Tayrona (OWYBT) del pueblo Wiwa, Organización Indígena Kankuama (OIK) del pueblo Kankuamo, Organización Gonawindua Tayrona (OGT) del pueblo Kogui y la Confederación Indígena Tayrona (CIT) del pueblo Arhuaco. En este marco es adoptada la *Declaración conjunta de las cuatro organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta para la interlocución con el*

Estado y la sociedad nacional, en la cual estos cuatro pueblos “deciden conformarse en aras de la unidad del pensamiento indígena de la Sierra, en un Consejo Territorial de Cabildos para afianzar el proceso unificador de los cuatro pueblos y para la construcción de la entidad territorial indígena”, que si bien como precisó al ex Cabildo Jaime Enrique Arias, se inspiraba en los contenidos del Decreto 1088, no se constituyó en realidad con arreglo a esta norma.

De acuerdo con lo consignado en la mencionada Declaración Conjunta, el CTC “será un ente rector y regulador de los programas, proyectos, acciones y actividades que se propongan para el territorio tradicional y ha de ser el único vocero a la hora de interlocutar con el Estado en torno a los problemas y asuntos globales que afecten al territorio tradicional indígena de la Sierra” (CTC, 1999). Este documento es fundante, no de un vínculo ancestral, sino del encuentro en la necesaria apuesta por dar a conocer y formalizar una estructura de gobierno basada en principios de origen y para la interlocución con el Estado en defensa y reafirmación del territorio ancestral. Esta claridad es fundamental, pues la unidad de gobierno no se constituye en 1999 sino que se formaliza, se instituye para el diálogo:

Es por eso que se llama CTC, o sea Consejo de Gobierno Ancestral Propio de los Pueblos Indígenas, o sea que no es algo que inventamos nosotros. Ni somos los cabildos, es lo que ya quedó establecido. Entonces en CTC, no es que hoy vamos a decir que por eso hoy nosotros hablamos de las cuatro esquinas de la casa o los cuatro fogones, porque la madre dijo, La Sierra es una sola casa, o sea para el mundo espiritual y terrenal, es una sola casa donde cuatro hermanos tienen cuatro fogones y nos divide el asiento, el banco. Yo estoy de espalda, el otro está de espalda y cuando nos volteamos nos encontramos y tiene esas denominaciones, entonces aquí no se le dio una constitución, sino que se hizo, fue una formalidad para poder hacer la interlocución y la concertación de la política cultural hacia la política externa. Lo que se dio fue una formalidad del CTC, no se dio una, se fundó o se creó, no, eso ya estaba establecido. (J. Bolívar, comunicación personal, 27 de abril del 2022).

La conformación o formalización del CTC no estuvo entonces por ello mismo motivada en la representatividad concebida en los términos ya operativos e impuestos por la titularidad de la propiedad de los resguardos o las formas legales organizativas. Tal como explica el Cabildo Gobernador Arregocés Conchacala, “ya en el CTC (...) yo me salgo de ser representante legal, ya salgo, eso fue una camión allá, yo me salí del camión, me bajo y aquí soy el *Jugukwi*, aquí tengo todo el derecho de decidir y rechazar” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). De manera que la reafirmación de los principios culturales, las autoridades, instancias y los procedimientos propios, o lo que en la actualidad viene siendo abordado en el CTC como una

apuesta por el ejercicio y la operativización pública de las estructuras propias de gobierno, no se basa y más bien hoy entredice y discute con las formas representativas, unipersonales y registrales en vigor.

El CTC plantea pues un proceso autónomo que ha sido de reencuentro con las propias y ancestrales normas y códigos de ordenamiento y manejo del territorio, y para su puesta en diálogo en un marco no desprovisto de reelaboradas, nutridas y reapropiadas formas jurídicas e institucionales de origen colonial y también como el resultado de las luchas y relaciones autonómicas acumuladas en los procesos de cada uno de estos cuatro pueblos a lo largo de la República y del Estado social y constitucional de derecho. Para el Cabildo Arregocés el proceso autonómico ha residido en la búsqueda y regreso a lo propio, a nombrarlo y educar en ello:

Muchos dicen que “el CTC a mí no me representa” (...) hasta le tocará a uno pensar el nombre del CTC cómo se llamaba o cómo se llamaba el gobernante del principio, toca poner nombres, o sea, *Jugukwi* en el Kogui se llama, bueno el otro ¿cómo se llama?, o sea no sé, pero sí es elevar esos nombres es la única forma, porque mucho cuando un indígena se llama en su propio nombre pero eso está muy ligado con el territorio, entonces esa persona qué función va a tener, mira, hay que arreglar una escuela, empezamos con él, que la Patricia, que María, que Matías, que esto, que otro y Isabel que no, esos son prestados lenguajes de afueras, ¿si?, entonces mira el gran principio y están en los nombres y nombre, el nombre del persona, nombre de objeto, nombre del espacio, nombre de agua, nombre del rio, nombre del firmamento, nombre de estrella, nombre (...) Ahí está la gran escuela. Entonces creo que hoy toca como regresarnos un poco o meterse más en la parte de educación propia en eso, en ese conocimiento. (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

En el mismo sentido en que el *espacio*, como lo expresa Lefebvre (1974), liga lo mental y lo cultural, lo social y lo histórico en la reconstrucción de un proceso complejo y simultáneo de su descubrimiento, producción y creación, nombrar el territorio desde sus espacios de origen y de gobierno, ha sido una apuesta política fundamental del CTC, y que es a su turno de un regreso a las propias formas, procedimientos e instancias para desde allí proponer la formalización de una coordinación de autoridad pública que reapropia y resignifica formas administrativas funcionales al posicionamiento de la validez de los propios sistemas de autoridad, ordenamiento y manejo propio del territorio ancestral. La apuesta por ejercer desde los principios, sus lugares y denominación propia que esboza el Cabildo Arregocés Conchacala, es a su turno la base de las estructura de gobierno en las cuales se inserta el CTC, y que, retomando a Escobar (2017:301), describe la apuesta y el ejercicio de una autonomía relacional entre cuatro pueblos y de estos “hacia

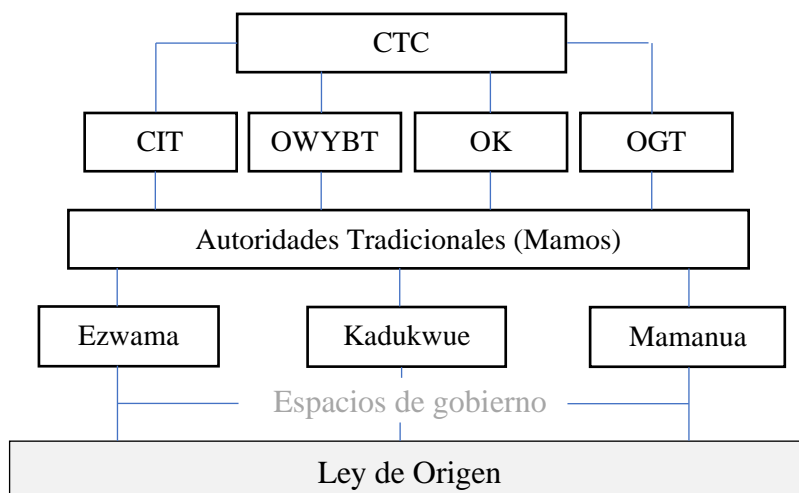
afuera”, con el Estado “mediante un acoplamiento estructural con la conservación de la autopoiesis de la comunidad”.

En su Declaración conjunta estos cuatro pueblos recogían a través de sus autoridades y organizaciones al menos los siguientes cuatro aspectos que quieren destacarse. En primera medida ha de señalarse que este documento contiene manifestaciones, tanto de gobierno interno, como para la interlocución “hacia afuera”, con el “hermanito menor” y el Estado. En cuanto a las primeras se centran en la oportunidad de entender ese como “el momento de unir nuestras voces para afrontar los temas globales y fundamentales que permiten el sostenimiento de las culturas indígenas tradicionales y dueñas ancestrales de este territorio”, así como también la necesidad de “plasmarse en el papel” ciertos “acuerdos fundamentales” alcanzados bajo la conjunta claridad en torno al territorio y la autonomía como las dos grandes apuestas que “abarcan en gran medida el pensamiento de nuestros pueblos” (CTC, 1999).

Tal como lo habían para entonces enseñado primero el proceso de expedición de la Resolución 002 de 1973 del Ministerio de Gobierno y luego de la 837 del Ministerio del Interior, y así mismo lo ilustrara con claridad el Cabildo Arregocés al advertir el que desde el Gobierno Nacional se ha venido comprendiendo como un requisito de identificación y escritura que sujeta la prueba sobre la existencia de la territorialidad sagrada, y una condición de su validez, pues “(...) esto no la pusieron (...) lo que señala ese doy validez, y el que no señala no es la validez, es un baldío” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022); esta apuesta estratégica de visibilizar el territorio, que hoy materializa el Decreto 1500 de 2018 a través de la descripción de 348 espacios o lugares, ha seguido siendo no obstante necesaria desde entonces y hasta la actualidad, en la que el CTC ha buscado evidenciar la funcionalidad de este sistema de espacios sagrados en su gobierno propio y desde la integralidad de su territorio ancestral, los *Ezwama*, los *Mamanua* y *Kaduku*, así como por dar formalidad de derecho público a su coordinación como sistema de gobierno.

Figura No. 4

Estructura de la Autoridad Pública Propia de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.



Fuente: elaboración propia con información del Decreto 1500 de 2018.

En segundo término, tal como la misma lo establece, esta declaración buscó “aclarar, definir e impulsar acuerdos entre autoridades competentes (del Gobierno Nacional e indígenas), acuerdos que estos pueblos asumían allí como obligaciones bilaterales (CTC, 1999). Lo anterior a través de tres elementos que allí se señalan y hasta el día de hoy son centrales en el proceso autonómico del CTC, como son los relacionados con el impulso a su reconocimiento ante el Estado como unidad política de gobierno y ante la que se expresa allí era ya una urgente claridad al Estado para que “las decisiones que se tomen en torno a la Sierra, a nuestro territorio tradicional, han de ser tomadas desde la unificación de nuestros cuatro pueblos y de nuestras cuatro organizaciones representativas en un solo pensamiento”, así como con arreglo a las propias autoridades, sistemas e instituciones, esto es, un planteamiento para “colocar en su justo valor los principios, criterios y procedimientos indígenas a la hora de penar y trazar el futuro de este territorio nuestro” (CTC, 1999):

El CTC está de alguna forma como una instancia de representación y de unidad de los cuatro pueblos, desde lo cultural y espiritual, desde lo territorial, pero también un poco desde el gobierno, de unificar decisiones y acciones conjuntas, en ese sentido, pues se representa a través de esos espacios, se representa a través de esos ejercicios y de alguna forma también se representa a través de este plan, de esas políticas propia que deben orientarse como un sistema

de vida común, con un mismo territorio, pero que indudablemente lleva a plantearnos un reto de mantener la unidad en la diversidad (...) CTC más que una organización, un espacio, es un conjunto de niveles de gobierno orientados de ese mandato central representado por supuesto en autoridades (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022).

No obstante su indudable existencia política y cultural, el CTC no cuenta desde entonces y hasta el presente, en estricto y formal sentido, con una personalidad y representación jurídica. La conformación de las organizaciones CIT del pueblo Arhuaco y OGT del pueblo Kogui entre los años finales de la década del setenta y los finales de la de los ochenta, y aún - ya tras la adopción de la Constitución Política de 1991- de la OWYBT del pueblo Wiwa y de la OIK del pueblo Kankuamo durante la primera mitad de los noventa, y tras tres décadas de desarrollo judicial de sus derechos hasta el presente, han operativizado su existencia jurídica y representación territorial en el Estado a través de la que otorga la titularidad de un resguardo, las Entidades sin ánimo de lucro o las Asociaciones previstas en el Decreto 1088 de 1993.

Estos pueblos indígenas de la SNSM, como los demás en el país, no cuentan con un debido e institucionalizado reconocimiento de su personalidad jurídica como autoridades territoriales y de derecho público. En su defecto estos pueblos han debido hacer operativo en el Estado, y a pesar de éste, a través de una gama de representatividad fragmentada y unipersonal, su interlocución como parte del mismo; una que ha sido funcional a un entendimiento sobre los derechos igualmente atomizado y desintegrador, además de haber resultado excluyente e inapropiada a la existencia de estructuras de gobierno indígena, sus principios, normas, autoridades y procedimientos propios.

No obstante no haberse constituido a la fecha como una persona jurídica, el CTC se ha venido posicionando al día de hoy como un legítimo interlocutor cultural y político de la territorialidad ancestral de la Línea Negra y ante las demás autoridades del Estado. De manera que tal como lo señala el Cabildo Gobernador del Pueblo Kankuamo Jaime Luis Arias “el primer reto de la unidad está por supuesto en mantener un proceso, un ejercicio hacia adentro orientados a esos elementos propios de esos fundamentos pero también hacia afuera el relacionamiento (A, Jaime L., comunicación personal, 28 de abril del 2022). Yanelia Mestre lo expresa a su turno de la siguiente manera:

Para mantener la cultura, entonces siempre hay que volver a esas estrategias espirituales y los Mamos siempre nos dicen “si cumplimos con la ley de origen, que es cumplir con los deberes que tenemos con el territorio, la misma madre nos va a proteger” y la misma madre nos va a devolver, no tenemos que pensar que si hoy tenemos el título o no tenemos el título, si es resguardo o no es resguardo, pues claro, tenemos que ir avanzando en esas cosas, pero, más que tener el resguardo es ¿estamos cumpliendo con los deberes que nos toca de cuidar el agua, el grillo, el cangrejo, la rana, el viento, de hacer todo lo que para lo cual cada uno nació? (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Un segundo aspecto de esta Declaración tiene que ver con la fundamentación y aspiración jurídica a la luz de la cual el CTC partía para desde entonces reafirmar su formalización e interlocución como estructura propia y conjunta de gobierno. Destacan de la misma la referencia a la sentencia T-428 de 1992 -primera sentencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa-, al Convenio 169 de la OIT y de varios artículos constitucionales, y entre estos un especial énfasis en el ya para entonces en mora y bajo conflicto con el movimiento indígena reconocimiento, delimitación y puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas. Al respecto, tal como fue expuesto en el Capítulo II, un profuso desarrollo jurídico interno sobre el derecho a la consulta previa y una en contraste consolidación durante las últimas tres décadas en el país de un régimen jurídico e institucional transicional del proyecto inacabado de la autonomía indígena, trazarían el devenir de los conflictos, las alianzas y estrategias de la apuesta autonómica de unidad y gobierno del CTC.

En tercer lugar es preciso advertir en este un verdadero y primer manifiesto político y cultural en el que estos cuatro pueblos plasmaban para dar a conocer sus principios y conceptos de autoridad y autonomía, precisando sobre sus fundamentos propios del gobierno tradicional del territorio como “la consulta al zhátukwa” en el marco del concepto de autoridad o el Ezwama como organización base e inicial y “sitios donde todos los linajes se reúnen (...) (y) está la historia escrita para ser estudiada” y también “sitios mayores (...) (en los que) se determinan los trabajos y los materiales necesarios que toca realizar para cumplir la norma impuesta en la consulta al zhátukwa” (CTC, 1999).

En esta declaración presentó el CTC también al menos nueve iniciativas y propuestas “en el marco de una relación intercultural y de adecuación de las instituciones del Estado” que dejan ver la que sería su agenda y ruta de actuación e incidencia política y jurídica. Dentro de estas se

incluyeron la formalización del Comité Directivo del Plan de Desarrollo Sostenible y “elevantarlo a la categoría de un Comité Permanente de la Sierra (...) como el principal espacio de participación indígena para la toma de decisiones en torno a la Sierra Nevada (territorio tradicional indígena) y al futuro de la relación con el Estado”, así como la firma de un convenio “en general con las instituciones del Sistema Nacional Ambiental” con el propósito de dar formalidad pública e impulso al reconocimiento del territorio ancestral y a “la autoridad tradicional como autoridad pública ambiental” (CTC, 1999).

Esta apuesta por el establecimiento de instancias administrativas de interlocución, que al día de hoy se concreta en la *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* creada por el Decreto 1500 de 2018, emergía entonces ya en el año 1999 junto con la conformación de la estructura formal de autoridad indígena del CTC, impulsada también por un fortalecido relacionamiento con la administración y también en consolidación institucionalidad ambiental encabezada por el entonces Ministerio del Medio Ambiente y organizada en un Sistema Nacional Ambiental, así como basados en la experiencia de reconocimiento que como interlocutores dentro de las autoridades ambientales y actores en la SNSM dejaba la aprobación y fugaz vigencia del “Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta”²³⁸ previsto por el derogado artículo 36 de la Ley 99 de 1993²³⁹, el CTC apostaba por establecer una interlocución permanente, dar visibilidad y formalidad pública al reconocimiento del territorio ancestral de la Línea Negra y posicionar el respeto al “ordenamiento territorial ancestral”, así como el ejercicio de su autoridad tradicional ambiental ante el Estado y los actores internacionales (CTC, 1999).

²³⁸ Este Consejo Directivo se previó presidido por el Ministro del Medio Ambiente o su delegado, y así mismo integrado por “(s)endos representantes de las etnias Kogis, Arzarios, Arhuacos, Wayú y Kancuamos; escogidos por las organizaciones indígenas de la región” junto a “(l)os gobernadores de los Departamentos de Guajira, Magdalena y Cesar, o sus delegados” “(l)os directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en dichos departamentos”, el Director de PNN y representantes del Presidente de la República, de las organizaciones campesinas, y de una organización no gubernamental dedicada a la defensa y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.

²³⁹ Tras suprimir la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, el artículo 42 de la Ley 344 de 1996 dispuso “(c)omo mecanismo de coordinación institucional del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta” la creación en un término de seis meses del *Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta* y del *Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta*.

2. DISPUTAS POR EL TERRITORIO Y LA AUTONOMÍA EN LA LÍNEA NEGRA.

La apuesta por reafirmar y defender la integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra y desde allí posicionar una estratégica lucha de visibilización, exigencia de respeto y garantías para el ejercicio del propio ordenamiento ancestral, los sistemas de conocimiento y gobierno indígena, que adelantan y se vienen disputando los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo con actores públicos y privados, encuentra una posibilidad epistémica única en el país también como el resultado de la que ha sido una progresiva ampliación de los ámbitos de la interpretación jurídica e institucional de esta territorialidad, hasta incluso constituirse, ser referenciada y enarbolada en la actualidad, tras la expedición del Decreto 1500 de 2018, como el más relevante estándar de reconocimiento de los territorios ancestrales indígenas en el país (ODTPI, 2021).

Lo anterior en un proceso histórico de transformaciones jurídicas que se ha expuesto transita primero por la “demarcación simbólica” de este territorio mediante la Resolución 0002 de 1973, que luego consolida sus efectos jurídicos y administrativos como ámbito material y político a partir de los noventa, tras la aprobación de la Constitución Política de 1991, tanto la posterior expedición de la Resolución 837 de 1995, como un resultado de las disputas que por el contenido y los alcances jurídicos se libran a través de su judicialización y ulteriores desarrollos jurisprudenciales, y también en el marco de un acumulado de prácticas administrativas, varias de las cuales son aún hoy operativas. Esto último transformando, complejizando y también fortaleciendo no obstante en su carácter, tal exigencia y puesta en disputa de los derechos, que el CTC adelanta en la SNSM.

Tras su conformación finalizando los años noventa, el proceso autonómico del CTC emergía en el escenario de una simultánea consolidación de la apertura económica en el país y del avance de las políticas de inversión y extractivas en la SNSM, tal como también acontecía en distintos lugares y territorios indígenas de la geografía nacional²⁴⁰, y como una apuesta de autonomía indígena que se estructura, reconstruye, recrea y teje como gobierno indígena desde la defensa del territorio ancestral *Séshizha*, *Shetana Zhiwa*, *Seykutunumaku* o Línea Negra, y para desde allí

²⁴⁰ Para entonces y desde mediados de la misma década del noventa ya el pueblo U´wa venía visibilizando ante el Estado *Kera Shikara* que delimita su territorio ancestral, a través de una línea que es circundante a *Zizuma* o Sierra Nevada del Cocuy.

orientar el hacer político bajo los comunes principios culturales y de origen que establecen para estos cuatro pueblos y el “hermano menor” los deberes para su cuidado.

Este ha sido así mismo un proceso de resistencia para existir física y culturalmente en un territorio en particular azotado por el conflicto armado durante los primera década del dos mil. De ello dan cuenta tanto la arremetida del Bloque Resistencia Tayrona sobre el pueblo Kankuamo que resultaba “incómodo para los intereses de las familias y empresas latifundistas y ganaderas de las inmediaciones de Valledupar”, así como la medida cautelar²⁴¹ otorgada por la CIDH en favor del pueblo Wiwa²⁴², con ocasión del asesinato de cerca de 50 líderes indígenas y el desplazamiento forzado de centenares de personas (CNMH & ONIC, 2019: pp. 343-345). Así mismo lo advertía en 2004 el entonces Relator de la ONU tras su visita al país:

En la Sierra Nevada, en donde habitan los pueblos indígenas Kogui, Kankuamo, Arhuaco y Wiwa, prevalece la violación del derecho a la vida en las modalidades de masacres, asesinatos selectivos de configuración múltiple y asesinatos selectivos simples, que consisten básicamente en ejecuciones extrajudiciales, perpetradas especialmente por las AUC. (ONU, 2004:10)

De manera que el CTC se sitúa como un sujeto colectivo cultural y político que como principio ancestral de gobierno indígena re-emerge en su dimensión contemporánea a partir de las mencionadas posibilidades epistémicas, políticas y jurídicas logradas por estos cuatro pueblos desde sus propias e históricas luchas políticas, agrarias y por la supervivencia física y cultural, así como posteriormente impulsados en los formidables desarrollos producidos en la jurisprudencia constitucional e interamericana durante la primera década de los dos mil, principalmente las relativas a los derechos territoriales, de autonomía y participación.

Es entonces en el marco de lo anterior que en esta segunda sección se abordan tres escenarios que al día de hoy y desde inicios de los dos mil concentran buena parte de las disputas territoriales, culturales y políticas afrontadas por el CTC de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, que también han sido y son en la actualidad prioridades de su agenda como apuesta de unidad de gobierno indígena. Desde tales escenarios, que son de disputa, alianzas y relaciones con actores

²⁴¹ Medida MC-21-05, ampliada por la Resolución 18 de 2017.

²⁴² Comunidades La Laguna, el Limón, Marokazo, Dudka, Linda y Potrerito.

públicos y privados, la del CTC se constituye, mediada por una común voluntad de regreso a los principios y las prácticas propias y un a búsqueda para desde allí entablar puentes de diálogo y entendimiento útiles al proyecto de autonomía como autoridades de Estado, en una apuesta en la que ha sido revisando los propios procesos de colonización y asimilación cultural y valorando aquellos de resistencia, para reimpulsarles, reelaborarles, actualizarles, o bien proponer novedosos y resignificados mecanismos de autonomía que estos pueblos vienen reivindicando la interdependencia de sus derechos, la integridad territorial, el reconocimiento de su personalidad jurídica y la formalización desde el derecho público de la coordinación de su jurisdicción y autoridad como sistemas y estructuras de gobierno indígena en el Estado.

De manera que ha sido en buena medida en el marco de estos tres escenarios disputados y de posibilidad que los cuatro pueblos han buscado a través del CTC posicionar el ejercicio de su autonomía como estructura de gobierno indígena fundamentada en la Ley de Origen, los espacios sagrados y sus funciones, así como sobre un acumulado histórico de luchas, usos estratégicos, resignificaciones y readecuaciones de formas jurídicas y administrativas de origen colonial y republicano, pero en todo caso apropiadas en clave de su funcionalidad a la protección de la integralidad territorial y cultural, como del reconocimiento, diálogo y coordinación en el Estado como pueblos diversos, ante su también histórico desconocimiento y el de la integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra.

Estos tres escenarios y apuestas que se abordan a continuación son, por una parte, el propio de las relaciones y estrategias producidas en el marco del ordenamiento y la conservación ambiental en el territorio ancestral de la Línea Negra, así como por otro la implementación allí de las que son expresión y causas ambas de la fragmentación física y jurídica, de los sistemas y las estructuras propias de gobierno propio de estos cuatro pueblos, como son los conceptos de la afectación directa en la garantía -y omisión- de la consulta previa en este territorio, así como el relativo al registro centralizado en el Ministerio del Interior (Decreto Ley 2893 de 2011) y la posesión de sus autoridades “a presencia del Alcalde del Distrito” (artículo 3 de la Ley 89 de 1890). Esto último como parte del contenido formal vigente bajo la actual y limitada concepción estatal del reconocimiento a la identidad colectiva y personalidad jurídica de los pueblos indígenas, como a la inexistente coordinación con sus sistemas y estructuras de gobierno en sus territorios.

2.1. El ordenamiento ancestral y ambiental en el territorio: relaciones y estrategias.

En la Sierra Nevada de Gonawindua los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo han mantenido y disputado hasta el presente, no obstante el violento trasegar de la historia de colonización, sometimiento, expolio y asimilación cultural, y de las disputas por el control y gobierno de este exuberante macizo litoral de la geografía norte del país, una relación espiritual, material e inmaterial con el que es su territorio ancestral *Séshizha* (k), *Shetana Zhiwa* (k), *Seykutunumaku* (k) o *Línea Negra*.

Conforme a su sistema propio de conocimientos, es desde la *Ley Sé*²⁴³ que han sido establecidos los principios y fundamentos que rigen esta relación y la concepción del ordenamiento y manejo del territorio de estos cuatro pueblos; Ley propia de origen en la cual fue primero *Aluna* o la existencia espiritual del mundo, momento en que “se estableció el orden, (de) todo lo que existe en el mundo material, las plantas, animales, agua (mar, ríos laguna, nieve), fuego, aire, tierra, cerros, piedras y el hombre, etc.” (CTC, 2006).

Cada elemento de la naturaleza tiene en sí mismo un orden, tiene su sitio y su propósito, tiene que cumplir con la función para la cual fue materializado, cada elemento de la naturaleza tiene un dueño espiritual, tiene un padre y una madre en el mundo espiritual con los cuales se debe mantener comunicación, esas son las normas que deben revivirse permanentemente y para eso *aluna jaba* nos dejó una historia acerca de cada uno de los elementos de la naturaleza y sus relaciones (CTC, 2006:8).

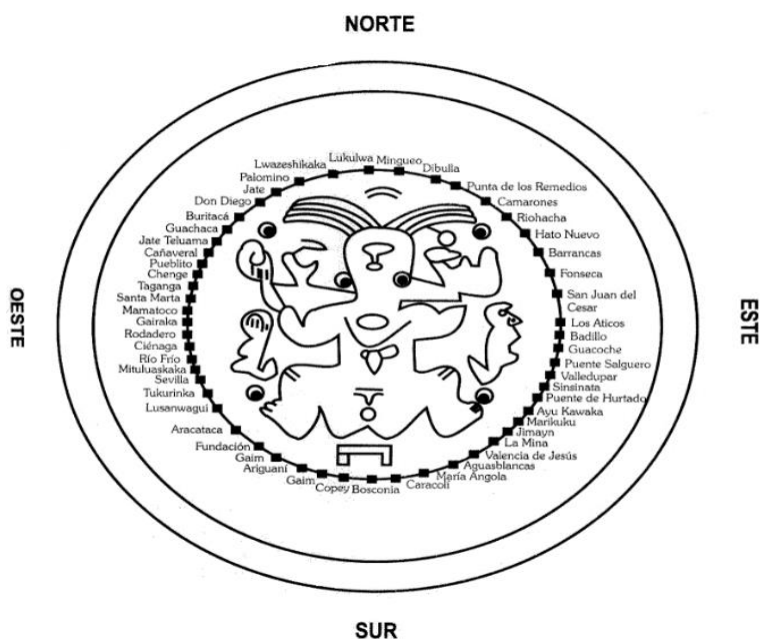
Esta concepción del ordenamiento y la relación con el territorio basado en un verdadero conocimiento ecológico situado y holístico regido por la reciprocidad entre lo vivo y no vivo, lo social y natural (Toledo & Barrera-Bassols, 2018), se muestra y comprende también sistémico -o más bien, ecosistémico- como espacialidad sagrada y también lugar de cumplimiento a los principios y la estructura base del gobierno indígena territorial de estos cuatro pueblos. De esta manera, el orden de todo el territorio y a partir de allí la función o competencia de cada uno de los espacios sagrados de gobierno (*Ezuama*) que le integran como sistema, tejido de conectividades y territorio ancestral, se expresan, como lo aclara el *Documento Madre de la Línea Negra* (*Jaba*

²⁴³ “Sé es el paso de la oscuridad a la luz, es el límite de lo espiritual y lo material” (CTC, 2006:8).

Séshizha), en el código de *Mama Sushi*, cuya representación consignan ciertos sellos o discos tallados en piedra que preservan en algunos de los *Ezuama* y utilizan los Mama o autoridades tradicionales para adelantar los trabajos espirituales correspondientes a cada una de dichas funciones y competencias de estas espacialidades sagradas (CTC, 2015).

Tal como muestra el esquema de la Figura 4 que incorpora y precisa este mismo documento, en el centro de este sello se encuentra *Sezhankua* “indicando los cuatro puntos cardinales” dentro de círculos o “etapas de creación del mundo”, siendo uno de ellos el correspondiente al territorio ancestral de la Línea Negra “con todos los espacios sagrados que demarca nuestro territorio: hasta donde tenemos la responsabilidad de cuidar” (CTC, 2015).

Figura No. 5
Representación esquemática del Sello de Mama Sushi.



Fuente: Documento Madre de la Línea Negra *Jaba Séshizha*, (2015).

Tales espacios, representados por los puntos que muestra la imagen en su círculo más concéntrico marcando la Línea Negra, se sitúan “alrededor de la Sierra en colinas, cerros, en las madre viejas, las playas, los pantanos y las desembocaduras de los ríos”, lugares en los que se

encuentran los elementos de la naturaleza necesarios para que las autoridades de estos cuatro pueblos puedan adelantar, como precisan en el mismo documento, “los trabajos tradicionales que garantizan su conservación y que estamos obligados a cumplir a través del pago (*zhabien*)”²⁴⁴ (CTC, 2015).

De manera que conforme a su visión y principios de ordenamiento, este territorio se expresa como un código que contiene normas cuyo conocimiento y cumplimiento son la base de su uso y manejo, al tiempo que hacen posible la existencia de los distintos elementos de la naturaleza y la vida en el planeta (CTC, 2006:9):

Entre cada uno de estos sitios existe una conexión, como la del agua, de los picos nevados y el mar, las lagunas, glaciares y las lagunas costeras, nacimientos de agua en los páramos y las desembocaduras de los ríos; de tal manera que entre todos conforman una red; el flujo de relaciones permanente es lo que le da sentido al territorio y el trabajo de nosotros es mantener activa las conexiones de esa red, hacer circular la energía, la fuerza que da la vida de todos los elementos de la Sierra Nevada (CTC, 2006:12).

Es bajo esta concepción espacial sagrada que las propias estructuras de gobierno y en ellas el CTC, encuentran su fundamento territorial, político y representativo. Así lo explica el Cabildo del Pueblo Kogui Arregocés Conchacala Zalabata cuando advierte que en su conformación “el eje del CTC (...) no era prestado, era vivido sino vivirlo en el eje de *Eswama*, sea representante, claro, desde allí lleve el voz, no lleva el voz prestado de afuera, sino el voz de ahí” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022), es decir una autoridad de gobierno representativo sujeta a principios y a un sistema de gobierno dictado por los códigos del territorio y sus interpretes tradicionales, tal como en seguida precisa esta misma autoridad al señalar cómo es “desde allí presentes (en el *Eswama*), de hablar global, hablar de ejes, de los principios, eso es lo que se le llamó el control políticos, (...) nada de proyectos, nada de eso, sino es leyes, leyes, principios a principios” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

El mandato original de gobierno del CTC es entonces el *Eswama* o espacio de gobierno mismo, representarle y ser desde ahí, y *solo desde ahí*, bajo sus principios, mandatos, leyes, competencias

²⁴⁴ Corresponde a una “retribución espiritual a la naturaleza (...) que garantiza el equilibrio natural y el bienestar social” frente al uso que se hace de sus elementos (CTC, 2015).

y jurisdicción, un control cultural y político autónomo y como estructura conjunta de gobierno de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo. No obstante, reafirmada, ejercida y disputada por el CTC como la instancia propia y legítima de estos cuatro pueblos para conocer los asuntos concernientes a la integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra, en tanto exigencia jurídica y como apuesta por visibilizar e interlocutar con distintas autoridades regionales y nacionales del Estado, esta concepción espacial sagrada y sistémica del territorio, y su visión propia y ancestral de ordenamiento y manejo, ha supuesto un inevitable, pero a la vez estratégico y también problemático, relacionamiento con la institucionalidad y el ordenamiento jurídico.

Lo anterior se hará en particular evidente entre los años setentas y noventas, en el marco de la que desde sus propios y entrelazados procesos identitarios, autonómicos y territoriales emprenden estos cuatro pueblos, y también conformados como el CTC, como una apuesta por exteriorizar, dar a conocer para visibilizar y así disputar el reconocimiento y la protección de su relación espiritual colectiva con la Sierra Nevada de Gonawindua y el Sistema de Espacios Sagrados y de Gobierno en la Línea Negra, en un contexto que es también en estos mismos años de configuración de la SNSM como un lugar de interés ambiental y cultural de carácter nacional y global.²⁴⁵

En este contexto la defensa del territorio ancestral, la aspiración de su seguridad jurídica mediante la constitución de los resguardos y la reafirmación de la identidad colectiva como estructuras de gobierno indígena, entran para entonces a disputarse lo que en términos de Lefebvre (1974) podría señalarse ha sido la producción de este espacio, tanto desde el saber científico, principalmente de antropólogos y arqueólogos, los intereses económicos, y como el resultado de su configuración jurídica e institucional (administrativa).

De manera que en la SNSM esta la lucha indígena por el territorio converge con la historia de configuración de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, y del CTC como actores de las políticas y los conflictos ecológicos. En este caso las posibilidades políticas, jurídicas y epistémicas de la reafirmación y puesta en diálogo en el Estado de la suya, como una estructura de gobierno que se configura como unidad autonómica en el territorio ancestral de la Línea Negra o

²⁴⁵ Así lo indicaban al menos la creación en 1964 de los Parques Naturales Tayrona y Sierra Nevada de Santa Marta creados en 1964 y el reconocimiento de la SNSM como Reserva de la Biosfera en el año 1979 por parte del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO.

Casa Grande - término con el cual se refiere al territorio el Cabildo Arregocés en los distintos espacios de reunión buscando expresar un relacionamiento tradicional y ancestral que es conjunto e integral-, han estado también relacionadas con el lugar que estos pueblos se han disputado entre los riesgos y las oportunidades de la inserción de su territorio ancestral como un destacado ámbito espacial de la gubernamentalidad global de la naturaleza o “ecogubernamentalidad” (Ulloa, 2004).

Ilustra sobre los desafíos que bajo este contexto afronta esta apuesta relacional de la autonomía indígena la configuración de la SNSM como el “Corazón del Mundo”. Señala al respecto Yanelia Mestre cómo es a partir de los debates sobre el ordenamiento del territorio y en torno a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que surge al “hablar de la zonificación y todo este tema de las jurisdicciones, competencias entre las instituciones y la fragmentación del territorio, entonces, la necesidad en el diálogo intercultural” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Si bien como recuerda esta misma indígena Arhuaca y asesora del CTC para los Mamos “ya el territorio esta ordenado, ya tiene unas funciones, ya hay un libro escrito en los sitios sagrados”, es en su tarea de explicar tal concepción territorial en la que “el principio de origen de todo lo que está y todo lo que sucede en todas parte es la energía confluye aquí”, que advierte la manera en que “esos conceptos empiezan a ponerse para poder explicar cómo es el ordenamiento del territorio, cómo es el uso, el manejo del territorio, cuáles son los criterios para definir los usos, ahí es donde se va en el diálogo” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). Sin embargo, tal como señala la propia Yanelia “de que si es entendido o no, yo creo que a veces queda más como en la parte romántica, como en el discurso bonito (...) es más por el valor que se le da a La Sierra de ser ese ícono ambiental, cultural, espacio sagrado (...) pero por que se esté realmente tomando en serio o para que esos conceptos o esos principios, permitan desarrollar las políticas ambientales de ordenamiento, no” (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Lo anterior pone de relieve los rasgos de un relacionamiento que no ha partido de reconocerles como sistema de conocimiento y gobierno, pero a cuya configuración convergen miradas en disputa sobre los usos de la tierra, las políticas ambientales y la identidad en la SNSM, las cuales se han centrado en su invención institucional privada y pública para su intervención y

ordenamiento (Serje, 2008) o en su configuración como ámbito de la “práctica legal del multiculturalismo” (Bocarejo, 2011), así como otras por su parte relacionado la lucha política y cultural de estos cuatro pueblos con la construcción internacional de un “nativo ecológico” (Ulloa, 2004) o la elaboración de una “estrategia política compleja” y “forma de esencialismo estratégico” (Giraldo, 2022:82).

Interesa no obstante a esta investigación el ejercicio de la autonomía y el gobierno propio del CTC como apuesta cultural y política que, en disputa con hegemónicas concepciones y prácticas jurídicas y administrativas, plantea superar la fragmentación de la integralidad de su territorio ancestral, principios y estructuras propias de gobierno, es decir, en tanto “política de lugar” (Escobar, 2010), apuesta decolonial y verdadera “epistemología del Sur”²⁴⁶ (Sousa Santos, 2010:49) que emerge de una historia de despojo, asimilación y casi exterminio físico y cultural. Esto último por cuanto ha sido en defensa de la integralidad de su territorio ancestral, sistema de espacios sagrados, de conocimientos y gobierno propio que, constituidos como el CTC, los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa se convierten en destacados actores de los conflictos territoriales, políticos, económicos y ambientales que de manera creciente se han venido configurando por cuenta de las políticas de conservación y los proyectos de infraestructura y extractivos en la SNSM.

Fue en el marco de tal apuesta que en diciembre del año 2003 el CTC y representantes del Gobierno Nacional “sobre la base que el modelo de ordenamiento tradicional indígena de ocupación, uso y manejo de la Sierra Nevada de Santa Marta es el que mejor ha permitido la conservación ambiental de la Sierra Nevada en beneficio de toda la población regional, nacional y mundial” acuerdan que “(l)a intervención pública y privada en la Sierra Nevada se debe concertar bajo el marco del ordenamiento territorial tradicional indígena, definido por los pueblos indígenas asentados en la Sierra Nevada y la permanente coordinación institucional de las autoridades públicas” (CTC, 2003).

²⁴⁶ De acuerdo con Sousa Santos (2010:49) la *epistemología del Sur* pugna por “nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre tipos de conocimiento”.

No obstante durante las dos décadas siguientes el territorio ancestral se convierte en un epicentro de las políticas de desarrollo. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) informó sobre cuarenta procesos de consulta previa con las autoridades de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, casi en su totalidad posteriores al año 2010. Catorce de estos procesos corresponden a proyectos de infraestructura, ocho a medidas ambientales, seis son de proyectos del sector eléctrico, cinco de proyectos mineros, dos de hidrocarburos y uno de telecomunicaciones²⁴⁷ (DANCP, 2023). La ANLA dio por su parte cuenta del licenciamiento y evaluación en área del territorio ancestral de la Línea Negra de al menos veintiún proyectos, el ochenta por ciento para proyectos de transmisión eléctrica, energía eólica o para gasoductos, proyectos adjudicados en más de un cincuenta por ciento a partir de la segunda década de los dos mil (ANLA, 2023).

La apuesta por la incorporación de los principios propios de ordenamiento y el establecimiento de los mecanismos de coordinación ha cobrado para el CTC una especial relevancia en su agenda como una cuestión que articula las aspiraciones de reconocimiento y protección territorial, ambiental y cultural. Esta fue por ejemplo la cuestión central abordada en la reunión que llevó a cabo el CTC en diciembre de 2022 en el marco del proceso de elaboración del “Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva” y de la estrategia para su proceso de implementación (Ver anexos).

Si bien la conformación de la *Mesa de Seguimiento y Coordinación para la Protección del Territorio Tradicional y Ancestral de los Cuatro Pueblos Indígenas de la SNSM* prevista en el Decreto 1500 de 2018 se constituye en la más reciente apuesta en curso con esta clara perspectiva, lo cual será abordado en la tercera sección de este Capítulo, junto a esta los cuatro pueblos han venido posicionando su visión propia de ordenamiento ancestral mediante el establecimiento de instancias de coordinación. Por una parte y tal vez el más reciente y destacado ejemplo lo constituye el “Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona: Hacia una Política Pública Ambiental del Territorio Ancestral de la Línea Negra de los

²⁴⁷ Cuatro de estas corresponden según lo informado por esta Dirección, al cumplimiento de ordenes judiciales y cerca de un 50% de las mismas se encuentran actualmente en fases iniciales, preparatorias o preconsultiva (DANCP, 2023).

Pueblos Iku, Kággaba, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en la construcción conjunta con Parques Nacionales Naturales de Colombia Jwisinka Jwisintama - Mama Sushi - She Mamashiga” que fuera adoptado por PNN mediante la Resolución 0351 de 2020.

Los cuatro pueblos de la SNSM han incorporado las normativas sobre áreas protegidas en su apuesta por el ejercicio coordinado de sus competencias como Autoridades Públicas Propias (artículo 4° del Decreto 1500 de 2018), y con aquellas otras competentes del Estado. Así lo demuestra la Resolución 0351 de 2020 de la Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en la que se parte de una comprensión de dicho ejercicio como:

un manejo del área protegida orientado por el diálogo entre sistemas de conocimiento y saberes, la aplicación de un enfoque de derechos y la coordinación armónica entre autoridades para la satisfacción de los fines constitucionales de preservación de la diversidad biológica y cultural en el territorio” (Resolución 0351 de 2020).

De acuerdo con lo informado al respecto por PNN, la formulación conjunta de este instrumento de manejo fue el resultado de un proceso iniciado entre los años 2013 y 2015 con “un diálogo intercultural y la construcción de acuerdos entre las partes, en el marco de la consulta previa del contrato de concesión del ecoturismo, entre el CTC y Parques Nacionales Naturales de Colombia” (PNN, 2023), y en el cual según señala esta misma entidad, “se acordó avanzar en la formulación conjunta de las políticas de conservación del territorio ancestral” y también fue ratificado que la *“formulación de los planes de manejo de los Parques SNSM y Tayrona se hará teniendo en cuenta como base los acuerdos políticos suscritos entre el Consejo Territorial de Cabildos y el Gobierno Nacional el 10 de diciembre de 2003”*²⁴⁸ (Cursiva original). (PNN, 2023).

Este entendimiento permitió que las partes formalizaran en noviembre de 2015, a través de un Acuerdo de (Sic) Político de voluntades, *“la formulación conjunta de las políticas de conservación del Territorio Ancestral y los PNN SNSM y Tayrona que permitan desarrollar e implementar los acuerdos del CTC y gobierno nacional y los de Consulta Previa, entre otros, permitiendo además avanzar en la integralidad y pertinencia cultural de las políticas, estrategias y programas”* (Cursiva original) (PNN, 2023).

El avance que este instrumento supone para el reconocimiento y ejercicio efectivo de la territorialidad ancestral de estos cuatro pueblos indígenas y de su estructura conjunta de gobierno

²⁴⁸ Este proceso incluyó la realización de una consulta previa entre los años 2018 y 2019 (PNN, 2023).

como el CTC se encuentra en esta formulación y sobre todo en el PM mismo. Este “recoge los principios de la Línea Negra, atiende el principio de la integralidad y conectividad territorial, plantea algunas apuestas de carácter regional, y también explicita las características y condiciones particulares para el manejo y gestión” de los PNN (Resolución 0351 de 2020), reconoce la necesidad de los “mecanismos de coordinación entre autoridades indígenas y autoridades nacionales” como concreción del pluralismo jurídico²⁴⁹, aclara que “la zonificación realizada (...) no reemplaza el ordenamiento ancestral de los pueblos indígenas” e incorpora a la zonificación “el Sistema de interconexión de sitios y espacios sagrados” (Resolución 0351 de 2020).

Tabla No. 8

Objetivos de cuidado construidos conjuntamente entre PNN y los cuatro pueblos indígenas originarios de la Sierra Nevada de Santa Marta

PNN	Objetivos de cuidado construido conjuntamente
Sierra Nevada de Santa Marta	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger y conservar el territorio ancestral de los pueblos Kággaba, Arhuaco (Iku), Wiwa y Kankuamo, en el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, como sustento del orden territorial ancestral y para asegurar la integridad y pervivencia de las culturas ancestrales. • Conservar los sistemas naturales y biomas representativos del territorio ancestral de la Línea Negra de la Sierra Nevada de Santa Marta, presentes en el área protegida, para garantizar la vida y su diversidad. • Proteger las cuencas hidrográficas presentes en el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, para garantizar el agua, la regulación atmosférica y climática como beneficio de las culturas ancestrales, la región y el país. • Cuidar las conectividades integrales (visibles e invisibles) de los flujos de materia y energía del sistema de sitios y espacios sagrados del territorio ancestral de la Línea Negra en el Parque Sierra Nevada de Santa Marta, como soporte de los sistemas naturales, la red hídrica y demás elementos de la naturaleza.

²⁴⁹ Se cita allí como referencia la sentencia T-236 de 2012 de la Corte Constitucional. Así mismo, se recoge un acuerdo de relacionamiento regido por al menos seis principios, entre estos los de la Jurisdicción Especial Indígena; el pluralismo jurídico; la coordinación, la colaboración y la concurrencia; la maximización de la autonomía y la integralidad territorial e identidad cultural.

- Tayrona
- Proteger y conservar el sistema de espacios sagrados, del territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra de los pueblos indígenas Kággaba, Arhuaco (Iku), Wiwa y Kankuamo, presente en el Parque Nacional Natural Tayrona para su preservación cultural y ecológica.
 - Garantizar el cuidado espiritual y material de los ecosistemas terrestres en el área protegida que hacen parte integral de la región biocultural de la Sierra Nevada de Santa Marta, en armonía con los principios culturales y el manejo de los cuatro pueblos indígenas originarios de la Sierra Nevada de Santa Marta.
 - Garantizar el cuidado espiritual y material de los ecosistemas marino-costeros y su megadiversidad asociada, característica de la ecoregión Tayrona presente en las estribaciones sumergidas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en armonía con los principios culturales y el manejo de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.
 - Garantizar el cuidado espiritual y material del sistema hídrico del área protegida, para mantener la regulación y conexión de los ecosistemas.

Fuente. Elaboración propia conforme a lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución 0351 de 2020.

Siendo su objeto el de reconocer el ejercicio de construcción conjunta adelantado por las autoridades de los cuatro pueblos y PNN para la planeación y el manejo de los PNN SNSM y Tayrona, este PM aclara que “(l)a representatividad y organización política de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta se enmarca en el atributo de autonomía propia” y prevé por su parte para la toma de tales decisiones la existencia de una “estructura de coordinación” conformada por tres Comités de carácter Directivo, Técnico y Operativo (artículo 4° de la Resolución 0351 de 2020). Junto a este instrumento habrían de mencionarse igualmente los acuerdos logrados entre el CTC y algunas autoridades ambientales regionales en el marco de los procesos consultivos adelantados respectivamente para la formulación y actualización de los Planes de Ordenamiento de Cuenca Hidrográfica (POMCA) o *Pankatza – Zaku Kuriwa – kankatza – Duazhinshama* de los Ríos Guatapurí²⁵⁰ y Tapias, Camarones y “otros Directos al Caribe” (Ministerio del Interior, 2022).

En el primero de los casos fueron suscritos cuatro acuerdos de carácter político sobre los alcances interculturales entre *Pankatza* y POMCA, su “armonización y unificación” y la necesidad de “establecer principios de entendimiento y relacionamiento entre las dos visiones y sistemas normativos”, como para su ordenamiento y zonificación, tal como en el acta de consulta previa se señala, sin remplazar el ordenamiento ancestral propio y a través de unas “estrategias para la protección y conservación” basadas en la integralidad territorial, el manejo cultural y la

²⁵⁰ Resolución de Corposesar 0098 de 2020.

governabilidad (Ministerio del Interior, 2019). Este instrumento establece unos “mínimos para la armonización y unificación entre las visiones de ordenamiento, manejo y los derechos fundamentales al territorio, autonomía y autodeterminación” (Hofman, 2023:379).

De igual manera, sería tras los acuerdos logrados en agosto de 2022 con la Corpoguajira en el marco de la actualización al segundo de estos instrumentos (Ministerio del Interior, 2022) que posteriormente el CTC lograba la creación de la “Mesa de coordinación institucional permanente entre la Corporación Autónoma de la Guajira y Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta”²⁵¹ como instancia de relacionamiento entre ambas autoridades públicas.

El contenido político, la voluntad para su operatividad como verdaderos espacios de ejercicio de la autonomía indígena y la coordinación entre sistemas de conocimientos y estructuras de autoridad y su posibilidad como ámbitos de relacionamiento interlegal y administrativo adecuado a las estructuras, los procedimientos, tiempos e instancias propias de gobierno sigue siendo no obstante en estos escenarios al día de hoy uno de los desafíos y las apuestas de la agenda del CTC.

2.2. Fragmentación del sistema territorial y de gobierno.

A través del CTC los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo adelantan desde su constitución en el año 1999 la defensa integral del territorio ancestral de la Línea Negra y con ello una reafirmación de sus propios sistemas de conocimiento, instituciones y estructuras de gobierno. La integralidad del territorio está dada como un principio, por un lado, en tanto modelo ancestral “que organiza y preserva la complementariedad y el equilibrio entre los distintos espacios de tierra, litoral, aguas continentales y marinas y sus recursos naturales renovables y no renovables asociados ambiental y culturalmente” y por otro, en tanto tejido de espacios sagrados, códigos ancestrales y “recursos naturales renovables y no renovables que están asociados a este de manera ambiental, cultural y espiritual” (Decreto 1500 de 2018, artículo 3).

²⁵¹ Resolución de Corpoguajira 1068 de 2023.

En esta sección se presentan y analizan dos de los escenarios en los cuales viene siendo disputada, en general en el país y en la SNSM en particular, la integridad territorial indígena y el reconocimiento y ejercicio de las estructuras y sistemas propios de gobierno de los pueblos indígenas. Por una parte se abordará lo que ha sido para estos cuatro pueblos su experiencia y apuesta de unidad en el marco de la valoración y decisión sobre la existencia de afectaciones directas en su territorio con ocasión de proyectos, obras y actividades, así como actores destacados de la implementación y disputa por los marcos jurídicos de la consulta previa en el país. En un segundo momento se aborda a su turno la que ha sido una apuesta de estos cuatro pueblos por exigir y posicionar ante el Estado el respeto a sus estructuras propias de gobierno, en el marco de la reglamentación y operatividad que en su caso ha tenido el registro de autoridades indígenas a cargo del Ministerio del Interior.

2.2.1. Afectación directa, masiva y participativa en un territorio y gobierno integral.

Los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo han defendido y disputado la integralidad de su territorio ancestral y Sistema de Espacios Sagrados, de conocimiento y gobierno que demarca la Línea Negra, ante una realidad económica, jurídica y administrativa que en la SNSM, y replicada en otros lugares y territorios del país, le fragmenta y sectoriza en función de las inversiones, competencias y jurisdicciones. Conscientes de cómo en tal marco el derecho de la consulta previa se ha constituido en especial, bajo su particular concepción y operativización en el país, en un verdadero motor y riesgo de la atomización territorial y del gobierno propio, estos cuatro pueblos y como el CTC han posicionado y liderado también su cuestionamiento político y jurídico (administrativo y judicial).

Lo anterior, tanto en defensa de su contenido conforme a estándares convencionales y constitucionales inaplicados sobre este derecho y su interdependencia con el derecho al territorio, la autonomía y la identidad colectiva, así como llamando también desde la propia experiencia de lucha por la integridad territorial, a trascender de su actual y hegemónica lógica operativa de relacionamiento participativo y fragmentario, a otro basado en el reconocimiento de su autonomía como estructuras de gobierno territorial, conforme a sus instituciones y sistemas propios, y proponiendo pertinentes mecanismos de coordinación administrativa en el que ejerzan ante el

Estado como Autoridades Públicas Propias en el territorio ancestral de la Línea Negra. Este fue en su momento el sentido de las reflexiones y discusiones en las que pude participar, tanto en el marco de la elaboración de la definición de estas últimas en el hoy Decreto 1500 de 2018, como entre los años 2018 y 2022 de su protocolo “*para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva*” (Ver anexos).

Esta apuesta se haría en particular evidente a partir de los dos mil, en cuyos primeros años se produce un avasallador avance de las políticas de infraestructura y extractivas en su territorio. Al menos tres conflictos que desde su configuración, desarrollo y hasta sus actuales consecuencias han debido ser afrontados por estos cuatro pueblos y así lo evidencian son, por un lado, aquellos configurados tras las autorizaciones ambientales²⁵² otorgadas entre los años 2005 y 2006 a los proyectos para la construcción de la represa El Cercado en el Río Ranchería y los Distritos de Riego San Juan y Ranchería²⁵³, así como del Puerto Multipropósito de Brisa en Mingueo, jurisdicción del Municipio de Dibulla²⁵⁴, respectivamente. Junto a estos, la amenaza y defensa de la integridad de su territorio ancestral y estructuras propias de gobierno que han asumido y emprendido estos cuatro pueblos es lo que dejó ver la que fuera a partir de un año después, en 2007, su sostenida oposición al resuelto impulso del proyecto de construcción del embalse Multipropósito “Los Besotes” en el río Guatapurí, al norte y muy cerca de Valledupar, que mostraba su entonces declaratoria como “estratégica y de utilidad pública” en el marco del PND del segundo gobierno de Uribe Vélez (2006-2010).²⁵⁵

Sería este el contexto y sentido de la “(p)osición indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósitos puerto brisa en Dibulla, represas en Besotes y Ranchería²⁵⁶”.

²⁵² Aunque disputada por los pueblos étnicos, sus asesores y distintas organizaciones de la sociedad civil que coadyuvan sus causas, la tesis prevalente en la jurisprudencia colombiana, no obstante algunas sentencias excepcionales, sostiene que la decisión objeto de consulta previa, es decir aquella configurativa de la “afectación directa” y del momento “previo” para el ejercicio de este derecho, es el del licenciamiento ambiental. Lo anterior no obstante la expedición de actos administrativos sectoriales previos a esta autorización, que son configurativos de derechos y obligaciones para terceros y el Estado sobre el territorio de estos pueblos.

²⁵³ Resolución expedida por Corpoguajira No. 3158 del 10 de agosto del 2005.

²⁵⁴ Resolución expedida por MAVDT No. 1298 del 30 de junio de 2006.

²⁵⁵ Artículo 158 de la Ley 1151 de 2007.

²⁵⁶ En sentencia T-154 de 2009 la Corte Constitucional desestimó en su revisión la acción de tutela interpuesta entre otros por el Cabildo Gobernador del pueblo Wiwa solicitando “la protección y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural (...) al debido proceso, a la participación, al resguardo (...) y a la consulta indígena” por considerar que el proceso de consulta previa adelantado para este proyecto, “no se ciñó a los términos definidos para garantizar el

afectación a nuestras culturas” que diera a conocer el CTC en abril del año 2007 desde Mingueo (Corregimiento del municipio de Dibulla, Departamento de La Guajira). Allí, tras invocar el compromiso entre el Consejo Territorial de Cabildos, los gobiernos Nacional, departamentales y municipales para continuar con la “coordinación interinstitucional” y el cumplimiento a los acuerdos hasta entonces logrados tras la expedición por parte del entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) de la precitada resolución 0621 de 2002, el CTC se reafirmaba en su *Visión Ancestral del ordenamiento territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta* adoptada en 2006 y solicitaba a las autoridades del gobierno central y local “no se haga el análisis y el debate actual como desconectado o algo aparte del proceso adelantado, pues aquí estamos reiterando el ciclo lógico de la palabra y la intención institucional para que la visión ancestral articule la complejidad de la Sierra Nevada” (CTC, 2007).

Este nuevo momento en el relacionamiento con el ejecutivo que ello denotaba hizo evidente la manera en la cual, como fue expuesto en el Capítulo I, así como en el caso de buena parte de los preceptos y principios constitucionales, en tal disputa política y cultural, aquella judicial emergía como un motor decisivo para la configuración jurídica de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Llama no obstante poderosamente la atención que la misma se haya producido principalmente con ocasión de las disputas en torno al ejercicio del derecho a ser consultados previamente ante medidas de distinta índole, usualmente englobadas como proyectos, obras o actividades (POA), y por cuenta del desconocimiento de su *afectación directa*²⁵⁷ a través de la acción y omisión de autoridades nacionales que desde el centro del país en esas mismas tres décadas han sido las competentes para identificarla y decidir sobre su carácter y configuración.

Es decir que buena parte del contenido jurisprudencial del derecho al territorio de los pueblos indígenas responde no al desarrollo de una mirada espacial integral e interdependiente que vincule

derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas, según el artículo 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional colombiana”, y en particular debido a la no convocatoria al mismo del CTC como instancia propia y legítima dentro de la estructura de gobierno de estos cuatro pueblos. Lo anterior señalando este alto tribunal que “sí fueron efectuadas consultas con buena parte de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, infiriéndose que, por conducto de éstas y por la notoriedad del proyecto, todas las demás moradoras en el contorno estaban en posibilidad de informarse” (Corte Constitucional, sentencia T-154 de 2009).

²⁵⁷ Anteriormente la extinta Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior entendía esta como una certificación de “presencia y afectación directa”, hoy tramitada por la DANCP como de “procedencia y oportunidad” de la consulta previa.

sus usos y manejos propios con el ámbito y la fuente de sus competencias, mecanismos y facultades administrativas y jurisdiccionales²⁵⁸, sino más bien a lo que han sido bajo el contexto experimentado a partir de la apertura económica, el incremento de las inversiones privadas y extranjeras, y con estas de los conflictos sociales, culturales y ambientales y con estas las disputas jurídicas por la interpretación, el reconocimiento y la valoración de la afectación territorial de los pueblos indígenas. Esto último ha sido en especial evidente en el caso de estos cuatro pueblos y su territorio ancestral, cuya defensa como integralidad, unidad cultural y política, han litigado ante los jueces constitucionales de cara al que ha sido su desconocimiento y daños causados como consecuencia del incremento y una avanzada de las políticas económicas sobre la SNSM.

En este marco la defensa jurídica del territorio y la autonomía indígenas, no se limitarían a las ya históricas disputas por lograr su titulación, ampliación, saneamiento y protección como tierras de resguardo, sino que la defensa del territorio ancestral se vio instalada en una buena medida tras la centralidad y consolidación que como canal prevalente del relacionamiento y ámbito de la conflictividad entre los pueblos indígenas y los poderes nacionales y regionales económicos y de gobierno, adquiere en tres décadas el derecho a la consulta previa. Lo anterior como se ha dicho, con un papel central de la Corte Constitucional, a través de cuyas sentencias se han dado las interpretaciones sobre el contenido y los alcances jurídicos de este territorio ancestral indígena demarcado y reconocido por el Estado desde 1973 frente al desconocimiento de su “afectación directa”.

En al menos tres fallos de este alto tribunal ya referenciados en el Capítulo II precisamente por su relevancia en el proceso de reconocimiento del territorio ancestral de la Línea Negra, se confirmaba el que por una parte podría sostenerse alcanzó a ser un período de progresiva consolidación de un estándar constitucional, aun cuando abordado con ocasión y como ámbito del derecho de participación de estos cuatro pueblos, amplio e integral en su carácter. Tales decisiones respondieron a un paulatino control constitucional sobre las que han sido negaciones administrativas de este vínculo territorial y sus espacialidades sagradas invisibilizadas con ocasión de decisiones que como en tales casos, autorizaron construir el mencionado puerto multipropósito partiendo en dos un cerro sagrado (*jukulwa*) (Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2010),

²⁵⁸ La jurisprudencia sobre JEI remite a la de Consulta Previa.

explotar una mina de material de construcción en el territorio ancestral (Corte Constitucional, sentencia T-849 de 2014), así como sobre los efectos culturales y ambientales actuales de unas antenas de comunicaciones y una base militar en un cerro sagrado (El Alguacil o *Inarwa Tama*) (Corte Constitucional, sentencia T-005 de 2016).

Sería al amparo de este derecho fundamental que la Corte Constitucional, advirtiendo la existencia de “un consenso y un pacto social por medio del cual el Estado colombiano se compromete a proteger y a garantizar el respeto del territorio que comprende el espacio geo-referencial denominado la línea negra” (Corte Constitucional, Auto 189 de 2013) ordenara en el marco del seguimiento a la primera de estas sentencias el proceso de revisión de las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, y con ello hecho posible a partir de allí la concertación y expedición del hoy Decreto 1500 de 2018. Así mismo, reconocería este alto tribunal como fundamento del segundo de estos fallos, la existencia de un deber estatal de protección a la integralidad este “espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y un no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados” advirtiendo además, para efectos de la determinación de su afectación directa, que “el espacio especialmente protegido no lo es, con ocasión a la cercanía de la comunidad, sino por el carácter sagrado que involucra su totalidad”²⁵⁹ (Corte Constitucional, sentencia T-849 de 2014).

Por su parte sería un proceso consultivo y compensatorio ordenado por este mismo tribunal en la tercera de estas decisiones, lo que al amparo de este derecho frente a la instalación de unas antenas y una base militar en el territorio, daría fundamento a su turno en “que la estrecha relación que (los cuatro pueblos) tienen con la tierra, entre otras cosas, es la que permite la continuidad de su cultura, tradiciones y costumbres, es decir que, garantiza su pervivencia como grupo étnico y por tanto, deben ser consultados sobre las intervenciones que los afecten” (Corte Constitucional, sentencia T-005 de 2016).

²⁵⁹ Señalaba en su defensa el Ministerio del interior y de su decisión de negar en este caso la “presencia de comunidades étnicas”, que el área del proyecto se encontraba “a una distancia aproximada de 5.8 km del RESGUARDO ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA, (...) 6km en línea recta al oeste del sitio sagrado denominado Kasimaratu (Plaza Alfonso López), y de 17 km aproximadamente en línea recta al noreste del sitio sagrado KA AKA (Valencia de Jesús), (...) oficialmente incluidos en la Resolución 837 de 1995 expedida por el Ministerio del Interior” (Sentencia T-849 de 2014).

Es entonces de la mano de estas autorizadas interpretaciones constitucionales que se logran avances en el reconocimiento del territorio ancestral de la Línea Negra, incluida su posterior concreción como disposición reglamentaria de normativas del bloque de constitucionalidad que fundamentaran el Decreto 1500 de 2018, permitiendo con ello la consolidación de un verdadero estándar de protección de los territorios ancestrales, único en el país (ODTPI, 2021). Junto a ello, sin embargo, adscrita esta protección judicial de la integralidad del territorio a la oportunidad jurídica de la “afectación directa” y la consulta previa, la misma ha propiciado al mismo tiempo la configuración de una concepción administrativa de su relacionamiento con los pueblos indígenas que es atomizada, regida por la eficiencia económica, las formas y lógicas participativas y representativas, así como expuesta al que sería un giro jurisprudencial, retroceso en el precitado estándar y decisión unificatoria de la interpretación constitucional sobre el deber y derecho de participación y consulta previa de estos cuatro pueblos por la afectación de su territorio ancestral.

Sería justamente la masividad de los procesos de consulta previa y también del que venía siendo su desconocimiento, aquello que llevó en el año 2016 a tres reconocidos líderes del pueblo Arhuaco a interponer una acción de tutela en contra de la DANCP del Ministerio del Interior, la ANM, la ANLA y CORPOCESAR, CORPAMAG Y CORPOGUAJIRA, alegando la vulneración de su derecho de consulta previa “debido a una proliferación de proyectos exploratorios y extractivos en el área de la Línea Negra, sin que se haya garantizado su participación efectiva en los trámites de licencias y autorizaciones, desconociendo lo dispuesto en la sentencia T-849 de 2014” (Sentencia SU-121 de 2022).

Expusieron las autoridades Arhuacas además cómo “en el área de la Línea Negra con anterioridad a la expedición de la sentencia T-849 de 2014, se otorgaron 132 títulos mineros que no fueron consultados previamente y, adicionalmente, están en trámite 263 solicitudes de títulos mineros para explotar la misma área”, de acuerdo con ello pusieron de presente allí dichas autoridades el absurdo conforme al cual “tendrían la obligación de participar en 395 consultas sobre proyectos mineros” (Sentencia SU-121 de 2022). En dicha acción de tutela estos líderes advirtieron entonces sobre la magnitud de lo que ha sido en su caso el ejercicio del derecho a la

consulta previa, y en particular debido a que les desborda su capacidad operativa, para procesar tal cantidad de información y en suma desnaturalizando la finalidad de dicho mecanismo.²⁶⁰

Este planteamiento sostenido por los cuatro pueblos tuvo en su momento eco en los organismos de control y de derechos humanos entre 2016 y 2020. Primero con la posición que en el marco de este proceso judicial fuera entonces presentada por la Procuraduría General de la Nación y su Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras²⁶¹ señalando lo siguiente:

Una Consulta culturalmente adecuada al contexto de la Sierra Nevada de Santa Marta debe cumplir al menos tres criterios. En primer lugar, debe responder a un protocolo concertado con sus autoridades políticas y ancestrales; en segundo lugar, debe garantizar que se realizará en un momento que permita incidir sobre la planeación del territorio de manera que las decisiones finales respeten los usos ancestrales étnicos, los planes de vida y los planes de salvaguarda. En tercer lugar, la consulta previa, libre e informada debería superar la lógica atomizada de los procesos y permitir un diálogo sobre los impactos ambientales y culturales acumulados, producto de las decisiones de planeación del Gobierno Nacional sobre su territorio, respetando los principios de proporcionalidad, prevención y precaución (PGN, 2016)

A su turno y bajo esta misma perspectiva recomendaría en el año 2020 la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su informe sobre este derecho fundamental, coordinar “con las carteras de los sectores pertinentes la formulación e implementación de un plan para la elaboración de líneas base sobre el estado de la diversidad biológica, étnica y cultural” y para efectos de “contar con un conocimiento amplio y suficiente que permita determinar y evaluar la magnitud, acumulación y sinergia de los posibles impactos y afectaciones directas ambientales, culturales y espirituales que se generen con ocasión de medidas administrativas o legislativas, a partir de una mirada integral de los derechos étnicos y holística de sus territorios” (Defensoría del Pueblo, 2020).

La Corte Constitucional resolvió sobre su revisión a esta disputa judicial en la Sentencia SU-121 de 2022, fallo que ha sido al día de hoy analizado y percibido por las autoridades de estos cuatro pueblos en distintos espacios internos en los cuales he participado como asesor, como un

²⁶⁰ Fue por tal motivo que el 10 de febrero y el 3 de marzo de 2016 resolvieron y se reafirmaron en suspender toda consulta previa en su territorio.

²⁶¹ Intervención en el marco del proceso identificado con el n.º 20001-2204-003-2016-00185.

retroceso y verdadero riesgo para la integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra. Lo anterior por cuanto la misma, por un lado, contrario a lo expresado por ese mismo tribunal en los precitados fallos y en particular en la sentencia T-849 de 2014, como también a lo dispuesto en el propio Decreto 1500 de 2018, desconoce el trazo poligonal que conforme a la descripción de los espacios sagrados²⁶² y como garantía de la seguridad jurídica para la integridad e interconectividad del territorio indígena de estos cuatro pueblos, ha sido empleado por distintos jueces constitucionales y de restitución de tierras, y es hoy la geometría de la representación cartográfica que como puente de entendimiento en el Estado ha sido adoptada oficialmente por el IGAC en cumplimiento del artículo 5° de este Decreto.

Así mismo, esta sentencia desafía la apuesta del CTC en defensa de la integralidad de este como un Sistema de Espacios Sagrados, de conocimiento y gobierno, así como por el establecimiento de mecanismos de relacionamiento y coordinación administrativa como Autoridades Públicas Propias. Lo anterior en la medida en que la Corte Constitucional aborda y mantiene con este fallo esta disputa por las decisiones sobre el territorio dentro de los límites epistémicos de la participación. Lo anterior lo hace este tribunal retomando criterios centrales unificados por el mismo poco más de tres años antes en la sentencia SU-123 de 2018, y que al día de hoy definen en clave de intervención y gradación de la afectación, tanto el contenido y los alcances del *territorio*, como sus efectos en la posibilidad de los pueblos indígenas para incidir, “participar” y actuar como actores legítimos en su defensa, conforme a su identidad.

Lo anterior, por una parte, a partir de la distinción conceptual entre los denominados territorios étnicos “geográficos”, correspondientes a los formalizados “bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afro descendientes” y los territorios “amplios” que comprenden “las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde tradicionalmente (...) han desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales” (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018). Es pues a partir de esta noción de “amplitud” de la que como anota este alto tribunal afloran “posibilidades de situaciones complejas e incluso territorios complejos”, que el mismo concibe y

²⁶² Las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995 demarcaron a través de hitos y como un polígono el territorio de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

aborda el carácter del territorio ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo. De acuerdo con ello, en un territorio ancestral como el demarcado por la Línea ha de considerarse que:

(...) para determinar el alcance de este territorio amplio y si procede la consulta previa por efecto de la posibilidad de afectación directa por una determinada medida, las autoridades deben tomar en consideración en el caso concreto los elementos económicos, culturales, ancestrales, espirituales que vinculan a un pueblo étnico a un determinado espacio como soporte material de su existencia y diversidad cultural.

Igualmente, conforme al principio de proporcionalidad, en este territorio amplio es posible que las autoridades competentes, para determinar si existe o no afectación directa por impacto en el territorio, tomen en consideración la intensidad y permanencia efectiva con la cual un pueblo étnico ha ocupado o no un determinado espacio específico, el grado de exclusividad con el cual ha ocupado esas porciones territoriales, al igual que sus particularidades culturales y económicas como pueblo nómada o sedentario, o en vía de extinción. (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018)

Es entonces con arreglo a tal valoración sobre la intensidad, permanencia efectiva y grado de exclusividad de la ocupación que hoy se viene resolviendo desde el nivel central con ocasión de su afectación directa, sobre el contenido y alcances de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios no titulados como resguardos, pues tal como aclara la Corte constitucional en la misma sentencia, “los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio amplio no tienen el mismo alcance que aquellos que poseen y ejercen en el territorio geográfico” (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018). Así, bajo esta lógica, es a partir de la “complejidad” de los territorios indígenas subyacente a la deuda Estatal y brecha histórica en el reconocimiento, la garantía y protección de los derechos de posesión, propiedad y uso de los pueblos indígenas en el país, que hoy se condiciona su posibilidad de ser parte en tales decisiones sobre POA en el territorio, a través de sus autoridades e instituciones y como garantía para preservar su integridad étnica, social, económica y cultural (Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997).

A partir de ahí un segundo elemento corresponde a los que este alto tribunal “resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas en clave del principio de proporcionalidad”, determina son distintos niveles, “tipos” o “escala” de participación de los pueblos indígenas²⁶³, es decir, “en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la

²⁶³ De acuerdo con esta Sentencia, “(e)sa diversificación por escalas es el resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas en clave del principio de proporcionalidad. Se trata entonces de establecer límites en la aplicación de los derechos fundamentales, entre ellos los de los grupos étnicos diversos en materia de

consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado” (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018). Conforme a ello es la intensidad de la afectación territorial aquello que hoy determina el “tipo” de participación o el “nivel” de consulta exigible jurídicamente por los pueblos indígenas ante el Estado. De manera que tras la Constitución de 1991 el principio y los mecanismos de participación no solo permitieron transformar distintos ámbitos de la sociedad y el Estado, sino que también la “expansión” de su contenido y lógicas ha terminado por suplir e incluso cooptar, aquellos ámbitos propios del gobierno propio indígena no implementados en el país como el resultado de la consolidación de un estado de cosas inacabado y transicional del modelo y proyecto constitucional de la autonomía indígena.

Fue entonces con arreglo a tales criterios unificados en 2018 que este tribunal analizó en la sentencia SU-121 de 2022 el “alcance que tiene el derecho a la participación efectiva de las comunidades indígenas que habitan en la línea negra”. Tras advertir que esa importante cantidad de proyectos extractivos en el territorio que esta demarca tiene “la potencialidad de generar impactos en el territorio, los ecosistemas y la biodiversidad (...) (y además) pone en vilo la existencia física y cultural de los pueblos indígenas para quienes ese territorio tiene un valor ancestral ligado estrechamente a su cultura”, en esta sentencia la Corte Constitucional concluía la existencia de “una vulneración del derecho que tienen los pueblos indígenas de participar sobre las decisiones que se tomen en torno a su territorio”.²⁶⁴

Situado su razonamiento en el ámbito de la participación y reconociendo la carencia en el proceso de los “elementos de juicio suficientes para determinar el grado de afectación requerido para establecer el tipo de participación que se les debe garantizar” a los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo²⁶⁵, este tribunal optó por la protección de ese derecho fundamental a través de “una solución tendiente a propiciar un diálogo intercultural, en el que las partes concurren con

autodeterminación, autonomía, territorio, recursos naturales y participación, a partir del balance adecuado entre los principios” (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018).

²⁶⁴ Para la Corte Constitucional “(i) las comunidades tampoco fueron informadas de manera oportuna y completa sobre esos POA, (ii) no se propiciaron espacios de diálogo y concertación; (iii) y, mucho menos, tuvieron la posibilidad de pronunciarse y tener incidencia respecto de las decisiones adoptadas” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022).

²⁶⁵ Esto según allí se señala, como consecuencia de “(i) la falta de exactitud en la determinación de los lugares de asentamiento o sitios de pago y (a que) (ii) se desconoce el universo de las solicitudes y titulaciones que no fueron objeto de consulta previa y la falta de exactitud de las áreas que llegaren a afectarse con los proyectos exploratorios y extractivos” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022).

el propósito de establecer los niveles de afectación de los POA que actualmente se estén ejecutando y respecto de los cuales se encuentren en trámite de licencia” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022). Lo anterior considerando que

(...) se trata de una situación de alta complejidad, debido a (i) la proliferación de títulos en la línea negra, (ii) la complejidad del territorio, (iii) que es habitado por cuatro (4) pueblos indígenas diferentes, (iv) las distintas autoridades territoriales y nacionales que tienen competencias para definir sobre autorizaciones para explorar y explotar dicho espacio, y (v) las afectaciones generales que se refirieron previamente, respecto de las que no es posible establecer en esta instancia el grado de afectación.

En tanto “participación”, su materialización y tipologías constitucionales en el caso del territorio ancestral de la Línea Negra, tal y como lo señalara esta sentencia retomando la precitada SU-123 de 2018, “dependerá del grado de afectación que se identifique” a través de este “diálogo intercultural” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022). De esta manera, ha sido bajo este enfoque gradado de la participación que las disputas por la defensa del territorio ancestral de la Línea Negra hoy continúan siendo sustraídas de aquellas políticas y culturales libradas por la autonomía territorial e identidad colectiva indígenas.

A partir de lo anterior esta providencia reproduce, precisa, consolida y unifica la atomización territorial y de los sistemas de gobierno indígena de estos cuatro pueblos. Por una parte desnaturaliza la Corte Constitucional en la misma el sentido y la finalidad de la *Mesa de Seguimiento y Coordinación para la Protección del Territorio Tradicional y Ancestral de los Cuatro Pueblos Indígenas de la SNSM* prevista en el Decreto 1500 de 2018 como una “instancia de entendimiento entre las autoridades que la conforman, en un marco de reconocimiento a la autonomía, el gobierno propio indígena y la identidad étnica y cultural” orientada por el “pluralismo, reconocimiento y respeto de los conocimientos y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, y la progresividad en la protección y el goce efectivo de sus derechos” (Decreto 1500 de 2018, artículo 10º), pues la aborda y reduce situándola como instancia participativa idónea para el “diálogo intercultural” cuyos límites determina al tiempo sin embargo declarándola impedida para ocuparse “de temas de planeación y ambientales, cuyas competencias estén atribuidas a otras autoridades nacionales y territoriales” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022).

Ello queda por su parte expresado con claridad en lo ordenado por esta sentencia en el sentido de fijar a dicha Mesa términos perentorios para que “finalice el Protocolo de participación y/o consulta previa”, lo cual dicho sea de paso desconoce el carácter autónomo del mismo, para que adelante así mismo “el estudio de las solicitudes y títulos de exploración y explotación existentes en la línea negra” que fueron objeto del proceso de revisión de tutela “a efectos de determinar en cuáles procede la consulta o el tipo de participación correspondiente”, y tras ello culmine “los trámites de participación” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022).

Conviene señalar finalmente sobre esta sentencia cómo en su salvamento de voto a la misma, la Magistrada Diana Fajardo calificó el de este fallo como “un tímido remedio basado en la premisa de participación general” y una “decisión (que) contradice la comprensión cultural del territorio de los pueblos de la Sierra Nevada”²⁶⁶ (Salvamento de voto, sentencia SU-121 de 2022). Para la misma la concepción imperante en la Corte Constitucional, advirtió, comprende este territorio “como la unión de los puntos que representan los lugares sagrados. Es decir (...) (como) una frontera sin un contenido determinado”, postura que, advierte es una amenaza a los derechos territoriales y un desconocimiento al “carácter sistémico u holístico del territorio ancestral”²⁶⁷ (Salvamento de voto, sentencia SU-121 de 2022).

Lo anterior configurando un panorama de cumplimiento a esta sentencia que al momento de ser culminado este documento aún se constituía en desafío a la integridad del territorio ancestral de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, y a su apuesta político administrativa encaminada al efectivo ejercicio, en cumplimiento a sus principios, instituciones, sistemas y procedimientos, como estructuras de gobierno autónomas y de unidad en el territorio ancestral de la Línea Negra para desde allí coordinarse como Autoridades Públicas Propias, y en el marco de la Mesa de Seguimiento y Coordinación del Decreto 1500 de 2018, adelantar “planes, programas,

²⁶⁶ Para esta Magistrada “(l)a decisión mayoritaria en este caso conduciría a una visión según la cual en el territorio amplio o complejo, que se define por su relevancia cultural para los pueblos étnicos, estos últimos no cuentan con ningún derecho especial, distinto a la participación a que tiene derecho cualquier ciudadano colombiano, tesis contraria tanto a la jurisprudencia constante de esta Corporación como los compromisos internacionales del Estado establecidos, en especial, en el Convenio 169 de la OIT” (Salvamento de voto, sentencia SU-121 de 2022).

²⁶⁷ “No tiene sentido entonces hablar de una línea negra fragmentada de esa manera. Al parecer, la posición mayoritaria no comprendió en toda su magnitud la línea negra, no solo desde el pensamiento de los pueblos de la sierra, sino también desde la concertación que por medio siglo se ha adelantado entre estos y el Estado colombiano” (Salvamento de voto, sentencia SU-121 de 2022).

estrategias y acciones que se orienten a la protección y conservación de este territorio, su diversidad biológica, valor espiritual y cultura” (Decreto 1500 de 2018, artículo 10°).

Este carácter estructural que como marco del relacionamiento de los pueblos indígenas en el Estado e instrumento en que reposa la estructural misión constitucional de “preservar la integridad étnica, social, económica y cultural (...) y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social” (Sentencia SU-039, 1997) han adquirido los derechos de la consulta previa y el Consentimiento Libre, Previo e Informado, plantea hoy para el CTC la cuestión dilemática entre las oportunidades de su ejercicio bajo los estándares que como proceso de unidad cultural, política y territorial han logrado posicionar ante el Estado, tanto regionalmente como en las instancias nacionales de concertación²⁶⁸, y por otra parte las consecuencias de sus dinámicas económicas y representativas, como de su masiva y atomizada concepción para proyectos, obras y actividades.

2.2.2. El registro y la representación de los gobiernos propios y el territorio.

Acompasada y entrelazada con las históricas luchas adelantadas en defensa y por la recuperación de su territorio ancestral, los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo vienen disputando hasta el presente la reafirmación, el ejercicio y posicionamiento ante el Estado de su autonomía, autoridad política y administrativa, que es también su derecho a la existencia étnica y cultural misma. En este marco la defensa de la integridad del territorio ancestral de la Línea Negra, su sistema de conocimientos, espacios sagrados y de gobierno, se ha centrado en hacer explícita -y también vinculante- su fundamentación cultural, así como con arreglo a estándares jurídicos constitucionales e internacionales no implementados en el país sobre los derechos territoriales, de autodeterminación y autonomía indígenas, buscar la reafirmación y exigir el reconocimiento, respeto y la coordinación estatal con sus estructuras propias y conjuntas de gobierno.

Como un histórico *diseño* autonómico (Escobar, 2017), la apuesta que adelantan estos cuatro y hermanados procesos culturales y políticos indígenas en la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa

²⁶⁸El CTC acordó por primera vez como unidad de gobierno indígena de la Línea Negra, catorce acuerdos en el marco de la consulta previa al PND del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).

Marta), transita en el tiempo como resistencia al exterminio, la colonización y asimilación, y también como una autonomía que se produce y disputa en su carácter relacional forzado y/o estratégico e inherente a su igualmente histórica interlocución con otros actores en el territorio y ante el Estado. Al tiempo que este proceso ha incorporado estrategias de apropiación y resignificación de instituciones, mecanismos administrativos y normativas, ha puesto también en el epicentro de su agenda política y cultural, la recuperación, recreación y revitalización de las propias, ancestrales y tradicionales formas culturales de ordenamiento, cuidado y gobierno del territorio y *sistema de espacios sagrados*, y en este marco impulsado una pertinente apuesta de posicionamiento de sus *Autoridades Públicas Propias*.

Como estructura de gobierno que configura, la *Autoridad Pública Propia* de estos cuatro pueblos se funda “en la Ley de Origen, (los) espacios de gobierno y las autoridades ancestrales”, que dan a su turno todo sustento y contenido a la *autoridad pública especial* y a sus funciones y competencias de representatividad del gobierno interno, el ordenamiento territorial ancestral, la pervivencia étnica y la interlocución política y decisoria ante las autoridades del Estado y los particulares, que adelanta a través de sus organizaciones cada uno de estos cuatro pueblos CIT, OGT, OWYBT y OIK, así como en tanto unidad de gobierno en el territorio ancestral de la Línea Negra, como el Consejo Territorial de Cabildos – CTC (artículo 4 del Decreto 1500 de 2018).

Ante una realidad institucional y jurídica que en el país desconoce hasta el día de hoy la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, su carácter de entidad, autoridad política y jurisdicción territorial, ha sido en el seno del proceso de defensa territorial y autonómico de estos cuatro pueblos, así como desde su propia experiencia, que los mismos vienen cuestionando el tratamiento jurídico y la concepción institucional hegemónica sobre el reconocimiento y relacionamiento en el Estado como autoridades de su territorio. Lo anterior lo han adelantado denunciando, poniendo en evidencia y llevando ante los jueces el desconocimiento y la fragmentación que en este marco y estado de cosas se viene dando a su identidad cultural colectiva, autonomía política e integridad territorial, así como advirtiendo sobre sus riesgos y efectos.

Esta apuesta política, cultural y administrativa que comprende hoy la de dar formalidad de derecho público a sus autoridades, instancias y procedimientos en el marco de sus estructuras de

autoridad pública propia, ha cobrado especial relevancia en los años recientes, en particular debido a la proliferación que bajo la sombra de este marco transicional e inacabado de la autonomía indígena prevista en el orden constitucional colombiano se ha posibilitado de prácticas administrativas discrecionales y centralistas, verdaderos rezagos coloniales re-operativizados como dispositivos de la representatividad en el multiculturalismo liberal²⁶⁹ que desconocen al día de hoy al sujeto político y colectivo indígena, su autonomía y a su territorio como el ámbito jurisdiccional de su autoridad territorial.

Cada uno de estos cuatro pueblos y como CTC han disputado políticamente y ante los jueces la intervención administrativa y fragmentación de sus propias (internas) y conjuntas estructuras de gobierno con arreglo a facultades normativas como las establecidas para los Alcaldes y Gobernadores de Departamento en el artículo 3° de la Ley 89 de 1890 y para la DAIRM del Ministerio del Interior en el artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011, que mantienen hoy vigentes obsoletas formas intermediadas y centralistas que en el siglo XXI siguen determinando y sujetando la existencia y legitimidad en el Estado de las identidades colectivas y autonomías indígenas a través de un registro unipersonal que consigna los individuos titulares de una legítima interlocución con el Estado sobre sus derechos colectivos.²⁷⁰

De manera que tal apuesta por ejercer, dar a conocer y posicionar en su dimensión política y territorial dichas estructuras propias y conjunta de gobierno y representatividad de estos cuatro pueblos como *Autoridades Públicas Propias* en su territorio ancestral, viene confrontando un estado de cosas de los derechos indígenas en el país marcado por la transicionalidad del modelo constitucional de su autonomía indígena, las brechas de reconocimiento que mantiene y las regulaciones administrativas con las que opera. Lo anterior para desde allí disputar el reconocimiento y respeto a sus derechos territoriales y autonómicos como sistema, desde su integralidad e interdependencia, y no obstante la mirada prevalentemente sectorial en el Estado y

²⁶⁹ Para Olivé (1996:132) el multiculturalismo liberal defiende el “respeto para una diversidad de culturas, (...) (que al tiempo) ‘se opone a evaluarlas en sus propios términos’” e impone a las mismas “la protección liberal de la libertad individual”.

²⁷⁰ Este fue juzgado conforme a la Constitución por el máximo tribunal de lo Constitucional por considerarlo reglamento de comunicación entre los pueblos indígenas y el poder público, además de apropiado mecanismo para “el recaudo y la centralización de la información en bases de datos públicas mediante la imposición de algunos requisitos a las comunidades” (Corte Constitucional, sentencia T-294 de 2014).

de una siempre latente amenaza a la autonomía y el gobierno propio territorial como consecuencia de su disgregación en el ámbito de lo público y privado, entre la titularidad y representación legal de la tierra de resguardo, el ordenamiento del territorio, el acceso a los recursos y servicios, la suscripción de convenios administrativos, en tanto filiales de organizaciones nacionales indígenas con asiento en las instancias de concertación existentes, como apuesta por administrar la salud propia, o como titularidad de la afectación directa y del consecuente derecho a la consulta previa.

A partir del 2018 las pretensiones de fragmentación de las estructuras de gobierno propio, así como también las precitadas prácticas administrativas e intervenciones en la autonomía, se hicieron en particular más intensas y evidentes. En el caso del pueblo Kogui los serían tras haber asumido como Cabildo Gobernador José de los Santos Sauna en abril de 2017 y no obstante la carta enviada por el pueblo Kogui a las distintas instituciones y autoridades que así lo confirmaba y en la que se daba a conocer sobre la deliberación, consulta y decisiones tomadas por el *Congreso de Unidad de Eswama y Nikumas del Pueblo Kaggaba* que expresamente convino en la ilegitimidad de cualquier otra organización o autoridad que en desconocimiento de lo anterior solicite ser registrada ante el Ministerio del Interior en territorio del pueblo Kogui²⁷¹ (OGT, 2018).

Se refería esta carta pública del pueblo Kogui a las pretensiones que venían siendo movilizadas por Atanacio Moscote Gil, un indígena del mismo pueblo que en desconocimiento de su estructura de gobierno y autoridad, y presentándose como un vocero de algunas comunidades que hacen parte del Resguardo Kogui, Malayo y Arhuaco asentadas en la traslapada jurisdicción municipal del Distrito de Santa Marta, de Ciénaga y Aracataca en el Magdalena, para que la DAIRM le reconociera y registrase una organización indígena bajo su representación, distinta a la OGT, llamada “Muñkuawinmaku” (Min. Interior, 2018).

²⁷¹ Ello ratificaba lo que ya en 2010 había sido el *Acuerdo de Mandato de la Unidad de Gobierno Autonomo Kaggaba* adoptado tras el *Congreso de Unidad del Pueblo Kaggaba (Ezwama y Nikuma)* llevado a cabo entre el 25 de Agosto y el 2 de Septiembre de 2010 en Pueblo Viejo – Cuenca del Río Garavito. Allí los mamos, las autoridades, los líderes de los Ezuama mayores de la Sierra Nevada de las cuencas Kogui de Jerez, Palomino, Garavito, Santa Clara, Río Ancho, Guatapurí (San José de Maruamake), Tukurínca y Don Diego establecieron “ejercer la orientación del gobierno propio conforme a la visión *kaggaba* “ley de origen” mediante el ordenamiento ancestral de su territorio en sus *ezuamas* y sitios sagrados hasta la Línea Negra, procedido por sus mamos con el apoyo de las autoridades y la Organización Gonawindúa Tayrona” (OGT, 2010).

En comunicación dirigida a la entonces Ministra del Interior en diciembre de ese mismo año, el CTC expresó su rechazo a dicha solicitud y requirió a esta misma alta funcionaria abstenerse del pretendido registro. Lo anterior reafirmando en su *Autoridad Pública Propia* y en su facultad para como pueblos autónomos “determinar lo concerniente a la estructura organizativa interna, de gobierno propio y de representatividad, desde el mandato de la Ley de Origen” (CTC, 2018). En su comunicación el CTC advertía así mismo a la cabeza del Ministerio del Interior sobre la vulneración a los propios principios ancestrales y violación a la Ley de Origen y el derecho propio que el trámite de tal registro implicaría, así como de aquellas constitucionales que les protege y “en especial, los derechos del Pueblo Kogui y la Organización Gonawindua Tayrona (OGT)” que representaba legalmente el Cabildo Gobernador José Santos Sauna (CTC, 2018). De la siguiente manera ésta estructura de gobierno indígena territorial se reafirmaba allí como integridad en defensa de la unidad del pueblo Kogui:

(...) la creación de esa nueva figura de representación del pueblo Kogui, no ha sido avalada ni reconocida de acuerdo con nuestros mandatos ancestrales desde la Ley de Origen, ni el derecho propio, y desconoce los procedimientos culturales y mecanismos propios para la consulta y elección de representantes del pueblo. Sumado a ello, que afecta la visión de ordenamiento ancestral del Pueblo Kogui, que establece que el territorio no se puede fraccionar, entendido este por la totalidad de las 12 cuencas y 51 comunidades en los tres departamentos (Cesar, La Guajira y Magdalena). (CTC, 2018)

No obstante lo anterior, la misma DAIRM del Ministerio del Interior daría un giro respecto a la que fuera su postura en el mismo asunto tan solo cerca de siete meses antes, en los últimos del segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), momento en el cual en respuesta al mismo peticionario dicha Dirección le había recordado a este “la facultad que tienen las comunidades indígenas para determinar lo relativo a su estructura organizativa interna, representatividad y autogobierno” y así mismo, tras expresar tener conocimiento sobre “las diferencias en materia de representatividad al interior del pueblo Kogui”, le advirtió que “las discusiones relativas al autogobierno de los Pueblos Indígenas, deben enmarcarse en un ejercicio guiado por los usos y costumbres, que le son propios, a través de un proceso reflexivo y consensuado que propenda a conservar la unidad del colectivo” (Ministerio del Interior, 2018).

Este giro lo evidenciarían al menos tres de sus actuaciones posteriores que configurarían por el contrario un desconocimiento de la autonomía del pueblo Kogui, sus estructuras de gobierno,

jurisdicción y ámbito territorial. Primero tras llevarse a cabo en octubre de 2019 una reunión en las instalaciones del ICANH de la ciudad de Santa Marta con participación de la Gobernadora Encargada del departamento, funcionarios de la DAIRM, ICANH, la Procuraduría General de la Nación, la Universidad del Magdalena y los cinco indígenas Kogui, incluido Atanacio Moscote Gil, quienes en acta suscrita figuran como Autoridad Tradicional Kogui Magdalena, y la cual, según se lee en su encabezado fue “convocada por la Gobernación del Magdalena para abordar situación autoridades Kogui del Magdalena” (Ministerio del Interior, 2019).

Cuatro puntos condensan lo acordado en la misma. Por una parte, a solicitud “de los Mamus y la procuraduría Regional”, un compromiso del Min. Interior para “revisar los soportes que dieron origen a la inscripción y registro del señor José de los Santos Sauna, como Cabildo Gobernador del resguardo Kogui Malayo Arhuaco”; por otra parte la constancia de un acuerdo entre “las autoridades tradicionales Kogui, asentadas en este departamento, con fundamento en el Decreto 1088 de 1993” para constituir una asociación de las allí previstas²⁷² y “(c)on el animo de tener un relacionamiento directo y acceder a la oferta institucional de las entidades municipales, departamentales y nacionales”; en tercer lugar una ruta para hacer efectivo lo anterior, en la que “las autoridades tradicionales reconocerán un miembro de su comunidad para que se poseione como autoridad tradicional en los respectivos municipios (...)” actas que habrían de ser luego allegadas al Min. Interior “para su respectivo registro”, lo cual, según allí se señala, sería antesala a su turno para iniciar los trámites pertinentes a la constitución de la Asociación; finalmente incorpora dicha acta un compromiso del Min. Interior para elevar una consulta al ICANH y a la Universidad del Magdalena “sobre su estructura organizativa y de gobierno” que según allí se consigna “servirá como insumo para orientar o reorientar la gobernabilidad al interior del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco” (Ministerio del Interior, 2019).

Se abría paso en este caso, a través de este encuentro y bajo tal concepción avalada desde el gobierno central, una intervención administrativa que disecciona a discreción la autonomía Kogui, desconociendo los alcances, que se sostiene son incluso orgánicos – en los términos

²⁷² En su artículo 1º contempla la conformación de las asociaciones de “Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas” (artículo 1 del Decreto 1088 de 1993) como “entidades de Derecho Público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa” (artículo 2 del Decreto 1088 de 1993).

constitucionales del 56 Transitorio constitucional – de su propio acto administrativo de 2017 en el que “hace constar” la autoridad y jurisdicción, además del registro de José de los Santos Sauna Limaco, como el Gobernador del Cabildo Indígena del resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco. Violando y desnaturalizando no obstante lo anterior, aclaraba el acta en mención que “en este caso no se registrará otro cabildo Gobernador del resguardo Kogui, Malayo, Arhuaco, si no (Sic) una entidad de carácter público que a través de su Representante Legal, podrá interlocutar de manera independiente y autónoma para acceder a bienes y servicios”, dejando al descubierto una concepción administrativa perversa que desterritorializa la identidad colectiva y autonomía política indígenas, así como desconoce la autoridad indígena como estructura de control social y sistema de gobierno territorial.

Esta interpretación y postura institucional sería luego ratificada por la DAIRM en su respuesta al derecho de petición que la OGT del pueblo Kogui presentó con copia a diferentes organismos de control días después de la mencionada reunión, denunciándola como “(a)ctuaciones unilaterales e inconsultas que ponen en riesgo y/o vulneran los derechos del Pueblo Indígena Kogui y sus Autoridades legítimamente constituidas” (OGT, 2019). En la misma esta Dirección, ratificándose en no estar “pretendiendo usurpar instancias propias de representatividad” y advirtiendo en su respaldo la existencia de una “postura institucional” en torno a “la decisión de abstenerse de efectuar dicho registro”, es decir, reconociendo un conflicto con la solicitud que a través de Moscote Gil hasta entonces se venía haciendo para el registro de “la Figura Organizativa denominada *Muñkuawinmaku* o Gobernación Kogui del Magdalena” (Cursiva original), en criterio de la DAIRM, aunque en el mismo territorio, no así con la Asociación de Autoridades Tradicionales del Decreto 1088 de 1993, sobre la que expresó “procedería un eventual registro” y precisó además esta interpretación administrativa que desconoce por completo el contenido y sentido constitucional de la autonomía indígena y de sus más elementales criterios para el ejercicio de su jurisdicción y autoridad (Ministerio del Interior, 2019).

(...) este despacho ya ha descartado el registro de una figura representativa paralela como una alternativa de solución, sino como una ruta para gestionar el problema de acceso a bienes y servicios, así como la invisibilización para el relacionamiento con los entes territoriales y el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior, 2019).

Sería pues mediante la Resolución 016 de febrero de 2020 que el Director de la DAIRM resolviera “inscribir en el registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales KOGUI DEL MAGDALENA “MUÑKUAWINMAKU”, como una entidad sin ánimo de lucro de derecho público de carácter especial” (Resolución 016 del 2020), una decisión que incluso no tiene en principio cómo ser controlada ante el contencioso pues, entendida como un mero acto administrativo particular, la misma es comunicada a los solicitantes interesados y nunca a la autoridad indígena constituida previamente en el mismo territorio y jurisdicción, por no reconocerse a la misma ni siquiera interés. Tras responder por orden judicial un recurso de reposición interpuesto no obstante lo anterior en tiempo por la OGT contra dicho acto administrativo de registro pero que fuera desatendido y archivado, el pasado 6 de febrero de 2024 esa misma Dirección resolvió revocar tal decisión mediante la Resolución 029 de 2024.

Los pueblos Kankuamo, Wiwa y Arhuaco a través de sus organizaciones y del CTC, también han debido en estos mismos años exigir políticamente, ante la misma administración, organismos de control y jueces constitucionales el respeto a su autonomía y propias formas de gobierno. El primero debió afrontar un riesgo de fragmentación territorial y autonómico por cuenta de un grupo de miembros de dicho pueblo encabezados por Lot Usiel Villazón Arias o “Gobernador Cabildo Indígena Chiskuinya del Territorio Kankuamo” que buscaron desconocer la estructura propia de gobierno, jurisdicción y formas culturales y procedimentales de elección de las autoridades, en el marco de lo cual el entonces Cabildo Gobernador del pueblo Kankuamo Jaime Enrique Arias presentaba ante la Procuraduría General de la Nación “solicitud de despliegue de una actuación especial a fin de proteger, garantizar y salvaguardar los derechos del pueblo indígenas Kankuamo” denunciando el que venía siendo el accionar de estos

en contravía de nuestros procedimientos culturales y mecanismos propios para la consulta y elección de representantes del pueblo (...) han pretendido usurpar las instituciones propias de autoridad, representación, interlocución y gestión del pueblo Kankuamo, autodenominándose “parcialidad indígena de las comunidades de Atánquez, La Mina, Ramalito y Rio Seco, denominada Cabildo Indígena de Chiskuinya (sic) del territorio Kankuamo (PGN, 2019).

Recordando el peligro de extinción física y cultural del pueblo Kankuamo (Autos 004 de 2009 y 266 de 2017) y los principios constitucionales de la *maximización de la autonomía* y de la *mayor autonomía para la decisión de conflictos internos*, así como “teniendo en cuenta que el Cabildo

Indígena del Resguardo Indígena Kankuamo y la Organización Indígena Kankuama gozan de total legalidad y legitimidad de acuerdo con su Derecho Propio y Ley de Origen y en el marco del pluralismo” (PGN, 2019) llamó a la DAIRM del Min. Interior a acompañar las instituciones propias de este pueblo, propender por la conservación de sus costumbres, la observancia de los precitados principios atender sus derechos “sin interferir en los asuntos internos del pueblo Kankuamo” y le invitó a “facilitar los espacios de diálogo interno que sean necesarios al interior del pueblo kankuamo, con el fin que de manera autónoma puedan resolver las controversias”, así como coordinar lo pertinente para que sean adoptadas medidas que garanticen la no repetición, entendiendo esta, al igual que la Corte Constitucional, como una situación propia de la violencia estructural que aún hoy sigue aquejando a los pueblos indígenas en la SNSM y el país (PGN, 2019).

Estas pretensiones motivaron la acción de tutela que fuera interpuesta en el mes siguiente por Villazón Arias contra la Alcaldía de Valledupar, el Cabildo Gobernador Kankuamo y la DAIRM “por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la autonomía”, exigiendo “se ordene a la Alcalde del Municipio de Valledupar para que proceda a tomarle posesión”, y la cual fuere fallada por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas de Valledupar declarando improcedente el amparo advirtiéndole al actor que “en ninguno de los acápites expuso que los conflictos internos existentes hayan sido ventilados de manera primigenia de conformidad a las normas, procedimientos, instancias y autoridades encargadas de la atención y trámite de las controversias y conflictos suscitados al interior del pueblo Kankuamo, lo que conlleva a que la actuación del Estado resulte improcedente, pues (...) este solo puede actuar de manera residual” (Sentencia del 22 de marzo de 2019). Esta decisión fue luego confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar que aclaró a su turno cómo es que “al Juez de tutela le está vedado adoptar decisiones que son propias de otras jurisdicciones, máxime en razón al derecho de autonomía que gozan los pueblos indígenas” (Tribunal Superior de Valledupar, sentencia del seis de junio de 2019).

Fue por su parte motivados por la necesidad de contar con una formalidad de derecho público necesaria para garantizar ante el Estado la suya como un sistema de gobierno que se configura y opera como estructura desde el territorio y a través del ejercicio, cumplimiento, la recuperación y

revitalización de los principios culturales que rigen el orden y manejo territorial, que adelantan sus autoridades, que el 21 de junio del 2021 el Cabildo Gobernador del pueblo Wiwa José Mario Bolívar solicitó ante la DAIRM el registro de la OWYBT, como entidad y Autoridad Pública de Carácter Especial del Pueblo Wiwa, dentro del ámbito territorial y tradicional de la Línea Negra, cuya respuesta obtuvo previa acción de tutela y amparo constitucional del derecho de petición en el que la DAIRM, señalando esta última en la misma “que no fue procedente el registro solicitado, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2340 de 2015, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, no tiene competencia para realizar el registro requerido” (Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Valledupar, Auto del 16 de septiembre de 2021).

No obstante esta escueta respuesta de la DAIRM, la solicitud presentada por el pueblo Wiwa planteaba una cuestión que a hoy es percibida por este, los otros tres pueblos y como el CTC, pertinente y de fondo y en su apuesta política y cultural, y en el marco de la cual los mismos resisten a un prevalente, limitado, monista y también riesgoso estado de cosas institucional y jurídico en que no se ha reconocido como pueblo su personalidad jurídica de derecho público, se mantiene fragmentado el ejercicio de su autonomía y gobierno propio y niega su autoridad y jurisdicción administrativa en su territorio ancestral. A lo largo de una agenda de trabajo que desde 2022 adelanto como asesor del pueblo Wiwa y durante 2023 del CTC (Ver anexos). Lo anterior escribiendo, visibilizando y buscando “formalizar” los principios, deberes, procedimientos, las funciones y competencias que determinan a sus autoridades de gobierno y representativas, así como el contenido cultural y político del territorio y sistema de espacios sagrados como su ámbito jurisdiccional.

Ha trascendido por su parte así mismo el que desde el 2018 y hasta el momento en que se culmina la escritura de este texto, venía siendo un extenso período en el que el Estado, esto es, la administración, los organismos de control y el poder judicial, se constituían, en protagonistas del abordaje, la discusión jurídica y el tratamiento de las diferencias suscitadas al interior de la estructura de gobierno del pueblo Arhuaco. Tras un largo proceso judicial aún en conocimiento de la Corte Constitucional al momento de finalizar este texto, en el que reconocida la intervención

inconstitucional de la DAIRM, fue suspendido el registro inicial otorgado, así como luego intervenido este alto tribunal ordenando la inscripción de tres cabildos gobernadores, orden luego a su turno revocada por este mismo Tribunal en decisión que al tiempo dejaba el asunto a “(l)os Mamos Mayores de las Kankurwas de Numa’ka, Seykúmake, Künzikta-Negarka y Seyninin, (que) en ejercicio de su autonomía y autodeterminación, acordarán la elección de Cabildo Gobernador o cabildos gobernadores del Pueblo Arhuaco y convocarán a la mayor brevedad a la Asamblea General para ratificarlo(s) de manera temporal o definitiva, de forma libre y sin injerencia alguna” (Corte Constitucional, Auto 149 de 2022).

En este caso convergen, por una parte, un mecanismo de registro a cargo del Gobierno Nacional (DAIRM del Ministerio del Interior) que sigue a hoy determinando la existencia pública de la autoridad y gobierno indígenas fraccionadamente y bajo la forma de su representación legal unipersonal, facultando así mismo para el giro y administración de los recursos públicos que por mandato constitucional reciben los pueblos indígenas, así como definiendo la legitimidad para suscribir convenios con entidades públicas y también con privadas o para el ejercicio del derecho a la consulta previa como autoridades representativas del territorio y ante su “afectación directa” (Artículo 6º del Convenio 169 de la OIT).

Pues bien, dos rasgos que se advierte subyacen y caracterizan el actual estado de cosas institucional y jurídico que hace posible la fragmentación de los vínculos de estos cuatro pueblos con este territorio ancestral, y también de su autonomía y sistemas de gobierno, tienen que ver, por un lado, con la moratoria del Estado para conformar las ETI’s y la consecuente ausencia de diálogo y coordinación que con estos gobiernos autonómicos y descentralizados en los términos de su autoridad y jurisdicción territorial, política y administrativa. De esta manera, en medio de un régimen jurídico e institucional transicional del modelo autonómico indígena constituido en 1991, estos cuatro pueblos, así como buena parte del movimiento indígena nacional, han concebido, encontrado y apostado -como logrado tras disputarle- al día de hoy, los caminos para reafirmar su autonomía.

No obstante, también ha sido este marco un campo fértil para la actual concepción jurídica y administrativa del relacionamiento representativo y unipersonal de los gobiernos indígena, así

como tras ello para las disputas, intervenciones administrativas y tensiones internas como las mencionadas. Lo anterior se ha visto complementado por otro de estos rasgos que se advierten, como es el de una concepción que no ha sido ni sistémica ni interdependiente de los derechos de los pueblos indígenas y que por el contrario ha sido también fragmentada en sus marcos jurídicos e institucionales. Como en el caso de la que ha sido una relativa consolidación a instancia de los jueces constitucionales en el país de un estándar de reconocimiento al territorio indígena con ocasión principal de una masiva realización y también vulneración del derecho a la consulta previa, el contenido jurídico, los alcances y también límites de la autonomía indígena, se recogen hoy en los principios, elementos y criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional con principal ocasión de los conflictos suscitados entre las Jurisdicciones Especial Indígena (JEI) y ordinaria abordados en el Capítulo II o en materia de elección y registro de autoridades indígenas.

Por otra parte al menos dos de las normativas más importantes expedidas con fundamento en la facultad transicional del ejecutivo contemplada en el artículo 56 transitorio, para hacer lo propio con las necesarias a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas como Entidades Territoriales y hasta tanto las mismas no sean conformadas con arreglo a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que no obstante su trascendencia política, como apuesta jurídica del movimiento indígena en el orden nacional, y como parte de las condiciones normativas de oportunidad para las disputas jurídicas que adelantan, muestran hoy desde la experiencia localizadas y apuesta de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo sus alcances, límites e incluso riesgos para el reconocimiento de su integridad territorial, estructuras propias, principios, procedimientos e instancias de gobierno, son el Decreto 1088 de 1993 y Decreto 1953 de 2014.

En este marco, la de una adecuación institucional en la administración del Estado para un pleno ejercicio de sus estructuras, competencias y jurisdicción territorial como *Autoridades Públicas Propias*, es actualmente una vital apuesta de pervivencia étnica y cultural para estos cuatro pueblos. Desde el Sistema de Espacios Sagrados y territorio ancestral de la Línea Negra las autoridades de estos cuatro pueblos adelantan un poderoso y legítimo proceso autonómico de fortalecimiento, retorno y revitalización que permita el ejercicio de su gobierno propio desde sus principios y mandatos de origen, a través de los procedimientos y prácticas de consulta espiritual,

y como una expresión de legitimidad cultural, política e histórica de sus organizaciones indígenas, que a su turno convergen como unidad de gobierno en el CTC.

En tanto estructura colectiva y conjunta de gobierno en este territorio ancestral y para la interlocución como tal en el Estado, también el CTC ha debido en las dos últimas décadas disputar su existencia jurídica y política misma como interlocutor representativo de estos cuatro pueblos indígenas y de su sistema de conocimiento y gobierno territorial en la Línea Negra. En el llamado *Mandato de Teykú Bunkwanezhaka*, espacio sagrado situado en área del también PNN Tayrona se encontraron entre el 9 y 10 de noviembre de 2020 más de una veintena de autoridades tradicionales y representativas de estos cuatro pueblos con el propósito de “analizar, reflexionar, orientar y mandar sobre nuestra identidad cultural como gobiernos Originarios de la Sierra Nevada de Santa Marta, desde nuestros principios de Ley de Origen (...) y mantener la unidad entre los cuatro pueblos desde los principios que fundamentan y estructuran el gobierno propio” (CTC, 2020).

En dicho mandato el CTC reconocía cómo es que tales desarmonías internas se relacionan con lo que ha sido en el tiempo la adopción dentro de sus gobiernos propios, de “estructuras y formas de gobierno de afuera, de occidente, copiando del Bunachi (no indígena), con los decretos y leyes de afuera” y como allí se advierte “solo poniendo el nombre en la propia lengua de principios y espacios sagrados sin que realmente se esté cumpliendo con esa norma, solo para justificar que sí están dentro del orden”, un verdadero robo a los Ezuama y “delito cultural” (CTC, 2020). De la siguiente manera expresaba y mandataba al respecto este consejo territorial en dicho documento público y propio:

Todas las decisiones de un pueblo indígena Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo deben salir del orden y norma de las Kankurwa Mayores y todas las personas que nacemos indígenas en la Sierra Nevada, nacemos perteneciendo a una de esas Kankurwas Mayores, estamos representados desde lo espiritual y físico por ellas y por tanto estamos obligados a cumplir este sistema, si no lo hacemos y buscamos otras formas de representación sería como negar la identidad de ser indígena Arhuaco, Kogui, Wiwa o Kankuamo.

Bajo este ordenamiento de Kankurwas Mayores es que están constituidas las Organizaciones propias que hoy nos representan. Ninguna organización, asociación, u otra forma de representación debe salirse de estas Kankurwas grandes, porque hoy hay un interés con crear asociaciones de autoridades indígenas independientes de esta estructura de gobierno y sin su autorización, con el argumento que las organizaciones ni el CTC los representa como si estas fueran personas y se critica el ejercicio político, administrativo y operativo en la gestión y

manejo de los recursos para crear figuras independientes, pero tales formas de organización no están pasando por el proceso del orden que dictamina una Kankurwa Mayor. (CTC, 2020)

Este encuentro y tales claridades eran no solo pertinentes sino que para aquel momento se hacían ya indispensables por cuenta de la que venía siendo para entonces una mayor intensidad de los cuestionamientos y desconocimientos a su autoridad pública y fundamento ancestral como legítima instancia y estructura de unidad y gobierno indígena en el territorio ancestral de la Línea Negra, en particular por algunos liderazgos Arhuacos que comenzaban a ser protagónicos en las diferencias internas de ese pueblo.²⁷³

De ello da cuenta lo expresado por el fallecido líder arhuaco del Magdalena Danilo Villafañe en entrevista con el periódico *El Espectador* que fuere publicada en su edición del 18 de noviembre de 2019 bajo el titular: “(i)ndígenas piden suspender licitación ecoturística del Tayrona por falta de consenso”. En la misma este líder desconocía ante la opinión pública la legitimidad y representatividad del CTC para el ejercicio del derecho a la consulta previa de los cuatro pueblos adelantada por la autoridad de los PNN en el marco de la licitación de los servicios ecoturísticos del PNN Tayrona y de la Vía Parque Isla de Salamanca:

Hubo un proceso de consulta a los pueblos indígenas en el marco de un espacio que se llama Consejo Territorial de Cabildo (CTC). Este se creó como un mecanismo de coordinación entre los pueblos (wiwa, kankuamo, kogui y arhuaco), pero no es un órgano de gobierno que sustituye a los mamós ni a las autoridades internas. Parte del CTC lo compone gente que vive en el Cesar. Eso sería como si el gobernador de Cundinamarca se fuera al Magdalena a tomar decisiones. Este mecanismo no representa a todos los pueblos, lo que pasa es que se conforma un grupo de especialistas en consulta previa y hacen acuerdos, pero no socializan con los que realmente nos vamos a ver afectados. (Ardila, 2019).

De manera que ha sido en la práctica una realidad institucional y administrativa en efecto fragmentada en tres departamentos, así como un estado jurídico de las cosas en que se da tratamiento distintivo entre la representación legal de los resguardos a cargo de la autoridad de tierras, el registro de los Cabildos y/o Autoridades Indígenas, las Asociaciones previstas por el

²⁷³ En informe fechado el lunes 7 de septiembre del 2020 (OFI2020-30735-DAI-2200) presentado por la DAIRM ante el Tribunal Administrativo del Magdalena expresaba esta Dirección que las “autoridades públicas de carácter especial”, como las denomina el Decreto 1500 de 2018, históricamente no han sido registrados ante esta Dirección por no existir ninguna norma legal que ordene el registro ante el Ministerio del Interior de las organizaciones indígenas que existen en el país”, señalando a su turno sobre el CTC, “se trata de un ente nacido de una Declaración Conjunta - como ejercicio autónomo realizada por las autoridades de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta”.

Decreto 1088 de 1993, una prevalente concepción de comunidad²⁷⁴ y de la “afectación directa”, aquello que ha de alguna manera vinculado al CTC a las diferencias internas de gobierno y representatividad legal como las tramitadas actualmente por el pueblo Arhuaco.²⁷⁵

3. AUTORIDADES PÚBLICAS PROPIAS EN EL TERRITORIO ANCESTRAL DE LA LÍNEA NEGRA.

Los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo han librado una lucha de más de medio siglo por el reconocimiento y la protección jurídica de su territorio ancestral *Séshizha*, *Shetana Zhiwa*, *Seykutunumaku* o Línea Negra. La misma se desarrolla como un proceso político y cultural que transita a través de las apuestas por su delimitación estatal, seguridad jurídica como tierras de resguardo, así como a partir de los dos mil con su especial atención y decidida apuesta en lograr su protección como Sistema de Espacios Sagrados, de conocimiento y gobierno ancestral.

Tras un histórico de políticas y dinámicas de colonización, despojo y asimilación cultural, tal lucha de estos cuatro pueblos por el territorio ancestral ha sido también por la reafirmación de su identidad cultural y política, así como una defensa de su autonomía, formas y sistemas propios de gobierno. La conformación entre los años setenta y noventa de la CIT del pueblo Arhuaco, la OGT del pueblo Kogui, la OK del pueblo Kankuamo y la OWYBT del pueblo Wiwa, así como finalizando el siglo XX del CTC, resultan a una apuesta cultural, política y jurídica que desde cada uno de estos pueblos y conjuntamente aboga históricamente por la preservación de su integralidad territorial, identidad colectiva y unidad de gobierno como pueblos, tanto en sus resguardos, como conjuntamente en el territorio ancestral de la Línea Negra.

De tal manera que en un escenario en el que como el actual lo configuran una incompleta superación de la discriminación y estructural brecha en la implementación del proyecto

²⁷⁴ Señalaba en Circular Externa CIR2020-92-DAI-2200 del 9 de septiembre de 2020 que “la titularidad de los derechos que gozan los pueblos indígenas, dentro del Estado Colombiano, residen en **LA COMUNIDAD INDÍGENA** en tanto que, doctrinal y jurisprudencialmente se la entienden como un **sujeto colectivo de derechos.**” (énfasis original)

²⁷⁵ Ese fue el sentido de la comunicación suscrita en *Seykúmuke* y enviada al CTC en abril 21 de 2021 por la “Confederación Indígena Tayrona “C.I.T.” Decreto 1396-7/1996 Resguardo Arhuaco de La Sierra, Resguardo Indígena Arhuaco Businchama, Cabildo Arhuaco del Magdalena y La Guajira” en la que recordando que “el pueblo Arhuaco se encuentra en una crisis de gobernabilidad” para entonces acentuada con la intervención de la DAIRM del Ministerio del Interior elevando una “(s)olicitud (...) a los pueblos hermanos de la sierra a no interferir en los asuntos políticos de gobierno e invitarlos a una reunión de mamos en este ka'dukwu”.

constitucional de Estado plural y de la autonomía indígena, la apuesta de estos cuatro pueblos por disputarse la reafirmación y el ejercicio de sus estructuras de *Autoridad Pública Propia* en su territorio ancestral, constituye también un planteamiento ante el Estado y su institucionalidad que opone a la fragmentación jurídica, económica e institucional de su territorio y gobierno, una propuesta para el establecimiento de instancias y mecanismos de coordinación entre principios, sistemas jurídicos y competencias administrativas que aseguren el ejercicio de su autonomía y autoridad pública en el Estado conforme a sus propios y conjuntos sistemas jurídicos, autoridades, instancias y procedimientos culturales, espirituales y políticos.

En esta sección se presenta entonces una mirada al contenido de la que se ha posicionado en la agenda de estos cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Gonawindua como una apuesta política, jurídica y cultural enfocada en la defensa y reafirmación de la integralidad de su territorio ancestral, sistemas propios y conjuntos de gobierno en tanto *Autoridades Públicas Propias*. Con tal propósito se abordan a continuación sus rasgos y contenido como reafirmación de la identidad colectiva y personalidad jurídica pública de las estructuras propias de gobierno de estos pueblos indígenas, para en un segundo momento poner la mirada en aquella por su coordinación como sistemas de pensamiento, jurídicos y de gobierno con las demás autoridades públicas del Estado en los asuntos relativos al territorio ancestral de la Línea Negra y como fórmula de relacionamiento que en este marco han concebido y propuesto estos pueblos al Estado para superar la fragmentación jurídica e institucional de su territorio ancestral y gobierno propio.

3.1. Ejercer como estructuras propias y públicas de gobierno en el territorio ancestral.

El ejercicio de la autonomía, el gobierno y la *Autoridad Pública Propia* de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y kankuamo se encuentra fundamentado, tal como se viene señalando, lo establece el Decreto 1500 de 2018 y ha sido reiteradamente manifestado públicamente por los mismos, en su Ley de Origen, espacios de gobierno y autoridades tradicionales. Como realidad cultural y mandato jurídico este concepto estructural del gobierno propio indígena puede señalarse comprende como apuesta autonómica al menos dos inescindibles dimensiones políticas y culturales, por un lado de carácter interna, en tanto proceso espiritual, cultural y político autónomo de resistencia a la asimilación cultural, transformación de realidades y herencias coloniales, así

como externa, en tanto apuesta por la defensa de la integralidad del territorio, su representatividad, interlocución y coordinación ante las demás autoridades del Estado.

La de *ser* en el *territorio* conforme a su Ley de Origen, sistema de conocimientos, usos, tiempos y prácticas propias, es una apuesta política y cultural fundante en la lucha de estos cuatro pueblos por existir en el mismo con arreglo a su propia identidad cultural y política, y desde allí ejercer en el Estado su autonomía y gobierno propio. Esto último abocándoles en sus respectivos y conjunto procesos políticos a una reflexión que contempla aclarar o reconsiderar conceptos e instituciones impuestas y/o apropiadas, y que viene allanando un camino estratégico hacia la revitalización de aquellas ancestrales y tradicionales despojadas tras sus compartidos y particulares violentos procesos de asimilación cultural y política.

Retomar nombrando el lugar -los lugares-, conocerles, aprehenderles, hacer conciencia de sus principios y función de origen, ser su voz, su representación, ejercer y pensarse desde ahí como autoridades públicas en el Estado, ese es el punto de partida de esta apuesta política y cultural autónoma en curso en el territorio ancestral de la Línea Negra. La misma emerge de una preocupación interna fundamental que se plantea como necesaria la remoción de los cimientos del que ha sido en el tiempo un violento proceso de despojo e imposición cultural y política, así como también una reacción transformadora frente a las continuidades institucionales y jurídicas coloniales que han permitido hasta hoy su preservación.

Señalaba en tal marco el Cabildo Gobernador del Pueblo Kogui Arregoces Conchacala que “el pueblo indígena como resista de acuerdo a su gobernabilidad a nivel interna de su costumbre, su cultura, su forma, si resiste pues va a seguir ahí resistiendo, algo soportará, aunque el mundo, la sociedad mayoritaria lo va a ir invadiendo pero algo pasa (...)”, una resistencia que desde la experiencia de su pueblo explica ha debido darse, por un lado frente a una lógica silenciosa en la que “nos van metiendo cosas de afuera, sin darnos cuenta”, y por otro frente a lo que también advierte fue “la imposición del Estado sobre el que se le llamó el inspector de policía, el católico, es algo que desbarató toda esa orden (de la Ley de Origen), fue la imposición, casi toda la reformó, no reformó, sino que (...) la impusieron encima de esas” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022):

El pueblo Kogui tuvo cuidado desde allá, de la colonización, la imposición del católico, porque cuando no había esa imposición era otra forma de trabajarlas, más su estructura y más costumbres pero en la imposición para no borrarlos, pues ahí es donde empezaron medir “listo, le aceptamos estas pero no convencernos” simplemente aceptemos para mantenerlo ahí, para una frontera, para convivencia, ¿si?, convivir, pero no comerlos, esa no podemos tragarlas, no lo traguemos, sino que mastiquémoslo y las volvemos a botarlas, ¿si?, para que crea de que las estoy comiendo pero no lo estoy tragando, mastico y lo vuelvo al montón otra vez, (...) (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Esta “frontera” y forma de resistencia Kogui descrita por el Gobernador Arregocés evidencia cómo es que ha sido desde el propio, silenciado y proscrito ejercicio espiritual, retornando a este y recreándole a través de las rupturas y huellas dejadas por los proyectos de evangelización colonial y capuchina de finales del siglo XIX (Pérez, 2012), el despojo estatal y privado, la violencia y su configuración como actores en las luchas por la propiedad en la SNSM, que hoy se plantea la agenda y apuesta autonómica de este pueblo y en el CTC. Aunque expresión también de una histórica lucha por el territorio y la autonomía que en tanto relacional se ha valido de la utilización, transformación y resignificación de normativas e instituciones, la apropiación, incorporación y operativización en la organización y el gobierno colectivo de formas privadas y administrativas viene también hoy siendo precisada, repensada y/o readecuada tras las que han sido evidenciadas igualmente como sus limitaciones y también sus efectos en la cultura y la autonomía, y en particular aquellos posibilitados por un estado de cosas que mantiene en desconocimiento su personalidad jurídica como pueblos y tampoco atiende a sus estructuras, procedimientos y autoridades propias.

De manera que los cuestionamientos que como proceso cultural y político de defensa territorial, reafirmación de la identidad y la autonomía vienen planteándose estos cuatro pueblos, puede señalarse se inscriben en el que con ocasión de su mirada a las relaciones entre gobiernos indígenas y municipalidades advierte Burguete (2011:38) es un viejo “dilema entre resistencia y no aceptación de la institucionalidad del Estado, y el acceso a las mismas, en un horizonte de apropiación”. Esto último en su caso particular por cuenta de los que han sido por una parte desde la década de los setenta unos importantes avances en cierta seguridad jurídica sobre el territorio, los espacios de interlocución ganados y las transformaciones institucionales y jurídicas conseguidas, así como por otro, ante la que se percibe hoy en la agenda propia conlleva una

verdadera colonización y asimilación a través de figuras administrativas representativas que operan como condicionantes de su acceso a los derechos.

Para Yanelia Mestre, asesora del CTC “sí ha tomado como más fuerza el cabildo gobernador, las juntas directivas, ahora las asociaciones, y eso está tomando mucha más fuerza y el Mamo se empieza a ver más como la persona que tiene voz y tiene voto y se empieza a perder el Mamo como una institución de principios culturales (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). En similar sentido señala al respecto el Cabildo Gobernador del pueblo Wiwa José Mario Bolívar que “el sistema normativo de afuera está colonizando el principio de ese sistema (el propio), (...) nos hablan de convenio, nos hablan de proyecto, nos hablan de actividades y ya eso se nos va saliendo; (...) pero entonces nosotros nos convertimos en líderes, no del sistema del gobierno propio o de la identidad propia, sino nos convertimos en representantes de los convenios y proyectos” (J. Bolívar, comunicación personal, 27 de abril del 2022).

En tanto proceso histórico de resistencia cultural y política, la apuesta que en defensa de su territorio ancestral y autonomía adelantan estos cuatro pueblos se desarrolla también como el resultado de su interacción y uso de las normativas mayoritarias, así como a través de su relación con la institucionalidad nacional y regional. Tal como se advierte, la imposición y en ciertos casos una necesaria y estratégica apropiación y readecuación en este marco de conceptos e instituciones de representación legal y estructura de mayorías, responden a las que no obstante ser estrategias de pervivencia cultural, al mismo tiempo se han configurado como verdaderas amenazas y constantes desafíos para los propios sistemas jurídicos, de gobierno y ordenamiento ancestral territorial. Esta ha sido una cuestión que centra las apuestas de pueblos como el Wiwa, cuyas autoridades vienen discutiendo y consultando ancestralmente sobre la formalización de la coordinación administrativa de sus estructuras propias de gobierno.

Sería iniciando los años setenta, según documenta Naranjo (2012:pp. 158-159), el momento en el que “(l)os códigos establecidos por el lenguaje jurídico estaban interrumpiendo de manera abrupta las expectativas del pueblo arhuaco respecto a la protección y el reconocimiento legal de las tierras y el territorio”, una situación que le precisó una personalidad jurídica y representación legal posibilitada en su momento con la creación de la LISNSM. No obstante confirmar la

importancia de tal apuesta organizativa en la reafirmación de la existencia política, jurídica y cultural ante el Estado, tras su conformación entre finales de esta misma década y los noventa, el ejercicio del gobierno a través de la CIT, la OGT, la OWYBT y la OK, no ha impedido y más bien permitido sí evidenciar sus límites frente al actual estado de la disgregación de la autonomía y representación indígena, sus riesgos y amenazas a su integralidad como sistemas y estructuras de gobierno.

Como apuesta autónoma y pública que reafirma el ejercicio tradicional y ancestral de gobierno en el territorio ancestral de la Línea Negra, la del ejercicio como *Autoridades Públicas Propias* ha comprendido la revisión y reflexión interna, crítica y autónoma que ha permitido a los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo precisar y/o re fundamentar la propia concepción, práctica, contenido y el ejercicio de su “gobierno propio” en el Estado, como respectivas estructuras autónomas y conjunta de gobierno en el CTC. En tanto concepto externo incorporado a la reivindicación ante el Estado pero nunca remplazo ni suplemento al orden, la autoridad y el manejo propio ancestral del territorio a partir de sus espacios sagrados reflexiona sobre el concepto de “gobierno propio” el Cabildo del pueblo Kogui:

El gobierno propio se metieron en eso, ahí es donde empezamos a adoptar el nombre ¿no?, como por ejemplo, el nombre del alcalde, lo ponen como el alcalde, bueno copie el nombre, poner como del alcalde, más o menos como asimilando el lenguaje, igual el comisario como el comisariado, entonces coge como comisario, sí, pero tiene otro nombre, *Níkuma* y *Eswama*, o sea tienen otro nombre, sí, es una manera para no fregarnos sino que lleguemos a ese acuerdo ahí, para mantenerlo ahí, para que crean que nosotros estamos convencidos de ellos y resulta que no estamos convencido de ello.

(...) Esa lengua prestada por el gobierno (...) y esa prestados, cuando el mundo afuera dice “el gobierno propio” cree que es el mismo gobierno de afuera, o sea, cree que es él mismo, pero por no saber los nombres, pues toca decir así, el gobierno gobernar, yo creo que allá (en el territorio) el gobierno es el espacio, no tanto la persona, sino que se le ha llamado es *Ezwama* y *Níkuma*, es el del espacio (...) son como casi uno podría decirlo con el *Eswama* es como el legislativos, “*Níkuma*” es como parte judicial (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

La revisión que desde la experiencia vienen adelantado algunas de las autoridades y organizaciones de estos pueblos y el CTC sobre los efectos de la apropiación de formas institucionales y jurídicas, considera entonces transitar la que ha sido la funcionalidad estratégica de estas últimas en la resistencia de aquellos a la asimilación cultural y política, y ello en particular

ante los que hoy, en un contexto de omisión y masiva intervención estatal, se perciben como sus latentes riesgos en la autonomía y los sistemas de gobierno. En este marco volver a nombrar el territorio y su gobierno desde la Ley propia se muestra como una apuesta esencial. De lo primero han sido avances la “demarcación simbólica” de la Línea Negra desde inicios de los setenta, su posterior delimitación tradicional a mediados de los noventa a través de 54 espacios y hoy como territorio ancestral y ámbito de protección a partir de 347 espacios sagrados continentales, litorales y marinos. De lo segundo hace parte a su turno su actual apuesta por el ejercicio ante el Estado como sistemas y estructuras autónomas de gobierno en este territorio ancestral, como por el establecimiento de los mecanismos de coordinación de su autoridad y jurisdicción con las demás autoridades en el Estado.

Esta apuesta por disputar el nombre del *lugar*, su significado, destinación y uso, cuyas particularidades locales, nacionales y globales en la SNSM han sido abordadas insertas en las luchas políticas y culturales en torno a la invención de este territorio por autores como Sánchez (2008) en su trabajo sobre *Teyuna* y la “Ciudad Perdida”, constituye hoy una de las prácticas y principales apuestas culturales y políticas en el ejercicio cotidiano del gobierno de estos cuatro pueblos. La misma no se limita en su caso a la toponimia propia, sino que hoy plantea dar a conocer y hacer valer las características, conectividades y funcionalidades espirituales que operan en este Sistema de Espacios Sagrados, en tanto fuente cultural -y jurídica- de sus sistemas de gobierno y para su ejercicio como autoridades y pueblos autónomos ante el Estado.

El mayor y ex Cabildo Gobernador del pueblo Kankuamo Jaime Enrique Arias anota al respecto cómo el debate interno hoy contempla precisar el suyo como un ejercicio de “gobierno *Kakatukua*, gobierno *Kággaba*, gobierno *Wiwa*, con el nombre propio porque eso de propio también viene de fuera” (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022). Para esta autoridad del pueblo Kankuamo el reto que tienen como pueblos es “avanzar en esa filosofía, en esa visión propia de ese gobierno interno de ese gobierno *Kakatukua*, gobierno *Kággaba*, pero plasmando la realidad que tenemos hoy también de carne y hueso pero bajo esos principios (...) y entonces, en eso definir unas estructuras operativas o administrativas (...) (A, Jaime, comunicación personal, 28 de abril del 2022). Esta misma búsqueda hoy orienta el ejercicio del gobierno propio del pueblo Wiwa, cuya estructura de gobierno *Shemamasiga* se fundamenta en una concepción

conforme a la cual sus centros de *Mamanua*, lagunas, ríos, cerros, el mar, se organizan desde el origen en el territorio como una Constitución y para una “governabilidad natural del territorio” (J. Bolívar, comunicación personal, 27 de abril del 2022).

El “gobierno propio” es entonces, retomando las palabras del Cabildo Gobernador Arregocés, “un espacio donde se ejerce, donde se define, en ese caso lo podríamos decir como en *Eswama*, como *Níkuma* (...) donde se legisla, donde se toma decisión, (...) donde se formula” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022). Promover este como el principio fundante del sistema de gobierno ha sido y es hoy un desafío que, tal como señala esta misma autoridad Kogui, voz fundacional y actual del CTC, “no significaba de hablarlo sino que vivirla, insistirla, practicarla, agarrarla, ajustararla, sancionarla, cultivarla, sembrarla día a día, día por día, día y noche” (C. Arregocés, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

Emergente por su parte de esta apuesta por el ejercicio de un gobierno basado en el Sistema de Espacios Sagrados y el cumplimiento a sus funcionalidades espirituales, desde su formalización, como fue señalado, en 1999 como estructura de gobierno ante el Estado con la *Declaración conjunta de las cuatro organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta para la interlocución con el Estado y la sociedad nacional*, el CTC se constituiría hasta el presente como apuesta por la representatividad, interlocución y coordinación de este sistema de conocimientos y gobierno del territorio ancestral de la Línea Negra, con las demás autoridades del Estado.

Se incluían ahí como fundamentos culturales del orden y gobierno territorial ancestral y la legitimidad para ejercer el gobierno, por un lado, que el “Ezwama es el principio colectivo para el uso, el manejo y posesión sobre el territorio”, espacios sagrados estos de gobierno que se dejaba en claro allí, cuentan con “su dueño espiritual, el cual a su vez tiene un Mama específico, que de acuerdo al linaje (*tuke* o *tana*) es el que tiene esa obligación de cuidarlo”, así como también que “(p)ara ser autoridad se debe cumplir con ciertos trabajos previos antes de poder recibir el *sewá*. Hay que llevar con anterioridad a la práctica todos y cada uno de los preceptos que están dados desde la ley de *Sé*” (CTC, 1999):

En todo este tejido de nuestros conceptos fundamentales, la autoridad, llámese Mama, Comisario, Cabo o las nuevas autoridades como el Cabildo Gobernador son los telares que a

través de su continuo aprendizaje y conocimiento, deben poner a funcionar este orden, deben velar por el control de las normas dadas por la ley de Sé, divulgarlas para que todos los *gunama* cumplan con sus tareas que como indígenas nativos de la Sierra Nevada tenemos (CTC, 1999).

A través de diferentes documentos propios sobre lineamientos, mandatos y para la interlocución, el CTC se ha ocupado de precisarle al país y su institucionalidad los que son los principios rectores, las instancias, autoridades propias habilitadas y los procedimientos que les sujetan lineamientos y mandatos y que integran en conjunto la estructura y el sistema de gobierno de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en el territorio ancestral de la Línea Negra. Lo anterior conformando un verdadero acervo cultural y jurídico que a la luz de un enfoque sistémico e interdependiente de los derechos indígenas, habría de operar como criterio de la maximización de su autonomía y parámetro explícito y público del alcance y contenido institucional y orgánico de su jurisdicción.²⁷⁶

En 2006 debido al “contexto de relación intercultural que justifica realizar una presentación escrita de nuestro pensamiento caracterizado por ser de vivencia y construcción permanente y que se reproduce por tradición oral”, el CTC dio a conocer su “visión del Ordenamiento Territorial de la Sierra Nevada” (CTC, 2006) que resume en uno de sus apartados de la siguiente manera:

Se nunulang es la Sierra Nevada, es el Territorio Ancestral delimitado por La Línea Negra que contiene *Nujuakala* (k), *kwímkana* (A), *shimurúa* (W) o Sitios Sagrados que definen y mantienen las funciones y relaciones de los elementos de *se nunulang* para el Ordenamiento Territorial, gobernado desde los *ezwama* de acuerdo al *tuke* o Linaje como principio y desarrollado y sostenido a través de *kwalama* es decir el Orden en el Territorio está plasmado en los cerros y en cada uno de los elementos de ese espacio, el conocerlo y reestablecerlo se hace a través de los sitios sagrados, a partir del ejercicio del gobierno propio para la sostenibilidad de la Sierra Nevada. (CTC, 2006:pp8-9).

Dos años más tarde el CTC, tras la realización de una asamblea general convocada por los *Mamus* y autoridades para “analizar la situación política y organizativa de las comunidades y de las instituciones indígenas de salud”, adoptaría en 2008 en Guatapurí el Acuerdo 003. En el mismo, previa denuncia sobre “(a)lgunos indígenas (que) quieren presentarse como representantes o

²⁷⁶ Como uno de los elementos esenciales del *Fuero Indígena*, la Corte Constitucional ha señalado el “elemento institucional (a veces denominado orgánico)”, el cual explica “se refiere a la existencia de autoridades, usos y costumbres, y procedimientos tradicionales en la comunidad, a partir de los cuales sea posible inferir: (i) cierto poder de coerción social por parte de las autoridades tradicionales; y (ii) un concepto genérico de nocividad social” (Auto de la Corte Constitucional A206 de 2021).

autoridades de nuestros pueblos, sin corresponderle estas calidades y conformando organizaciones NO gubernamentales (O N G), que se presentan como representantes, interlocutores, gestores y/o autoridades de nuestros pueblos”, estos cuatro pueblos ratificaron su unidad como mandato de origen fundamentado en los Ezuamas²⁷⁷ y precisaron que las suyas han sido siempre “Autoridades Legítimas elegidas según los procedimientos propios” a las cuales “compete exclusivamente cualquier decisión relacionada con el orden interno y la organización de las comunidades” (CTC, 2008). Tal claridad fue acordada y mandatada de la siguiente manera en este Acuerdo propio:

La máxima instancia de gobierno indígena esta constituida por los Mamas y Autoridades tradicionales reunidos en asamblea general quienes designan a los gobernadores indígenas como sus delegados y representantes legales de cada organización. El Consejo Territorial de Cabildos (C T C) esta conformado por cuatro organizaciones: ORGANIZACIÓN GONAWINDUA TAYRONA (O G T), CONFEDERACION INDIGENA TAIRONA, ORGANIZACIÓNWIWA YUGUMAIUNBUNKUANARRUA TAYRONA (OWYBT) y LA ORGANIZACIÓN INDIGENA KANKUAMA (OIK). El Consejo Territorial de Cabildos (C T C) constituye la máxima instancia representativa de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta para la interlocución con todas las instituciones del hermano menor, con el propósito de fortalecer la unidad de los cuatro pueblos, garantizar la autonomía para el "gobierno propio, la consolidación de los territorios indígenas y avanzar en la construcción de la Entidad Territorial Indígena (ETI) de la Sierra Nevada.

(...) En ejercicio de nuestros derechos a la autodeterminación y a la autonomía política, cultural y administrativa exigimos al gobierno nacional y a los gobiernos departamentales o municipales abstenerse de registrar, tramitar o dar reconocimiento a personas u organizaciones diferentes a las mencionadas que pretendan representar o gestionar a nombre de nuestros pueblos.

La preocupación reciente en las autoridades del CTC generada por el historial de intervenciones del Estado en las propias formas de su gobierno indígena, ha centrado recientemente la concepción de estrategias de exigibilidad ante el Gobierno Nacional en el marco de la formulación e implementación del protocolo propio de relacionamiento y coordinación administrativa. Tal como se muestra en los Anexos, los equipos de asesores trabajamos entre noviembre y diciembre de 2022 en la sustentación jurídica de tales planteamientos y más recientemente lo venimos haciendo en aquella para la expedición de un Decreto que lo materializa.

²⁷⁷ Se señala en este Acuerdo que “(e)n cumplimiento del mandato ancestral es necesario mantener y hacer respetar la unidad de los territorios indígenas de la Sierra Nevada frente a la actual división político- administrativa del Estado colombiano que no tuvo en cuenta la existencia de los territorios ni de las Autoridades Indígenas” (CTC, 2008).

De una mayor precisión sobre los nombres de tales espacios de gobierno en cada uno de los cuatro sistemas de estos pueblos y como una estructura conjunta en el territorio ancestral, se ocuparía el CTC por su parte en 2015 en el ya mencionado *Documento Madre de la Línea Negra-Jaba Séshizha- de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta*, así como más recientemente en su *Mandato de Teykú Bunkwanezhaka* de noviembre de 2020. Partiendo por reconocer desajustes “en el cumplimiento de la estructura de gobierno” como de advertir la existencia de intereses tras la creación de “asociaciones de autoridades indígenas independientes de esta estructura de gobierno”²⁷⁸ (CTC, 2020), en este último mandato el CTC precisa que todo indígena de este territorio ancestral pertenece a una de las *Kankurwas Mayores* y le representa “desde lo espiritual y físico”, advierte sobre su manejo que “es el nivel más alto de jerarquía y lo poseen los Mamo que se han formado de allí”, así como que “(l)os Gobernadores, como cabildos y representantes legales de los resguardos y las organizaciones propias deben ser certificados, nombrados y posesionados por estas Kankurwas Mayores de su pueblo” (CTC, 2020).

Tabla No. 9

Kankurwa Mayores, Ezuama mayores, espacios sagrados de gobierno de los cuatro pueblos

Kankurwas Mayores Arhuacas	Mamanua Mayores Wiwa
<i>Seykumake</i>	<i>Achíntukwa</i>
<i>Numaka</i>	<i>Sherrua - Yuimake</i>
<i>Seyninin</i>	<i>Gwigwintukua</i>
<i>Kanzikkuta</i>	<i>Bunkwagemakungwi</i>
Ezuama Mayores Kogui	Kankurwa Mayor Kankuamo
<i>Noavaka</i>	<i>Dunarua</i>
<i>Makutama</i>	
<i>Sudsibake</i>	
<i>Kuamaka</i>	

Fuente: CTC, 2020

De manera que la reafirmación que adelantan estos cuatro pueblos de la suya como una estructura de gobierno pública cuya competencia y legitimidad se encuentra atada a las funcionalidades, consultas y procedimientos propios de su Sistema y tejido de Espacios Sagrados y conocimientos, ha sido la lucha del CTC en sus más de dos décadas de existencia ante el Estado. La misma ha

²⁷⁸ Ello según se señala allí “con el argumento que las organizaciones ni el CTC los representa como si estas fueran personas y se critica el ejercicio político, administrativo y operativo en la gestión y manejo de los recursos para crear figuras independientes” (CTC, 2020).

cobrado no obstante renovado interés y trascendencia en el marco de un estado de cosas en el que a falta del reconocimiento a la personalidad jurídica pública como autoridades y estructuras públicas de gobierno indígena, como Entidades Territoriales Indígenas (ETI's), mantiene fragmentada su jurisdicción y representatividad territorial en ámbitos del derecho público y privado, disgregándole entre la participación en su afectación, la titularidad de la tierra o el gobierno mismo del territorio.

3.2. La coordinación como apuesta de gobierno propio y público en el territorio.

Transitar de un relacionamiento externo regido por marcos normativos, políticas y prácticas administrativas que desconocen su personalidad jurídica pública como pueblos indígenas en el Estado, mantienen e imponen formas unipersonales y fragmentadas del territorio y su gobierno, a una coordinación entre principios, autoridades, sistemas de conocimientos, jurídicos y estructuras de gobierno, es hoy como se viene señalando, una de las apuestas centrales del CTC. Nombrada y estructurada sobre los principios, espacios, y las autoridades propias, tal apuesta política, cultural y administrativa de la coordinación es una reivindicación de la integralidad territorial ancestral, la autonomía y de una propia concepción del gobierno territorial y público de estos cuatro pueblos indígenas; una que acudiendo a Escobar (2017) puede señalarse apuesta por un transformador proceso de *co-diseño* que se disputa su identidad y autonomía contra el desarrollismo, la monetización y despolitización de las disputas por el territorio y su gobierno propio.

Su apuesta de coordinación como sistemas de conocimiento, jurisdicción y estructura de gobierno indígena se encuentra fundamentada jurídicamente en marcos constitucionales y convencionales a hoy ineficaces en el país. En este ejercicio y propuesta pueden destacarse entre los primeros la incorporación de la exigencia de cumplimiento a los derechos de posesión consuetudinaria, protección, locomoción y libre acceso a su sistema de espacios sagrados; el posicionamiento del suyo como un relacionamiento en el Estado que a diferencia del participativo y consultivo es desarrollo del artículo 209 constitucional conforme al cual “(l)as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.²⁷⁹

²⁷⁹ Este es uno de los fundamentos de la Resolución de Corpoguajira 1068 de 2023 que crea de la “Mesa de coordinación institucional permanente entre la Corporación Autónoma de la Guajira y Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta”.

Entre estos debe mencionarse igualmente lo previsto por el fallo de la Corte Constitucional que por su valor único en la jurisprudencia de este tribunal se ha constituido en un referente y exigencia de los pueblos indígenas infaltable en la materia, que es además parte motiva del Decreto 1500 de 2018, como lo es la Sentencia T-236 de 2012 en la que este alto tribunal advirtió que si bien con arreglo al pluralismo jurídico previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de 1991 el Estado debe reconocer la existencia y eficacia de los sistemas normativos indígenas, “los mecanismos reales de coordinación o las reglas concretas de definición de las competencias para ejercer jurisdicción ambiental adecuadamente, por parte de las autoridades que la Constitución, la ley y las normas internacionales aprobadas por Colombia disponen, están pendientes de regulación en nuestro ordenamiento jurídico” aclarando a su turno que “resulta innegable que dentro de dichas autoridades se encuentran las de los pueblos indígenas” (Sentencia T-236 de 2012).

La exigencia de reconocimiento y para la coordinación con sus estructuras de Autoridad Pública Propia que adelantan los pueblos Wiwa, Kogui, Kankuamo y Arhuaco articula territorial, cultural, política y jurídicamente su apuesta histórica por constituir su territorio ancestral como una ETI con la reivindicación de su derecho a la personalidad jurídica como pueblos indígenas, hoy reconocido por la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (Declaración OEA de 2016, artículo IX), y ello en respeto a sus propias formas de organización, como de sus “formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas” (Declaración OEA de 2016, artículo XIII).

Impulsar tales estándares viene adquiriendo una mayor trascendencia para el CTC como gobierno de unidad en la integralidad de la Línea Negra en la medida de los riesgos y las amenazas que sobre este territorio ancestral, su identidad cultural y autonomía se ciernen posibilitados por la hegemonía de una lógica atomizada, principalmente participativa, centralizada y representativa de tal relacionamiento. Dos de las principales y actuales apuestas políticas, jurídicas y administrativas en las que el CTC viene desde su territorio y sistema de espacios sagrados, a partir de sus principios, autoridades, funciones, procedimientos y estructuras propias de decisión, disputándose

una interlocución coordinada en el Estado, son la de *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* creada por el artículo 10 del Decreto 1500 de 2018, así como la adopción e implementación del *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva* formulado por el CTC entre los años 2018 y 2022.

3.2.1. La Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM.

En tanto “único vocero a la hora de interlocutar con el Estado en torno a los problemas y asuntos globales que afecten al territorio” (CTC, 1999), el CTC se viene disputando judicial y administrativamente desde su conformación, su ejercicio en el Estado como legítima instancia de interlocución política de la conjunta estructura de gobierno indígena y de *Autoridad Pública Propia* de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en su territorio ancestral demarcado como la Línea Negra.

Lo anterior ha sido planteado por esta instancia propia de gobierno indígena en términos de su apuesta por el ejercicio desde sus sistemas de conocimiento, institucionales y jurídicos, como también de sus funciones y competencias propias y públicas y en ciertos casos a través de su coordinación como jurisdicción en el ámbito administrativo. Expresión de la que ha sido en el tiempo una configuración jurídica de su territorio sobre la base del resguardo en tierras previamente reservadas y declaradas como áreas de PNN, así como de su posicionamiento en general como actores colectivos en este *territorio* y reserva de la biosfera, tal apuesta ha sido en particular fecunda en el sector ambiental y con ocasión de las políticas y los conflictos ecológicos.

Dos antecedentes relevantes a la creación mediante el Decreto 1500 de 2018 de la *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* (MSCP - Línea Negra) lo constituyen, de un lado, como ya se ha expuesto hasta acá, la expedición en el año 2002 de la Resolución No. 0621 de 2002 del MAVDT, y de otro la adopción en marzo de 2003 por parte del CTC, de sus *Lineamientos para la Coordinación Institucional* (CTC, 2003).

Sería como “parte de un proceso de vieja data en las relaciones desiguales, discriminadoras y violentas que hemos tenido los pueblos indígenas con el estado y la sociedad nacional en su conjunto”, así como buscando “alcanzar el uso, manejo y control de nuestro territorio tradicional a través de las estrategias de consolidación territorial, fortalecimiento del gobierno indígena en todos sus órdenes y el ordenamiento territorial armónico y coherente con la historia y la realidad vigentes” y también como apuesta para dar a conocer los “principios, conceptos, lineamientos, procedimientos y acciones pertinentes a la hora de construir unas relaciones justas y respetuosas entre nuestras autoridades y el estado”, que el CTC adopta estos últimos en Santa Marta en 2003 (CTC, 2003).

Estos lineamientos o “líneas básicas en lo referente a la concertación y coordinación de acuerdos, acciones, actividades y programas entre los pueblos indígenas de la Sierra Nevada y sus organizaciones representativas congregadas para ello, en el Consejo Territorial de Cabildos” (CTC, 2003) se sustenta en los principios culturales, políticos y legales que legitiman la representatividad de las autoridades de estos cuatro pueblos “en sus diferentes niveles jerárquicos”, precisa así mismo este documento propio que son los “procedimientos (los) que nos dirán el cómo avanzar en la interlocución y en la búsqueda del respeto y la autonomía de nuestras autoridades”. Identifica así mismo estos lineamientos los “criterios de gobierno indígena y territorialidad” con arreglo a los cuales habrá de impulsarse su fortalecimiento organizativo a través del CTC, así como también aspira a ser “marco para la definición de los requisitos e instrumentos necesarios para avanzar hacia la construcción de unos acuerdos reales, posibles, verificables e interculturales” y un paso en el sentido de “alcanzar el uso, manejo y control de nuestro territorio tradicional” (CTC, 2003).

Cuatro “elementos básicos” integran por su parte las formas de gobierno y el ejercicio de autoridad indígena que proponía allí el CTC al país “para aclarar los procedimientos en la construcción de acuerdos y la ejecución de las acciones” (CTC, 2003). Estos son, por un lado, los elementos pedagógico o *shishklinu* y el organizativo, el primero relativo a los tiempos y espacios institucionales de intercambio de conocimientos “sobre los problemas más sentidos de nuestras comunidades y de nuestro territorio” y a efectos de “poder así elaborar las soluciones correctas de acuerdo a las particularidades expresas del pensamiento indígena”, y el segundo por su parte

orientado al “fortalecimiento de nuestras formas tradicionales de gobierno en condiciones de igualdad con las formas de gobierno del Estado”. Junto a estos se dan a conocer allí un elemento metodológico para el diseño, la regulación y evaluación desde sus mandatos de origen de las intervenciones externas en su territorio, así como uno jurídico encaminado a la complementariedad entre las Leyes Ancestral y Estatal, como a un “libre desenvolvimiento de nuestras autoridades como autoridades públicas” (CTC, 2003).

De manera que tal apuesta política y cultural por la coordinación lo es entonces también por una transformadora concepción de la interlocución desde las propias formas y relaciones con el territorio, esto es, una propuesta de diálogo que plantea el CTC al país de su ejercicio dialógico como verdadera estructura de gobierno territorial:

la resistencia de los pueblos indígenas en la defensa del territorio siempre se ha basado en el conocimiento de la ley de origen y creo que el conocimiento es lo que ha permitido la sobrevivencia en el territorio, prevenir los daños, prevenir las cosas que se venían dando y creo que siempre ha sido una lucha como de resistir a las distintas cosas que llegan desde afuera, pero también con el tiempo se ve la necesidad de que tienes que entrar a dialogar con eso de afuera, entrar a la interculturalidad (M. Yanelia, comunicación personal, 21 de mayo del 2022).

De allí pues lo estratégico tras lo previsto por el Decreto 1500 de 2018 en su artículo 10 creando la “Mesa de Seguimiento y Coordinación para la Protección del Territorio Tradicional y Ancestral de los cuatro Pueblos Indígenas de la SNSM”. Una instancia con tres objetivos centrales: “velar, impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento de los principios, mandatos y medidas” previstas en dicho Decreto, “proponer planes, programas, estrategias y acciones que se orienten a la protección y conservación de este territorio, su diversidad biológica, valor espiritual y cultural”, así como “fungir como instancia de entendimiento entre las autoridades que la conforman, en un marco de reconocimiento a la autonomía, el gobierno propio indígena y la identidad étnica y cultural” (Artículo 10 del Decreto 1500 de 2018).

El Decreto previó así mismo una concepción multisectorial de esta instancia en la que, junto a las autoridades públicas propias de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, tienen allí asiento los Ministros, o sus delegados, del Interior, Cultura, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural, así como los Directores del Departamento Nacional de Planeación,

de las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen competencia dentro del territorio ancestral de la Línea Negra, los Gobernadores o sus delegados, de los departamentos del Cesar, La Guajira y Magdalena. Asimismo, prevé esta norma la posibilidad de convocar “las autoridades o instituciones que tengan competencia para el cumplimiento del objeto, los principios y las medidas establecidas en este decreto, o para los asuntos, acuerdos y compromisos que en esta instancia se aborden y alcancen para estos mismos efectos”, como para el Ministerio Público su asistencia con carácter de “invitado permanente” para velar por dicho cumplimiento (Artículo 10 del Decreto 1500 de 2018).

Una apuesta esencial del CTC con la creación de esta Mesa de seguimiento y coordinación recae en dar contenido y desarrollo práctico a los principios que fueron acordados para su funcionamiento, como son el “de pluralismo, reconocimiento y respeto de los conocimientos y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, y la progresividad en la protección y el goce efectivo de sus derechos” (Artículo 10 del Decreto 1500 de 2018). Lo anterior en particular debido a las que hoy se avizoran como unas disputas por el sentido y contenido de este espacio por cuenta de lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-121 de 2022 en el sentido de limitar sus alcances declarándola impedida para ocuparse “de temas de planeación y ambientales, cuyas competencias estén atribuidas a otras autoridades nacionales y territoriales” (Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022).

Al momento de culminarse este trabajo era en el marco del cumplimiento al acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y el CTC con ocasión de la consulta previa al PND 2022-2026 que el primero venía asumiendo su deber de “garantizar la implementación de la integralidad del Decreto 1500 de 2018 sobre la protección del territorio ancestral de la Línea Negra” (Min. Interior, 2023), y así mismo el segundo se disputaba la interpretación y los alcances de esta Mesa. Tras infructuosos intentos por ponerla en funcionamiento durante el cuatrienio del Gobierno de Iván Duque, la misma fue finalmente instalada en diciembre del 2022 (ver registro fotográfico en los Anexos) y para agosto del 2023 el CTC y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que la integran ya contaban con una versión acordada con las autoridades indígenas del texto del reglamento interno que para su operatividad le faculta el Decreto 1500 de 2018 a esta mesa adoptar.

Dos elementos novedosos de este Reglamento son por un lado la creación en el mismo de cuatro submesas Temáticas: de Tierras y sistemas productividad, ordenamiento y protección ambiental integral del territorio alrededor de agua, Cultura y salvaguardia del sistema de conocimiento ancestral, y Gobierno, coordinación y gestión interinstitucional (Reglamento de la MSCP, artículo 9). Así mismo se contempla allí un Comité articulador²⁸⁰ con carácter de “Mecanismo de coordinación y armonización de la toma de decisiones” de la MSCP - Línea Negra encargado, entre otros aspectos de “(p)romover e impulsar las acciones, medidas y planes de acción acordadas en las submesas”, “(p)roponer la temática de la agenda de la sesiones de la MSCP”, “asegurar el cumplimiento de las funciones y la articulación de las submesas”, así como de lo relativo a la “formación y sensibilización a otros actores que hagan parte de las submesas o de las entidades” (Reglamento de la MSCP, artículo 5°).²⁸¹

3.2.2. Protocolo para el relacionamiento, la coordinación administrativa y la participación efectiva.

El ejercicio del gobierno propio y la autoridad pública como expresión y cumplimiento a los principios, mandatos y las funciones del ordenamiento ancestral del territorio y *Sistema de Espacios Sagrados* de la Línea Negra, ciertamente comporta para los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo un cambio de paradigma y en la concepción misma del que viene siendo su relacionamiento en el Estado. Ha sido en tal sentido que como exigencia de la debida interpretación e implementación sistémica del ordenamiento jurídico y de sus actuales estándares de reconocimiento, respeto y protección integral e interdependiente de sus derechos territoriales, culturales y de autonomía que el CTC viene proponiendo y exigiendo necesarios criterios, mecanismos, adecuaciones institucionales y jurídicas para su ejercicio y coordinación administrativa como estructuras de gobierno indígena y *Autoridades Públicas Propias* en el territorio ancestral de la Línea Negra.

²⁸⁰ Conformado por el CTC, o sus delegados, y por representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Cultura y un delegado de Presidencia de la República (Reglamento de la MSCP, artículo 5°).

²⁸¹ Conforme a este reglamento la MSCP “sesionará como mínimo tres (3) veces por año” (Reglamento de la MSCP, artículo 5°), “con la asistencia de la mitad más uno de los miembros que conforman la Mesa” pero solo con quorum decisorio “con participación de las autoridades indígenas de cada uno de los cuatro pueblos de la SNSM” y sus “decisiones se adoptarán por consenso y responderán a los principio de colaboración armónica (Reglamento de la MSCP, artículo 8°).

Tal vez una de las más claras expresiones de lo anterior la constituye el *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva* (CTC, 2018) en cuya formulación e implementación he participado como su asesor jurídico. Dirigido al Estado colombiano en su conjunto, este documento adoptado por el CTC en 2018 cuya formulación acompañé en condición de asesor jurídico, cuestiona, transgrede y politiza la actual concepción y los marcos administrativos reglamentarios con arreglo a los cuales el Gobierno Nacional viene operativizando en su territorio el derecho a la consulta previa ante la masiva realización en el mismo de POA de distinta índole. Reafirma así mismo este protocolo la integralidad de su territorio como Sistema de Espacios Sagrados, conocimientos y Gobierno ancestral oponiéndola a su fragmentación jurídica y administrativa; así como también propone transitar a un relacionamiento basado en su ejercicio y coordinación administrativa como estructuras de gobierno y autoridad pública indígena en el marco de sus funciones, competencias y jurisdicción.

Ilustra sobre el contenido y carácter de esta apuesta del CTC el que fuera un dilema fundamental al que nos abocó al equipo técnico y político que tuvo a cargo la formulación de este instrumento desde el inicio mismo del proceso. Como el resultado de la elemental contradicción existente entre, por un lado, su relación física y espiritual con este territorio orientada a la preservación de su ordenamiento, manejo tradicional y ancestral para el cuidado y la protección de los elementos naturales que le integran como sistema, y por otro de aquella que motiva su participación en decisiones sobre la realización en el mismo de proyectos extractivos, de infraestructura, entre otros, que le dañan, perturban y desequilibran, el CTC resuelve concebir y anunciar este como un documento político para la vida y cuyo destinatario es “el Estado colombiano en su conjunto”, exigiendo en tal medida comprender que “su acatamiento no se circunscribe pues a la órbita competencial de una dependencia específica, sino de todas aquellas autoridades e instituciones cuyas decisiones tienen la entidad de afectarnos directamente”²⁸² (CTC, 2018).

²⁸² En sustento de este planteamiento el CTC referencia allí el artículo 2º del Convenio 169 de la OIT, señalando que a través de este protocolo el Estado colombiano cumple con su deber de adelantar, “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”.

Lo anterior implicó romper con una lógica administrativa y también marco epistemológico que situaba en ese momento la realización de este documento en el marco de un convenio administrativo con el Ministerio del Interior que le financiaba, establecía a través de actividades y como un producto. En tanto acto político, la formulación cultural y jurídica este documento comprende entonces estas intervenciones, daños y afectaciones masivas en curso y proyectadas, como verdaderos asuntos y conflictos por la defensa del territorio y el ejercicio propio de su gobierno. En igual sentido tal perspectiva debió entonces cuestionarse y confrontar también la concepción, el uso mismo del término protocolo²⁸³ y su funcionalidad restrictiva, no acorde a los estándares internacionales, que ha dado el Gobierno Nacional a través de sus regulaciones administrativas a los protocolos de consulta previa de los pueblos indígenas.

No obstante las recomendaciones emitidas en igual sentido en 2020 por la entonces Relatora especial de la ONU²⁸⁴ y las preocupaciones expresadas por la Defensoría del Pueblo ese mismo año²⁸⁵, en Colombia estos mandatos y protocolos propios no han sido debidamente incorporados como parte de la garantía de su integridad cultural. Consultada la DANCP del Ministerio del Interior, la misma informó ser este protocolo del CTC uno de los dos que en el país han sido “concertados y financiados por esta cartera ministerial”²⁸⁶, anotando de ambos su vigencia y actual aplicabilidad y la claridad en el caso del protocolo de estos cuatro pueblos se encontraba pendiente de ser cumplido el acuerdo suscrito en el marco del PND 2022-2026 relativo a la concertación del “instrumento jurídico mediante el cual se implementaría el protocolo, así como la forma en que sería aplicado” (DANCP, 2023).

²⁸³ La propia Directiva Presidencial 10 de 2013 o Guía para la Realización de Consulta Previa se previó como un *protocolo* que “busca regular la coordinación interna de las entidades públicas involucradas, a efectos de garantizar la integración de las competencias correspondientes y la distribución eficaz de los recursos, así como la eficiente circulación de la información relevante, la transparencia en los procesos, y permitir el seguimiento al cumplimiento de los deberes de las entidades responsables”. Los acuerdos consultivos se “protocolizan” y el Decreto 2613 de 2013 adoptó el “Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa”.

²⁸⁴ Señalaba la Relatora Especial que “los protocolos de consulta indígenas y otros procedimientos de consulta deben considerarse como alternativas al modelo general de leyes de consulta promovido hasta ahora en la región de América Latina” (ONU, 2020:17).

²⁸⁵ Advertía la Defensoría del Pueblo en su informe defensorial del 2020 sobre estos mandatos y protocolos que en tanto resultado de “verdaderos ejercicios de autonomía y jurisdicción no deben su legitimidad y obligatoriedad a procedimientos de concertación y validación ulterior por parte de las autoridades administrativas del Gobierno Nacional” (Defensoría del Pueblo, 2020).

²⁸⁶ El otro corresponde al "Protocolo del pueblo Barí para el relacionamiento con terceros, la Consulta y el Consentimiento previo, libre e informado - SAMAYNA – AYU" (DANCP, 2023)

Es pues haciendo frente a la fragmentación en el gobierno propio sobre los asuntos del territorio a la que tal concepción hegemónica de la consulta previa les ha llevado en la actualidad y con la convicción de hacerlo exigiendo la interpretación de este derecho en su interdependencia con aquellos territoriales y de autonomía, que en este protocolo el CTC sitúa y posiciona el suyo como un necesario relacionamiento basado en la coordinación política y administrativa como estructura de gobierno de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo y respecto de las Políticas, los Planes y Programas que configuran el ordenamiento y la planificación en este macizo litoral y territorio ancestral.

De acuerdo con lo anterior este protocolo contempla dos fases de coordinación administrativa sobre las Políticas, los Planes y Programas (PPP)²⁸⁷ y de otra eventual consultiva sobre POA sujeta al resultado de aquella²⁸⁸ (CTC, 2018). Igual sustento encuentran allí “la determinación propia de la afectación directa” que el CTC, con arreglo al principio de la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas (Sentencias T-349 de 1996 y SU-510 de 1998) establece emitir mediante “certificación motivada en previo concepto autónomo vinculante, así como el criterio de acceso a la información que prevé la producción y vinculante consideración de aquella propia, técnica y/o cultural ” (CTC, 2018).

La integralidad de su territorio como Sistema de Espacios Sagrados, conocimientos y Gobierno ancestral que según lo allí señalado comprende “el espacio aéreo y el subsuelo donde se concentran los materiales esenciales con las cuales funciona la integralidad natural y las relaciones energéticas que mantienen la dinámica de la vida” (CTC, 2018), se hace por su parte en este protocolo norma propia y acuerdo de entendimiento a través de distintos principios, criterios y reglas. Dentro de esto últimos se encuentran la exigencia que el mismo establece en calidad de *condición de garantía*²⁸⁹ para su efectiva implementación como instrumento de entendimiento, del

²⁸⁷ Concebida como una “(c)oordinación jurisdiccional, de sistemas jurídicos y ordenamientos del territorio, previa a la concepción y formulación de toda política, plan, programa o instrumento con incidencia en la gestión, planificación, ordenamiento, administración, uso y manejo de nuestro territorio ancestral y sus recursos naturales” (CTC, 2018).

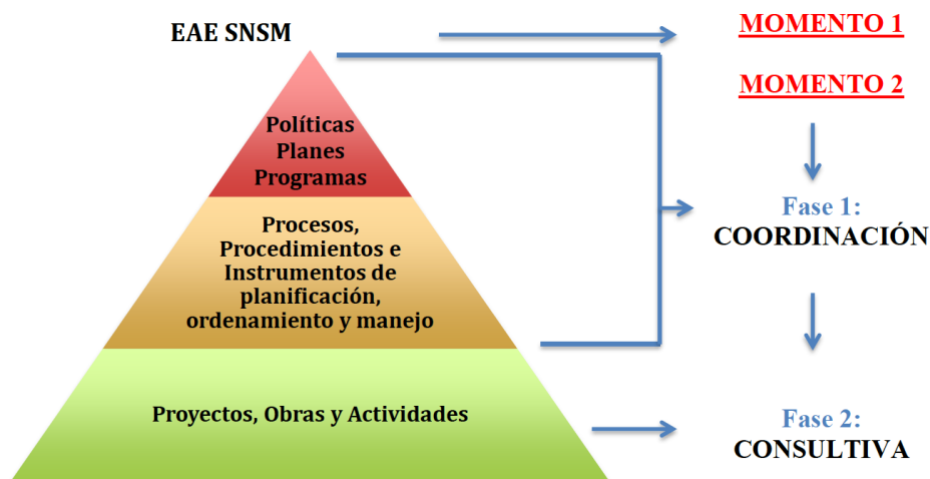
²⁸⁸ Se contempla allí “una vez surtida la fase de coordinación”, respecto de las medidas administrativas que “se haya determinado y acordado en la misma su pertinencia, y a efectos de obtener nuestro consentimiento libre, previo e informado” (CTC, 2018).

²⁸⁹ De acuerdo con este protocolo propio, entre tanto el cumplimiento a tales condiciones de garantía “toda convocatoria forzosa a procesos consultivos o actuación administrativa encaminada a resolver en nuestra ausencia o contra nuestras decisiones autónomas, sobre nuestro derecho a la participación plena y efectiva en las medidas

cumplimiento al hoy ineficaz en el país, estándar interamericano y constitucional de la protección provisional y precautoria que deben los Estados a los territorios pendientes de ser delimitados o efectivamente titulados.

Figura No. 6

Estructura general de la coordinación y participación efectiva de los cuatro pueblos de la SNSM



Fuente: CTC, 2018

Junto a esta condición también se hace allí mandato la interpretación sistemática e interdependiente entre su integralidad territorial, autonomía y gobierno, un efectivo ejercicio de su derecho al CLPI y la materialización de los principios de prevención y precaución ambiental desde un enfoque autonómico y cultural. Es aunado a tal regla interpretativa que el CTC deja a salvo y hace norma propia en este instrumento el legítimo ejercicio de su derecho a la objeción cultural y obligatoriedad de su consentimiento²⁹⁰ cuando se trate de “planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio”.

Esto último por cuanto, no obstante encontrarse este último supuesto previsto en la jurisprudencia constitucional como una de las tres causales que conforme a la jurisprudencia constitucional hacen exigible el requisito del CLPI, el mismo carece hoy en la práctica de criterios

administrativas y legislativas que nos afecten o puedan afectarnos, es violatorio de nuestro derechos y de este protocolo autónomo” (CTC, 2018).

²⁹⁰ Ello su fundamenta allí en las Sentencias T-769 de 2011, T-129 de 2011 y T-530 de 2016 de la Corte Constitucional y del *Caso Saramaka Vs. Surinam* de la Corte IDH.

ciertos para ser determinada, cuestión esta que dispone este Protocolo decidir en autonomía y consideración a los impactos acumulados y sinérgicos, ambientales, espirituales y culturales tras años intervenciones en el territorio ancestral demarcado por la Línea Negra. De la siguiente manera lo plasma este protocolo en dos de sus principios:

Toda medida o conjunto de medidas que por sí mismas o acumuladamente impliquen una amenaza a la integridad étnica, social, económica, cultural o territorial de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, podrá(n) ser objetada(s) culturalmente y con ello proscritas su expedición e implementación

La integridad y conectividad espiritual y ambiental del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM se constituyen, junto con la garantía de interdependencia de nuestros derechos, en los criterios determinantes para establecer e implementar las acciones o mecanismos de prevención y precaución que procedan frente a aquellas medidas que puedan afectarnos directamente (CTC, 2018).

En su protocolo el CTC condiciona por su parte un relacionamiento y coordinación en el Estado a la existencia de garantías para esta integralidad territorial, espiritual y ecológica de su territorio. Lo anterior lo hace a través de la apropiación y readecuación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), una herramienta administrativa y proceso de evaluación ambiental de incipiente utilización en el país, en cuyos rasgos encuentran estos cuatro pueblos una potencialidad para transformar esa hoy única mirada y oportunidad participativa atomizada en los daños e impactos ambientales que se encuentra regida por las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) de los POA que son objeto de consulta previa. Esto último con el objeto de transitar hacia una necesaria mirada y abordaje más acordes con la protección de la integralidad, conectividad y las funciones del ordenamiento ancestral de esta especial relación con el territorio (Decreto 1500 de 2018, artículo 3º) desde las Políticas, los Planes y Programas (PPP).

Enfocada no en “los impactos ambientales específicamente considerados, sino en la forma en que las PPP consideran e incorporan, en su formulación e impulso, la dimensión ambiental y sus complejidades”²⁹¹ (Viña & Amaya, 2016:96), una EAE coordinada entre sistemas de conocimiento, jurídicos y autoridades de gobierno concibe el CTC como el mecanismo apropiado

²⁹¹ Su objeto es “la estimación de las limitaciones que impone el ambiente sobre las PPP, y la determinación de los efectos ambientales de una decisión estratégica”, entendida esta última como aquella que busca “generar marcos lógicos para la toma de decisiones estratégicas, de forma que estas sean consistentes con los fines del desarrollo sostenible, con objetivos claros, medibles y verificables” (Viña & Amaya, 2016:95).

y *condición de garantía* pertinente a las expresadas concepciones sistemática del ordenamiento jurídico e interdependiente de sus derechos como pueblos indígenas. Esto confirmando la del CTC como una lucha territorial, cultural y autonómica de la cual emerge como una verdadera apuesta por el restablecimiento de las relaciones de los pueblos y las culturas con la naturaleza, y apoyada en la elaboración -o reelaboración- de “un orden legal para los derechos comunes y las identidades colectivas” (Leff, 2019:65).

En virtud de las garantías y principios de interdependencia de derechos, integridad territorial, enfoque ecosistémico y biocultural del territorio, y en desarrollo de los principios de precaución y prevención ambiental, una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE coordinada con las autoridades de los cuatro pueblos de la SNSM, participativa y enmarcada en dichas garantías y principios, deberá establecer las líneas base para la valoración integral y holística de las afectaciones, los impactos y riesgos ambientales y culturales, acumulativos y sinérgicos dentro de nuestro territorio tradicional y ancestral (CTC, 2018)

De manera que como garantía y requisito básico para su interlocución, coordinación y consulta, la exigencia de esta EAE coordinada con sus autoridades que determina el CTC de los cuatro pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en su protocolo, es una apuesta por posicionar la vinculatoriedad de este como un territorio, sistema y tejido de espacialidades sagradas, y en el mismo sentido por disputar su ordenamiento, jurisdicción, comprensión ecológica²⁹² y como “escala” para su planificación, manejo y protección ambiental.²⁹³ En efecto, siendo que la interpretación de los sistemas ecológicos dependen de su escala de observación, y en tal sentido “a diferentes escalas surgen diversos patrones, de manera que la variabilidad de un fenómeno está condicionada por la escala de observación” (Donato, 2015: pp.43-45), la determinación de esta última como el territorio ancestral es una disputa por su comprensión en el tiempo y el espacio.

Este protocolo de relacionamiento y coordinación es también por su parte una reafirmación del ejercicio de estos cuatro pueblos como *Autoridades Públicas Propias* en el territorio ancestral de la Línea Negra. En el mismo se hace explícito que el suyo es un gobierno indígena fundamentado

²⁹² Señala Donato (2015:43) que “(1)a ecología es una ciencia holística u organicista” y su particular enfoque analítico sistémico se enfoca en el estudio de las propiedades totales de los ecosistemas” (Donato, 2015:43).

²⁹³ Señalaba la Magistrada Diana Fajardo Rivera en su Salvamento de Voto a la Sentencia SU-121 de 2022 que “resultaba indispensable contar con una evaluación ambiental estratégica que permita entender de forma integral: (i) los recursos naturales y los diferentes ecosistemas presentes dentro de la línea negra; (ii) los principales factores de amenaza o deterioro ambiental en la zona; (iii) el impacto esperado de los proyectos de explotación en la zona y (iv) las medidas urgentes que a corto y mediano plazo es necesario tomar para mitigar los daños y recuperar los ecosistemas afectados.” (Salvamento de voto, sentencia SU-121 de 2022).

a partir de relaciones con las espacialidades sagrada de dicho sistema y tejido, desde donde sus autoridades espirituales y tradicionales “consultan la Ley de Origen en sus respectivas jurisdicciones, con sus propios procedimientos para poder pagar la lluvia, el agua, el viento, los animales, los bosques, la comida y mantener el equilibrio del territorio, como bienes para el beneficio público” (CTC, 2018). En tal estructura de gobierno propio y público, ratifica allí este protocolo, la CIT, OGT, OWYBT y la OK son en el gobierno interno y conjunto como el CTC en el la Línea Negra, autoridades públicas especiales y ancestrales con funciones y competencias de representatividad, ordenamiento territorial e interlocución política ante las autoridades del Estado y los particulares (Decreto 1500 de 2018, artículo 4).

De allí pues que en este protocolo incluyera el CTC como parte de las “garantía de interdependencia de los derechos” que condicionan la coordinación administrativa y participación plena y efectiva de la estructura de gobierno de estos cuatro pueblos, aquellas “para el reconocimiento, registro y respeto de nuestras autoridades y estructuras propias de gobierno, sus ámbitos territoriales y alcances jurisdiccionales” (CTC, 2018). Sustentado como un deber constitucional y fórmula de garantía para la adecuación institucional, tal condicionante se presenta allí con arreglo a la jurisdicción especial (Constitución Política, artículo 246) y autoridad territorial (Constitución Política, artículos 286 y 330) indígena, y como exigencia de respeto a sus propias instituciones, prioridades de desarrollo y exigencias de cooperación en el Estado (Convenio 169 de la OIT, artículos 5, 7 y 8):

Efectivo reconocimiento y respeto por parte de todas las entidades del Estado y los particulares, de nuestras autoridades y estructuras propias de gobierno, sus ámbitos territoriales y alcances jurisdiccionales. Lo anterior conforme a los fundamentos jurídicos de este protocolo y en particular de lo dispuesto en los artículos 246, 286, 330 y 56T de la Constitución Política, 5, 7 y 8 de la Ley 21 de 1991.

Deberán para ello emitirse los actos y adelantarse las acciones que garanticen la observancia, el respeto y cumplimiento efectivo por parte del Gobierno Nacional y del Estado en su conjunto, de la estructura de las Autoridades Públicas Propias Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo prevista en el artículo 4 del Decreto 1500 de 2018.

De manera que la apuesta territorial y autonómica del CTC encuentra hoy en este instrumento de relacionamiento, puente de entendimiento, exigencia interpretativa y mecanismo de coordinación, una estrategia y posibilidad de reafirmación de la propia concepción integral y

ancestral del territorio, su ordenamiento y manejo, así como de las legítimas y hoy en riesgo, propias estructuras de gobierno que en el mismo ejercen sus cuatro pueblos titulares.

CONCLUSIONES

Los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa mantienen desde sus propios y comunes mandatos de origen una relación ancestral con su territorio y Sistema de Espacios Sagrados que determina el carácter de sus luchas políticas y culturales por el ejercicio de sus sistemas y estructuras propias de gobierno. A través de los avatares de sus propios e históricos procesos políticos, organizativos, de reafirmación y recuperación cultural, tal relacionamiento fue también fundamento de la constitución a finales de los años noventa del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) (CTC) y lo es hoy de su apuesta por la defensa y reafirmación ante el Estado como autoridad pública en el territorio ancestral que demarcan como la Línea Negra.

Tal apuesta transita por las luchas que en defensa de su territorio y cultura adelantara a inicios del siglo XX el pueblo Arhuaco para hacer frente a los procesos de colonización y evangelización, le anteceden así mismo aquellas que en tal marco tuvo este mismo pueblo por la organización política, representatividad legal e interlocución conjunta (con Wiwas y Koguis) ante autoridades gubernamentales del orden local y nacional, recoge también elementos de las que fueran emprendidas entre los años setentas y noventas por estos cuatro pueblos para obtener del Estado la delimitación de su territorio ancestral y titulación de sus resguardos, así como de su experiencia práctica resultado de su conformación y ejercicio como cuatro organizaciones indígenas desde estos mismos años y hasta el presente.

Expresión de ello el CTC se configura como la formalización propia y pública de un gobierno de unidad territorial indígena que desde la Ley de Origen, los códigos ancestrales de ordenamiento y manejo del territorio de estos cuatro pueblos, así como a través de su puesta en diálogo en el Estado mediante reelaboradas, nutridas y reapropiadas formas jurídicas e institucionales resultantes al que ha sido un ejercicio y carácter relacional de su autonomía a lo largo de la República y del Estado social y constitucional de derecho. Esto último mediado por el que ha sido un proceso de revisión a las continuidades coloniales y de la asimilación cultural, así como de la

valoración de aquellos impulsados históricamente desde sus propios procesos de resistencia, bien para reelaborarles o actualizarles, bien proponiendo novedosos y resignificados mecanismos de autonomía que reivindican la interdependencia de sus derechos, la integridad territorial, el reconocimiento de su personalidad jurídica como pueblos indígena y la formalización desde el derecho público de la coordinación de su jurisdicción y autoridad como sistemas y estructuras de gobierno indígena en el Estado.

Tres escenarios de disputa, alianzas y relaciones con actores públicos y privados en los que el CTC de los pueblos Kogui, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa se viene disputando desde su conformación dicha autonomía y su ejercicio como autoridades en el Estado son, por una parte, aquel en el que convergen históricamente su lucha territorial y configuración en destacados actores de las políticas y los conflictos ecológicos en esta región del país y al nivel mundial. En tal marco, a través de un inevitable, estratégico y también problemático, relacionamiento con la institucionalidad y el ordenamiento jurídico del ambiente, estos cuatro pueblos han buscado posicionar e incorporar sus principios propios, el establecimiento de mecanismos de coordinación y una articulación entre la protección territorial, ambiental y cultural.

Por otra parte, ha sido frente a la fragmentación física y jurídica de su territorio, sistemas y estructuras propias de gobierno que el CTC se ha constituido también en sujeto político protagonista de las disputa por los marcos jurídicos de la consulta previa en el país. Como unidad territorial y de gobierno, es con ocasión de la valoración y decisión sobre la existencia de afectaciones directas en su territorio por cuenta de proyectos, obras y actividades, que el mismo viene disputándose la integralidad de su territorio ancestral y Sistema de Espacios Sagrados, de conocimiento y gobierno. Comprendiendo el riesgo de atomización territorial y del gobierno propio que hoy muestran los marcos administrativos y operativos que rigen la implementación en el país de este derecho, el CTC viene reivindicando estándares convencionales y constitucionales inaplicados sobre este derecho y su interdependencia con el territorio, la autonomía y la identidad colectiva.

De allí que haya sido a través de la actual y limitada concepción estatal del reconocimiento a la identidad colectiva y personalidad jurídica de los pueblos indígenas que desde sus propios y

conjuntos procesos culturales y políticos estos cuatro pueblos han venido exigiendo y posicionando ante el Estado el respeto a sus estructuras propias de gobierno. De esta manera el CTC ha puesto en el epicentro de su agenda política y cultural la recuperación, recreación y revitalización de las propias, ancestrales y tradicionales formas e instituciones culturales de ordenamiento, cuidado y gobierno del territorio, y desde allí viene incorporando estrategias de apropiación y resignificación de instituciones, mecanismos administrativos y normativas a efectos de impulsar una pertinente apuesta de posicionamiento de sus *Autoridades Públicas Propias*.

A través de estas últimas presentan estos cuatro pueblos ante el Estado y su institucionalidad un cambio de paradigma que se opone a la fragmentación jurídica, económica e institucional de su territorio y gobierno, una propuesta para el establecimiento de instancias y mecanismos de coordinación entre principios, sistemas jurídicos y competencias administrativas que aseguren el ejercicio de su autonomía y autoridad pública en el Estado conforme a su propios y conjuntos sistemas jurídicos, autoridades, instancias y procedimientos culturales, espirituales y políticos. Una apuesta que ha cobrado especial relevancia en los años recientes, en particular debido a un estado de cosas transicional e inacabado del proyecto constitucional de la autonomía indígena y a los riesgos que posibilitadas en este marco han mostrado las prácticas administrativas discrecionales y centralistas y sus dispositivos de la representatividad en el multiculturalismo liberal que mantienen en desconocimientos al día de hoy al sujeto político y colectivo indígena, su autonomía y a su territorio como el ámbito jurisdiccional de su autoridad territorial.

En la actualidad es a través de la creación y hoy operatividad de la *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* creada por el Decreto 1500 de 2018, como de la adopción e implementación del *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva* que estos cuatro pueblos vienen poniendo en escena y abierta disputa la defensa de su integridad territorial, la reafirmación de sus estructuras de Autoridad Pública y su transformadora apuesta de coordinación, como aporte a la superación de las brechas territoriales y autonómicas de los pueblos indígenas en el país.

CONCLUSIONES GENERALES

Como expresión de una diversidad de procesos políticos y culturales reivindicativos de los pueblos indígenas, que desde distintos lugares de la geografía nacional apuestan por la preservación, recuperación y seguridad jurídica de las tierras y los espacios en que mantienen y ejercen sus vínculos materiales e inmateriales, culturales y con la naturaleza, el concepto de territorio viene cobrando progresiva centralidad en las luchas por la exigencia de sus derechos ante el Estado. Así concebidas, aunque aún en buena medida concentradas y tramitadas a través de los estrechos marcos normativos agrarios sobre resguardos, las luchas políticas y jurídicas que libran actualmente estos pueblos por sus territorios en el país, comprenden demandas por el reconocimiento, respeto y la protección de tales vínculos a través de la posesión, jurisdicción, ocupación y los usos tradicionales o ancestrales.

De re-emergencia concurrente con las primeras apuestas organizativas del movimiento indígena en la década de los setenta en el país, la reivindicación que adelantan estos pueblos por la recuperación y defensa del *territorio* recoge la conciencia sobre una identidad diferenciada de lucha colectiva ante un común despojo original, territorial y cultural. Impulsado y fundamentado hoy también en las interpretaciones autorizadas sobre sus contenidos y alcances que a partir de los dos mil comienzan a ser prolíficamente desarrollados a instancias de la jurisdicción constitucional en Colombia y en el SIDH, el concepto de territorio se viene recientemente reposicionado en el país con un renovado ímpetu y carácter en las agendas de discusión entre los pueblos indígenas y los distintos Gobiernos Nacionales.

Sin embargo hoy en Colombia se mantiene una brecha en la determinación, garantía y protección de los territorios tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas. Por una parte, no obstante su importancia como apuesta normativa propia, aquella reglamentaria y procedimental consultada y expedida en 2014 para proteger la posesión sobre los mismos, siguió exclusivamente concibiendo y situando las demandas indígenas por el reconocimiento de sus derechos de ocupación y posesión consuetudinaria, subsumidas entre aquellas disputas por la propiedad colectiva y su constitución, ampliación o saneamiento como resguardos, lo cual mantiene a hoy las decisiones sobre este alcance jurídico del territorio indígena circunscritas a un ámbito de interpretación económica y civil de la tierra, además de exclusivamente rural.

Caracteriza así mismo esta brecha una hegemónica concepción judicial y administrativa del territorio indígena, que salvo precisas excepciones consignadas en fallos judiciales concretos, ha hecho carrera en el país más adjunta a la valoración sobre su afectación directa y al deber de consulta previa, que a una concepción integral y progresiva en el respeto, las garantías y medidas de protección de la posesión, ocupación, los usos tradicionales, espirituales y culturales de los pueblos indígenas sobre sus territorios, y como ámbitos de su ejercicio como autoridades en el Estado.

Esta concepción integral del territorio que disputan los pueblos indígenas en Colombia se advierte entonces hoy y cada vez con mayor fuerza, constituida en un planteamiento y punto de encuentro entre las agendas autonómicas de estos pueblos que gravita en una oposición a la fragmentación física, jurídica e institucional de sus territorios e identidades territoriales. Lo anterior desatando a su turno, como pudo comprenderse en el desarrollo del Capítulo II, disputas caracterizadas por la ruptura y recomposición de vínculos entre la naturaleza y la cultura, entre la diversidad, la representación y la autonomía política, y entre esta última, las formas y estructuras propias del gobierno indígena.

En este marco el carácter de las luchas y disputas emprendidas por los pueblos indígenas en distintos lugares del país por la preservación y recuperación de sus territorios, identidades y autodeterminación, incorpora a partir de sus propias reafirmaciones, procesos y reemergencias, un carácter relacional que se manifiesta como una pluralidad de formulaciones, reformulaciones y estrategias reivindicativas nacionales y locales, que al tiempo responden a los continuos, mutables y propios procesos de resistencia que con sus particularidades adelantan. A estos procesos les han convocado los desafíos de las continuidades coloniales y transformaciones multiculturales de los marcos jurídicos e institucionales, como sus propias realidades sociales, políticas y económicas, condiciones de despojo y exclusión.

En este escenario se pudo advertir cómo es que ha sido entre la trascendencia de la consolidación histórica de una apuesta cultural, política y organizativa indígena con voz y representación nacional, como de la riqueza de la diversidad de expresiones y procesos

reivindicativos localizados de autonomía y gobierno propio, que vienen en la actualidad deslizándose y tensionándose las posibilidades y problemáticas en torno a la autonomía y el gobierno propio indígena en el territorio.

En ejercicio de sus sistemas jurídicos, instituciones, planes de vida y propios, los pueblos indígenas en Colombia, con arreglo a mandatos constitucionales y convencionales vigentes e impulsándose también en las posibilidades de los marcos normativos transicionales de la autonomía territorial indígena en el país - aunque sin con ello renunciar a disputar sus límites -, las agendas indígenas han sabido abarcar una gama de apuestas que convergen a la reafirmación práctica y disputa por el ejercicio de la autoridad en sus territorios. Más recientemente ello viene siendo impulsado desde el seno de sus organizaciones con sustento en un estándar del *deber ser* sistémico del derecho que hoy les reconoce, faculta y protege, y para igualmente hacer frente a unas transformadas y sofisticadas amenazas de despojo y asimilación.

El estudio de las disputas por el ejercicio de la autonomía y el gobierno propio indígena del territorio permitió en este mismo Capítulo comprender elementos centrales de su configuración e institucionalización. Dos figuras jurídicas y una política de Estado contribuyeron con lo primero, por una parte la del *baldío*, que se advirtió ha subsumido institucional y jurídicamente desde el siglo XIX y hasta hoy los horizontes de las discusiones sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como el de la variedad de razones de Estado o de *utilidad pública* sobre las cuales se ha gobernado desde el centro del país los territorios de los pueblos indígenas y su naturaleza en tanto nacionales, estratégicos y susceptibles de ser afectados con sustento en mandatos constitucionales y legales. Este estudio permitió a su turno evidenciar la actualidad jurídica e institucional que mantienen en el Estado las continuidades de la que fue en su momento una abierta política de asimilación cultural de los pueblos indígenas en el país, y que hoy perdura inserta en las concepciones representativas y unipersonales mas propias del multiculturalismo liberal, que rigen en el país el reconocimiento de las autoridades indígenas como sujetos e interlocutores políticos.

Lo anterior cobra toda operatividad gracias al que pudo advertirse es otro rasgo de los desafíos que hoy afrontan los pueblos indígenas en el marco de la reafirmación de su autonomía en el país, cual es el de la consolidación de una institucionalidad dispuesta para el trámite y la gestión de su disputa. Por una parte los pueblos indígenas exigen hoy el respeto a sus plurales vínculos, conocimientos y manejos bioculturales, tradicionales y ancestrales con los ríos, páramos, bosques y selvas en sus territorios, ante la que ha sido la consolidación de su despojo y desproporcionada afectación por las políticas conservacionistas implementadas en el país a partir las décadas de los sesentas y setentas, y en especial bajo la forma de Reservas Forestales o Parques Nacionales Naturales. Así mismo lo demandan estos pueblos ante aquellas extractivas que con gran fuerza a partir de los ochentas estarían ya para entonces como hoy, inspiradas y operativizadas en nuestro medio a la luz de la versátil fórmula del desarrollo sostenible.

Se edifica hoy así mismo una institucionalidad sobre el trámite y la gestión de las disputas autonómicas indígenas sobre la base de la participación y consulta previa. No obstante su trascendencia en la concepción de un nuevo Estado Social y Constitucional en el año 1991, la voz y posibilidades que ha permitido a los pueblos indígenas, la materialización práctica de su participación, en especial en las decisiones que les afectan y a través del derecho y mecanismo de la consulta previa, ha terminado al día de hoy por definir, sofisticar y también perpetuar lógicas verticales que siguen impidiendo un relacionamiento de los gobiernos indígenas con las demás autoridades del Estado en los términos de sus propios sistemas, estructuras y competencias de gobierno, así como con arreglo a una verdadera coordinación jurisdiccional.

Pues bien, a partir de estas perspectivas y claridades, el desarrollo de los Capítulos III y IV permitió advertir cómo es que las apuestas políticas, culturales y jurídicas que impulsa y afronta el CTC de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en defensa de la integridad territorial y por la reafirmación de sus sistemas de conocimiento y estructuras de gobierno, plantean posibilidades jurídicas e institucionales novedosas que permiten pensar la superación de la actual brecha en la protección de los territorios ancestrales indígenas y las garantías para su autonomía, autoridad y coordinación en el Estado.

Por una parte estos cuatro pueblos mantienen y reivindican desde sus propios y comunes mandatos de origen una relación ancestral con su territorio y Sistema de Espacios Sagrados que determina su identidad y fundamenta el ejercicio de su autonomía, sistemas y estructuras propias de gobierno que se disputan históricamente en su territorio con actores públicos y privados. Lo anterior desde el mismo encuentro y gobierno coloniales, ante sus abiertas políticas de guerra y sometimiento y a pesar de las dinámicas de acumulación de tierras en la región cuyos orígenes se remontan a este mismo período; un proceso de despojo al que luego concurrirían el estímulo a su colonización y la implementación allí de distintas políticas y normativas ambientales y agrarias.

Será retomando los trabajos académicos del arqueólogo Reichel-Dolmatoff que desde mediados del siglo XX la institucionalidad agraria incorpora como fundamento de los primeros actos administrativos de constitución de resguardos expedidos en favor de estos pueblos, el de la continuidad histórica de los Tayrona y el hoy pueblo Kogui, y sobre las comunes autoridades tradicionales de estos con los Wiwa y Arhuaco. A partir de allí los derechos territoriales de estos cuatro pueblos se han configurado jurídicamente a lo largo de casi cuatro décadas, a cargo de una autoridad agraria transformada en el tiempo y con arreglo a las normas y procedimientos sobre Resguardos que incorporan limitaciones de utilidad pública, una transversal motivación ambiental, adolecen de una comprensión integral de la territorialidad e interfieren en la autonomía.

Lo anterior en la medida en que los actos administrativos de constitución o titulación dejan en su mayoría a salvo derechos de particulares y facultades de la administración, que han negado y diferido en el tiempo una plena seguridad jurídica sobre su territorio, así como debido a una concepción de sus titulares bajo la lente de la división administrativa -municipal y departamental- del territorio y su población. Así mismo, tal configuración jurídica de los derechos de estos cuatro pueblos sobre su territorio no ha sido en efecto ajena a la suya como sujetos colectivos de reforma agraria, ni tampoco a su legitimación como representantes e interlocutores políticos de su territorio ante el Estado, pues la revisión de estos actos permitió advertir cómo es que a través de los mismos el Gobierno Nacional ha incidido en la construcción administrativa de la representación de los territorios de estos cuatro pueblos y tras ello en las disputas por la interlocución, su gestión y ordenamiento.

Resultado de estas mismas luchas por la reafirmación cultural y recuperación territorial, y como una exitosa expresión de su apuesta por la interlocución con las autoridades del Estado, a partir de los años setenta inicia con la expedición 002 de 1973 la consolidación del que hoy, tras la expedición de la Resolución 837 de 1995 y el Decreto 1500 de 2018, es constitutivo de un único e inédito estándar jurídico de protección de los derechos territoriales indígenas en el país, así como de los estratégicos elementos jurídicos que para la defensa y reafirmación de su autonomía más allá de su necesaria pero fragmentaria propiedad colectiva de resguardo, emplearían en adelante estos cuatro pueblos.

Lo anterior ha respondido también a una apuesta de recuperación y reafirmación cultural, territorial, política y organizativa emprendida y proyectada por sus autoridades propias a través del diálogo con la institucionalidad y el uso estratégico del derecho, pero con la permanente consciencia y voluntad de resistencia ante estos como fuente de validez de lo ancestral y propio. Tales apuestas que impulsan estos cuatro pueblos por la defensa y protección de su territorio ancestral, responden entonces a verdaderas reivindicaciones políticas e identitarias que se plantean recuperar, mantener y ejercer las prácticas y los vínculos materiales y espirituales históricamente despojados tras cruentos procesos de colonización y evangelización.

El CTC es conformado por las autoridades de estos cuatro pueblos en 1999 para dar formalidad propia y pública a un gobierno de unidad territorial indígena que se debe a la Ley de Origen, los códigos ancestrales de ordenamiento y manejo del territorio de estos cuatro pueblos y para su interlocución como estructura de gobierno indígena en el Estado. Así conformados estos pueblos disputan desde entonces el ejercicio de su autonomía y autoridad en el ámbito del territorio ancestral demarcado por la Línea Negra, por una parte, en el marco de un inevitable, problemático pero también estratégico relacionamiento con la institucionalidad y el ordenamiento jurídico del ambiente en el marco del cual, desde sus propios y entrelazados procesos identitarios, autonómicos y territoriales adelantan estos cuatro pueblos una apuesta por exteriorizar, dar a conocer para visibilizar y disputar el reconocimiento y la protección de su relación espiritual colectiva con este Sistema de Espacios Sagrados y de Gobierno, en un contexto que es también en estos mismos años de configuración de la SNSM como un lugar de interés ambiental y cultural de carácter nacional y global.

Frente a la fragmentación física y jurídica de su territorio, sistemas y estructuras propias de gobierno, el CTC se ha constituido así mismo en un sujeto político protagónico de las disputa por los marcos jurídicos e interpretativos de la consulta previa en el país. Lo anterior con una especial trascendencia para un momento en el que los procesos locales de defensa y reafirmación de las identidades, territorialidades y autonomías indígenas en el país, sus procesos organizativos regionales y nacionales, se ven estrechamente relacionados con la creación y consolidación de espacios, instancias y formas participativas y representativas. Allanada por el que ha sido un carácter inacabado y transitorio de su autonomía en los términos constitucionales previstos, desde su propia experiencia de participación estos cuatro pueblos vienen contribuyendo con advertir y cuestionar la definición, sofisticación y también perpetuación de lógicas verticales que aún hoy impiden un relacionamiento de sus gobiernos propios con las demás autoridades del Estado, en los términos de sus propios sistemas, estructuras y competencias de gobierno y coordinación jurisdiccional.

Así, como unidad territorial y de gobierno, ha sido en buena medida con ocasión de la valoración y decisión sobre la existencia de afectaciones directas en su territorio generadas por proyectos, obras y actividades de distinta índole que estos cuatro pueblos vienen disputándose la integralidad de su territorio ancestral y Sistema de Espacios Sagrados, y ello tras comprender el riesgo de atomización territorial y del gobierno propio que hoy demuestra la experiencia bajo los marcos administrativos y operativos que rigen la implementación en el país de este derecho. A partir de allí este espacio de gobierno reivindica estándares convencionales y constitucionales inaplicados sobre este derecho y su interdependencia con el territorio, la autonomía y la identidad colectiva, al tiempo que se ocupa en reposicionar en su agenda política el ejercicio de su autonomía territorial.

Esto último se ha encontrado mediado por el que en el caso de estos cuatro pueblos ha sido un proceso de revisión a las continuidades institucionales y jurídicas de la asimilación cultural que se plantea desde lo propio valorar las existentes, así como concebir y proponer novedosos y resignificados mecanismos de autonomía que reivindican la interdependencia de sus derechos, la integridad territorial, el reconocimiento de su personalidad jurídica como pueblos indígena y la

formalización desde el derecho público de la coordinación de su jurisdicción y autoridad como sistemas y estructuras de gobierno indígena en el Estado.

Expresión de ello el CTC apuesta por reelaboradas, nutridas y reapropiadas formas jurídicas e institucionales resultantes al que ha sido un ejercicio y carácter relacional de su autonomía a lo largo de la República y de lo que va del Estado social y constitucional de derecho en Colombia. Es desde allí que las formuladas por este espacio de gobierno propio se constituyan en alternativas que pugnan por ampliar los horizontes epistémicos de las autonomías indígenas, así como transitar de hegemónicas y atomizadas formas participativas a escenarios que desde su integridad territorial permitan la interacción, coordinación y articulación entre sistemas de conocimiento, jurídicos y de gobierno territorial entre estas y las demás autoridades, principios e instituciones del Estado.

Como unidad de gobierno en su territorio ancestral, estos cuatro pueblos vienen al tiempo exigiendo y posicionando ante el Estado el respeto a sus estructuras propias de gobierno como una apuesta y concreta posibilidad institucional y jurídica para la superación de las brechas existentes en el marco la actual y limitada concepción estatal del reconocimiento a la identidad colectiva y personalidad jurídica y pública de los pueblos indígenas. Así, desde sus propios y conjuntos procesos culturales y políticos, los mismos han puesto en el epicentro de sus estrategias, aquellas por la recuperación, recreación y revitalización de las propias, ancestrales y tradicionales formas e instituciones culturales de ordenamiento, cuidado y gobierno del territorio, para desde allí incorporar las pertinentes de apropiación y resignificación de conceptos, mecanismos administrativos y normativas idóneas para impulsar su ejercicio y coordinación como *Autoridades Públicas Propias* conforme lo establece y define el Decreto 1500 de 2018.

Esta reafirmación que como CTC adelantan estos cuatro pueblo de la suya como una estructura de gobierno pública cuya competencia y legitimidad se encuentra atada a los principios, las funcionalidades, consultas y procedimientos propios de su Sistema y tejido de Espacios Sagrados y conocimientos, ha cobrado renovado interés y trascendencia en el marco de un estado de cosas como el actual en el que a falta del reconocimiento a tal personalidad jurídica pública como autoridades y estructuras públicas de gobierno indígena, mantiene fragmentada su jurisdicción y

representatividad territorial en ámbitos del derecho público y privado, disgregándole entre la participación en su afectación, la titularidad de la tierra o el gobierno mismo del territorio.

A partir de ahí los cuatro pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo han presentado ante el Estado y su institucionalidad una propuesta de cambio de paradigma que se opone a la fragmentación jurídica, económica e institucional de su territorio y gobierno, y que busca el establecimiento de instancias y mecanismos de coordinación entre principios, sistemas jurídicos y competencias administrativas que aseguren el ejercicio de su autonomía y autoridad pública en el Estado conforme a su propios y conjuntos sistemas jurídicos, autoridades, instancias y procedimientos culturales, espirituales y políticos. Es desde esta apuesta y las reflexiones jurídicas, culturales y políticas de las que como asesor del CTC he participado para su formulación y posicionamiento que esta tesis de investigación doctoral aportó a su proceso de lucha.

Tal apuesta hoy cobra también una creciente relevancia debido a un actual estado de cosas transicional e inacabado del proyecto constitucional de la autonomía indígena previsto en 1991, y a los riesgos que posibilitadas en este marco han mostrado las prácticas administrativas discrecionales y centralistas que a través de dispositivos de la representatividad en el multiculturalismo liberal, mantienen en el desconocimiento al día de hoy al sujeto político y colectivo indígena, su autonomía y a su territorio tradicional o ancestral como el ámbito jurisdiccional de su autoridad.

A través de diferentes documentos propios sobre lineamientos, mandatos y para la interlocución, el CTC se ha ocupado de precisarle al país y su institucionalidad los que son los principios rectores, las instancias y autoridades propias habilitadas, los procedimientos, lineamientos y mandatos que integran la conjunta estructura y sistema de gobierno de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en el territorio ancestral de la Línea Negra. Lo anterior conformando un verdadero acervo cultural y jurídico que a la luz de un enfoque sistémico e interdependiente de los derechos indígenas, habría de operar como criterio de la maximización de su autonomía y parámetro explícito y público del alcance y contenido institucional y orgánico de su jurisdicción

En tanto “único vocero a la hora de interlocutar con el Estado en torno a los problemas y asuntos globales que afecten al territorio” (CTC, 1999), el CTC se viene bajo este marco disputando judicial y administrativamente desde su conformación, su ejercicio en el Estado como una legítima instancia de interlocución política de la conjunta estructura de gobierno indígena y de *Autoridad Pública Propia* de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo en su territorio ancestral demarcado como la Línea Negra.

Con la creación de la *Mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM* creada por el Decreto 1500 de 2018 y la adopción e implementación del *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva*, estos cuatro pueblos vienen hasta el momento de ser finalizado este texto buscando poner en escena y abierta disputa la defensa de su integridad territorial, la reafirmación de sus estructuras de Autoridad Pública y su transformadora apuesta de coordinación, como el que también se configura en potencial aporte a la superación de las brechas territoriales y autonómicas de los pueblos indígenas en el país.

Articulada a esta el *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva* adoptado por el CTC en 2018 hoy cuestiona, transgrede y politiza la actual concepción y los marcos administrativos reglamentarios con arreglo a los cuales el Gobierno Nacional viene operativizando en su territorio el derecho a la consulta previa ante la masiva realización en el mismo de POA de distinta índole. El mismo, cuyos procesos de formulación e implementación he acompañado como asesor reafirma la integralidad de su territorio como Sistema de Espacios Sagrados, conocimientos y Gobierno ancestral oponiéndola a su fragmentación jurídica y administrativa; así como también propone transitar a un relacionamiento basado en su ejercicio y coordinación administrativa como estructuras de gobierno y autoridad pública indígena en el marco de sus funciones, competencias y jurisdicción.

De manera que la apuesta territorial y autonómica del CTC encuentra hoy en este instrumento de relacionamiento, puente de entendimiento, exigencia interpretativa y mecanismo de

coordinación, una estrategia y posibilidad de reafirmación de la propia concepción integral y ancestral del territorio, su ordenamiento y manejo, así como de las legítimas y hoy en riesgo, propias estructuras de gobierno que en el mismo ejercen sus cuatro pueblos titulares.

REFERENCIAS.

Alier, Joan. (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria: Barcelona (España).

(2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Revista papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (No. 103) (pp. 11-27). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2765210>

Aparicio Marco & Morell Pere (diciembre de 2021). Autodeterminación indígena: Una mirada comparada desde las concepciones y prácticas de los pueblos indígenas. En *Revista d'Estudis Autònoms i Federals – Journal of Self-Government*, Barcelona Núm. 34, (pp.15-57). Consultado el 1 de octubre de 2023 en https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/REAF-JSG/REAF-ePub-pdf/REAF-34web.pdf

Appelbaum N. (2017). *Dibujar la nación. La Comisión Corográfica en la Colombia del siglo xix*. Bogotá: Universidad de los Andes / Fondo de Cultura Económica.

Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.

Aramis, Venancio (2018). Adjudicaciones tardías de tierras en la provincia de Santa Marta en el siglo XVIII. En Rey E. (Comp.) *Santa Marta en el siglo XVIII – Tomo II. Tertulia Samaria*. Cajamag: Santa Marta.

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 los pueblos indígenas*. Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2004). Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/Grupos%C3%89tnicos.aspx>

Ardila, M. (2019, 18 de noviembre). Indígenas piden suspender licitación ecoturística del Tayrona por falta de consenso. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/indigenas-piden-suspender-licitacion-ecoturistica-del-tayrona-por-falta-de-consenso-article-891647/>

Ariza, Kelly J. (2021). *Estrategias de lucha contra el despojo: interlocución entre el pueblo arhuaco y el Estado colombiano entre 1916 y 1972*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Ariza Libardo (2004). Identidad indígena y Derecho estatal en Colombia..En *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* (No. 30). Bilbao: Universidad de Deusto.

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (2023). Comunicación identificada con el Radicado No. 20232200615661 (21 noviembre, 2023).
- Avella, F.; Silva F.; Rodríguez A.; Martínez D; Méndez Erik; Doria E.; Franco A.; Martínez L.; Fontalvo L. & Zúñiga A. (2020). *Vida campesina en el Magdalena Grande*. Santa Marta: Unimagdalena.
- Avirama, (2011, 24 de marzo). El Quintín Lame y la Asamblea Nacional Constituyente. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-quintin-lame-asamblea-nacional-constituyente/237309-3>
- Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildo U'wa - ASOU'WA (2016). *Comunicado del pueblo Uwa denuncia la incapacidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Disponible en <https://www.radiomacondo.fm/noticias-nacionales/comunicado-del-pueblo-uwa-denuncia-la-incapacidad-parques-nacionales-naturales-colombia/>
- Bacca, Paulo (2008). Las contra narrativas constitucionales en el seguimiento jurisprudencial de la jurisdicción especial indígena. En *Revista Pensamiento jurídico* (Nº. 22) (pp. 193-232). Universidad Nacional de Colombia
- Balcazar A., López N., Orosco M. & Vega M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Serie desarrollo productivo No. 109. Cepal: Santiago de Chile.
- Banco de la República (2023). *Inversión extranjera directa en Colombia – Total y por actividad económica. 1.1.3 Serie histórica - Periodicidad trimestral*. Disponible en https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2fshared%2fSeries%20Estad%20C3%ADsticas_T%2f1.%20Inversión%20directa%2f1.1%20Historico%2f1.1.3%20Inversion%20extranjera%20directa%20en%20Colombia%20-%20Actividad%20economica_Trimestral&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123
- Barkin, David (2003). El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad. En Alimonda H. (Comp.) *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía* (pp. 169-202). Buenos Aires: Clacso.
- Barrera, Víctor (2014). Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi & Cinep
- Bastidas E. (2007). *Conformación y delimitación de territorios indígenas como entidades territoriales: La historia de nunca acabar*. Bogotá: Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos.
- Bengoa, J. (2000). *La Emergencia Indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Bermúdez, Venancio (2018). Adjudicaciones tardías de tierras en la provincia de Santa Marta en el siglo XVIII. En Rey E. (Comp.) *Santa Marta en el siglo VIII – Segunda Parte. Tertulia Samaria – Tomo IV*. Cajamag: Santa Marta
- Bischof, Henning (1983). *Indígenas y españoles en las Sierra Nevada de Santa Marta – Siglo XVI*. Resumen de la tesis doctoral. Disponible en <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1706/1277>
- Bocarejo, Diana (2011). Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: la espacialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. En *Revista Colombiana de Antropología Volumen 47* (2), (julio-diciembre 2011), (pp. 97-121).
- Boff, Leonardo (1996). *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres*. Madrid: Editorial Trotta.
- (1996). *La dignidad de la tierra. Ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bosa, Bastien (2016). ¿Despojados por ley? Los efectos del Decreto 68 de 1916 de la Gobernación del Magdalena sobre la población arhuaca. En *Revista colombiana de antropología*. (Vol. 52 No 2, Julio-diciembre).
- Burguete, Araceli (2011). Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina. En *Revista Pueblos y fronteras digital* v.6, n.11, junio-noviembre 2011 (Pp. 38-88).
- Bushnell, D. (2007). *Colombia una Nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Bogotá: Planeta.
- Centro Nacional de Memoria Histórica-Organización Nacional Indígena de Colombia (2019). *Tiempos de vida y muerte: memorias y luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia*, Bogotá, CNMH-ONIC.
- Carsolio, Vanesa; Fini, Daniele; Linsalata, Lucia (2018). La utilidad pública al servicio de los intereses privados. *Bajo el Volcán*, vol. 18, núm. 28, (Marzo-Agosto), (pp. 29-42). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Casilda, R. (2004, abril-mayo). *América Latina y el consenso de Washington* (Boletín económico de ICE No. 2803). Recuperado de http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf
- Castro-Gómez S. & Restrepo E (2008). Introducción: colombianidad, población y diferencia. En Castro-Gómez S. & Restrepo E. (Eds.) *Genealogías de la colombianidad. Formaciones discursivas y tecnologías de gobierno en los siglos XIX y XX*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Cabrera, G. (1944). *El problema indígena del Cauca, un problema nacional*. Bogotá: Ediciones de divulgación indigenista.

Consejo Territorial de Cabildos (1999). *Declaración conjunta de las cuatro organizaciones indígenas de la sierra nevada de santa marta para la interlocución con el estado y la sociedad nacional*. Valledupar.

(2003). *Lineamientos para la coordinación institucional*. Santa Marta (marzo).

(2006). *Visión ancestral indígena para el Ordenamiento territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Valledupar (mayo 17)

(2007). *Posición indígena de la sierra nevada de santa marta frente a Los proyectos multipropósitos puerto brisa en Dibulla, Represas en Besotes y Ranchería: afectación a nuestras Culturas*. Mingueo (abril 18).

(2008). *Acuerdo No. 003*. Guatapurí (noviembre 27).

(2015). *Documento Madre de la Línea Negra- Jaba Séshizha-de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta* (diciembre 9).

(2018). *Pronunciamento con ocasión de la solicitud de registro realizada por la Asociación Gonawaldue y la Gobernación Kogui del Magdalena “Muñkuawinmaku” por conducto del señor Atanacio Moscote Gil*. Valledupar (diciembre 14)

(2018). *Protocolo de los Pueblos Indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de La Sierra Nevada de Santa Marta para el Relacionamiento, la Coordinación Administrativa y la Participación Efectiva*.

(2020). *Mandato de unidad de los cuatro pueblos indígenas originarios de la sierra nevada de santa marta arhuaco, kogui, wiwa y kankuamo*. Teykú Bunkwanezhaka (Parque Tayrona) (9 y 10 de noviembre).

Córdoba, Juan F. (2012). *En tierras paganas. Misiones católicas en Urabá y en La Guajira, Colombia, 1892-1952*. Tesis de Grado Doctorado en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

Correa François (2020). Preámbulo. Correa François & Quiroga Marcela (2020) *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia*. Tomo 2. Pueblos indígenas. Bogotá: ICANH.

De Solano, F. (1990). *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

De Sousa Santos, Boaventura. (2006). Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20160315033237/05santos.pdf>

- De Sousa Santos, Boaventura. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes & Siglo Veintiuno Editores.
- Defensoría del Pueblo (2020). *Informe Defensorial. Garantía y protección del derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia*. Defensoría del Pueblo.
- Devlin, R. & Mogueillansky G. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz, C. (1992). La formación y el concepto del derecho indiano. En MAPFRE (Ed.), *Historia del derecho indiano* (pp. 36-87). Madrid: MAPFRE.
- Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) (2023). Comunicación identificada con el Radicado No. 2023-2-002400-053335 (15 noviembre, 2023).
- Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías. informe del 7 de septiembre del 2020 (OFI2020-30735-DAI-2200) presentado ante el Tribunal Administrativo del Magdalena. Proceso con Radicado No. 47-001-2333-000-2013-00009-00
- Domínguez, Camilo (2018). *El Caribe granadino en el siglo XIX. Región y Nación en la economía-mundo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Donato John (2015). *Fundamentos de ecología: un enfoque ecosistémico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Escobar, Arturo (1996). La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.
- (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Enviñón Editores.
- (2014). *La invención del desarrollo*. Editorial Universidad del Cauca: Popayán
- (2017). *Autonomía y diseño. La realización de lo comunal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tinta Limón.
- Espinosa Oscar (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana. *Anthropologica*. Año XXXII, N.º 32, 2014, (pp. 87-113).
- Fajardo, L., Gamboa, J. & Villanueva, O. (1999). *Manuel Quintín Lame y los guerreros de Juan Tama (Multiculturalismo, magia y resistencia)*. Bogotá: Ediciones Colectivo Alas de Xue (Colombia) El Lokal Autogestionari de Quart de Poblet Nossa y Jara Editores.

- Fontaine, G. (2007). *El Precio del Petróleo. Conflictos Socio-Ambientales y Gobernabilidad en la Región Amazónica*. Ecuador: FLACSO, IFEA, ABYA YALA.
- Friede, Juan (1960). *Descubrimiento del nuevo reino de Granada y fundación de Bogotá (1536-1539)*. Bogotá: Banco de la República.
- García, A. (1952). *Legislación Indigenista de Colombia*. México D.F.: Instituto Indigenista Interamericano.
- García, Mauricio (1993). *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- García P. (2004). Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho. En Surrallés A. & García P. (Eds.) *Tierra Adentro. Territorio indígena y percepción del entorno* (pp. 277-306). Lima: IWGIA.
- García Peter, Sabina (2016). La internacionalización del multiculturalismo liberal como estructura de posibilidad para su circulación en América Latina, en *Revista Estudios Sociales*, (57), (pp.12-24). Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n57/n57a02.pdf>
- Giraldo, Santiago (2022). *Los señores de los parajes nevados. Política, lugar y transformaciones del paisaje en dos pueblos taironas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Gómez, Carla (2017). *Viajeros y espacios en disputa. Frederick A. A Simons y el Caribe Colombiano a finales del Siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Martha Isabel, Saldarriaga Dora Cecilia, López María Claudia, Zapata, Lina María (2017). Estudios decoloniales y poscoloniales. Posturas acerca de la modernidad/ colonialidad y el eurocentrismo. En *Revista Ratio Juris*, 12, (24) (pp. 43.)
- González J. (2006). Contrato de colaboración Público-privada. *Revista de Administración Pública* (núm. 170), (mayo-agosto) (pp. 7-39). Madrid
- González, J. E. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*. (Tomo I). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González L. (2010) Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. En *Historia y sociedad* No. 19, (julio-diciembre), (pp. 123-142). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- González, M. (1992). *El resguardo en el Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: El Áncora editores.
- Granados-García, Alejandro (2023). Crítica de la moral en investigación. Consideraciones para una ética postformalista. *Revista CS*, 39, (pp.188-212). Disponible en <https://doi.org/10.18046/recs.i39.5287>

- Guimarães, Roberto (2003). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. Alimonda H. (Comp.) *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía* (pp. 53-82). Buenos Aires: Clacso.
- Harvey David (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Akal: España.
- Hernández A. (2000). Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de descentralización. En *Régimen de las Entidades Territoriales* (Tomo I) (pp. 15-84). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Herreño, A. (2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. En *El Otro Derecho*, (pp. 247-272) (No. 31-32), agosto de 2004. Bogotá: ILSA.
- Hofman Juana. (2023). *El ordenamiento territorial y los territorios indígenas, un encuentro de dos paradigmas de pensamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta. Un análisis crítico desde la geografía y el derecho*. Tesis doctoral. Doctorado en geografía, planificación territorial y Gestión ambiental. Universidad de Barcelona.
- Houghton, J. (2008). Desterritorialización y pueblos indígenas. En Houghton, J. (Ed), *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia* (pp. 15-55). Bogotá: CECOIN.
- Konetzke, R. (1974). *Historia universal siglo XXI. América latina. II La época colonial*. Madrid: Siglo XXI.
- Langebaek, C. (2018). Tamaño y distribución del poblamiento prehispánico tairona: aportes recientes de región y de sitio. En Elías-Caro J. & Vilorio J (Comp.). *Historia de Santa Marta y el "Magdalena Grande". Del período Nahuange al siglo XXI*. (pp. 69-100). Santa Marta (Colombia): Universidad Sergio Arboleda y Ed. Unimagdalena.
- Laurent Virginie (2015). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Institut français d'études andines, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH
- Leff, Enrique (2019). *Ecología Política. De la deconstrucción del capital a la territorialización de la vida*. Siglo XXI.
- Lefebvre, Henri. (1974) 2013. *La producción del espacio*. Madrid (España): Capitán Swing.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Londoño, Wilhelm. (2022). *Manual de arqueología del norte de Colombia*. Unimagdalena: Santa Marta (Colombia)

- Lopera, Gloria. (2010). *Territorios, identidades y jurisdicciones en disputa: la regulación de los derechos sobre la tierra en el resguardo Cañamomo-Lomaprieta*. Medellín: Universidad Eafit.
- Lucena, M. (1982). *Historia general de España y América: hasta fines del siglo XVI. El descubrimiento y la fundación de los reinos ultramarinos*. Madrid: RIALP S.A.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del frente nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Malagón, M. (2007). *Vivir en policía: Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado.
- Márquez Fernando (2022). La autodeterminación de pueblos indígenas en México: Un análisis de los instrumentos jurídicos desde la decolonialidad y la interculturalidad crítica. *Inter-American Journal of Philosophy*. Volumen 13, Issue 1, (pp. 87-105).
- Martínez Asier (diciembre de 2018). Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural. En *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals – Journal of Self-Government*, Barcelona Núm. 28, (pp.101-138).
- Martini, M. & Mayorga, F. (2004). Los Derechos de los Pueblos Originarios sobre sus Tierras de Comunidad. Del Nuevo Reino de Granada a La República de Colombia. En Losano, M. (ed.) *UN GIUDICE E DUE LEGGI. Pluralismo Normativo e Conflitti Agrari in Sud America*. (pp.35-73). Giuffrè editore.
- Mayorga, Fernando (2022). *La propiedad de tierras en la Colonia*. Disponible en <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-149/la-propiedad-de-tierras-en-la-colonia>
- Mendoza, D. (1898). Ensayo sobre la evolución de la propiedad en Colombia. En Cataño, G. (Ed.), *Evolución de la sociedad colombiana. Ensayos escogidos* (pp 83-147). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mestre Yanelia & Rawitscher Peter (2018). *Shikwakala. El crujido de la madre tierra*. OGT.
- Ministerio del Interior (2018). Comunicación identificada con el Radicado No. OF18-16492-DAI-2200 (02 mayo, 2018).
- (2019). *Acta de reunión de consulta previa. Proyecto: “plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica POMCA del Río Guatapurí*. (Río Seco, 14 de junio).
- (2019). *Acta de reunión convocada por Gobernación del Magdalena para abordar situación autoridades Kogui del Magdalena*. (ICANH, 15 de octubre).

- (2019). *Acta de sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Protocolización de los acuerdos en el marco del proceso de la consulta previa y concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022” de acuerdo a la ruta metodológica aprobada en sesión de la MPC el día 11 de octubre de 2018.*
- (2022). *Acta de reunión de consulta previa. Proyecto: “Ajustar (actualizar) el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Tapias y Río Camarones y otros directos al Caribe.* (Dibulla, 23 y 24 de agosto).
- (2023). *Acta de sesión ampliada de la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. protocolización de los acuerdos en el marco de la consulta previa libre e informada entre los pueblos y organizaciones indígenas y el gobierno nacional del plan nacional de desarrollo 2022-2026.* (Corferias (Bogotá), 01 al 05 de febrero).
- (2023). Base de datos “Registro de asociaciones de autoridades tradicionales indígenas - anexo 5” (Versión 5) (Corte a mayo de 2023).
- (2024). *Acta de sesión Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas Decreto 1397 de 1996. Sesión No. 3 de la MPC. 2 al 6 de junio de 2024, Hotel Macao (Bogotá). Protocolización Decreto de Autoridad Ambiental.*
- Monje, Jhon. (2015). El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de Etnoecodesarrollo. *Revista Luna Azul* (No. 41, julio – diciembre). Manizales: Universidad de Caldas.
- Muelas D., Santamaría A. & Sosa J. (2012). Acción colectiva indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta: una retrospectiva desde el proceso organizativo arhuaco (1920-1960). En Rodríguez A., Rojas P. & Santamaría A. (Eds.) *Escuela intercultural de diplomacia indígena. Memoria, derecho y participación. La experiencia del pueblo Arhuaco, Nabusímake, Sierra Nevada de Santa Marta.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- Muñoz, Juan Pablo. (2016). *La brecha de implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Su configuración en las normas, las políticas y los jueces tras la aprobación de la Constitución Política de 1991.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- (2019). Posibilidades de una justicia plural en territorios globalizados: el puerto multipropósito y el cerro sagrado en la Sierra Nevada de Santa Marta. En Restrepo Manuel (Ed.) *Crisis del Estado nación y de la concepción clásica de la soberanía.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- Muñoz Cabrera, R. (2001). La función social y ecológica de la propiedad. En *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente.* (pp. 75-127). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naranjo, Ricardo (2012). Entre los límites de la autonomía indígena y los procesos de intermediación legal: emergencia de la representación política del pueblo arhuaco ante el Gobierno colombiano en el marco del

- conflicto por la tierra y la demarcación de la Línea Negra. En Rodríguez A., Rojas P. & Santamaría A. (Eds.) *Escuela intercultural de diplomacia indígena. Memoria, derecho y participación. La experiencia del pueblo Arhuaco, Nabusímake, Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Negrete, R (2021). *La utilidad pública, expropiación y actividades extractivas*. Recuperado de <https://www.semillas.org.co/es/la-utilidad-publica-la-expropiacion-y-las-actividades-extractivas>
- Novoa E. (2020). *Utilidad pública. Derechos vulnerados e impactos ambientales*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODTPI) (2021). *25 AÑOS en defensa de los territorios. Diálogo, exigencias y concertación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas ¡Defender los territorios es defender la vida!*. STI CNTI. Disponible en https://www.cntindigena.org/wp-content/uploads/2022/10/OBS_VF_INFORME_25ANOS.pdf
- (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: STI CNTI.
- (2021). *Vulneración a los territorios sagrados de la Sierra Nevada de Santa Marta: informe sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas kogui, wiwa, arhuaco y kankuamo*. Bogotá: STI CNTI.
- (2023). *Informe de seguimiento. Implementación Decreto 2333 de 2014. La incompreensión estatal sobre la ancestralidad y los retos para las territorialidades indígenas. Énfasis en el caso Barulia*. Bogotá: STI de la CNTI.
- (2024). *Formalización, Protección y Seguridad Jurídica de los Territorios Indígenas*. Boletín. Bogotá: STI de la CNTI.
- Ochoa Ana & Tobón Patricia (2016). Seguimiento a la consulta de medidas legislativas administrativas con los pueblos indígenas en Colombia: La Mesa Permanente de Concertación. En Puyana Ana (Comp.) *Consulta previa y Modelos de desarrollo: Juego de espejos del convenio 169 de la OIT*. (pp.105-124). Bogotá: GIZ.
- O`Conor, James (2003). ¿es posible el capitalismo sostenible? Alimonda H. (Comp.) *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía* (pp. 27-52). Buenos Aires: Clacso.
- Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – OHCHR. (2015). *Folleto informativo 10: Los pueblos indígenas y el medio ambiente*, Nueva York y Ginebra, 2015, p.1. Disponible en <https://www.ohchr.org/documents/publications/guideleaflet10sp.pdf>.

- Olivé, León, “Multiculturalismo: ni universalismo, ni relativismo”, en *Homenaje a Fernando Salmerón. Filosofía moral, educación e historia*, Universidad Autónoma de México – UNAM, México, 1996
- Orduz. (2013, 25 de febrero). Consulta previa: se obedece, pero no se cumple. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/consulta-previa-se-obedece-pero-no-se-cumple/>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2009). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. Doc. 56/09.
- (2021). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Doc. 413/21.
- Organización Gonawindua Tayrona (2010). *Acuerdo de Mandato de la Unidad de Gobierno Autónomo Kaggaba. Congreso de Unidad del Pueblo Kággaba (Eswama y Níkuma)*. Pueblo Viejo – Cuenca del Río Garavito (agosto 25 a septiembre 2).
- (2018). *Carta del pueblo Kogui, unidad del Congreso Eswama y Níkuma y OGT*. Santa Marta (abril 27).
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1987). *Desarrollo y cooperación económica internacional: medio ambiente informe de la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo nota del secretario general*. Doc A/42/427 (4 de agosto de 1987)
- (2004). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, Doc. E/CN.4/2005/88/Add.2 (10 de noviembre de 2004).
- (2006). *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, Doc. E/CN.4/2006/78 (16 de febrero de 2006).
- (2016). *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos de los pueblos indígenas*. Doc. A/71/229 (29 de julio).
- (2017). *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Doc. A/72/186. Consultado el 6 de marzo de 2023 en https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/A-72-186_Spanish.pdf
- (2020). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas* Doc A/HRC/45/34 (18 de junio de 2020)

(2024). *Principios rectores para el ejercicio del derecho de los Pueblos Indígenas a la autonomía y el autogobierno*. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Doc. E/C.19/2024/3 23er período de sesiones Nueva York, 15 a 26 de abril de 2024

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO & Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe - FILAC. (2021). *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*. Santiago. FAO.

Organización Nacional Indígena – ONIC (2013). *Mandato Político General del VIII Congreso de los Pueblos Indígenas de la ONIC 2012-2016*. Bogotá: ONIC. Recuperado de <https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/83-mediateca-old/publicaciones-fs/510-onic-presenta-el-mandato-politico-general-de-los-pueblos-indigenas>

(2020). Aportes de la Organización Nacional Indígena de Colombia al Marco Post 2020 Foro Internacional Indígena Abya Yala. Disponible en <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4092-aportes-de-la-organizacion-nacional-indigena-de-colombia-al-marco-post-2020-el-foro-internacional-indigena-abya-yala>

Osorio Carlos A (Enero – Junio de 2017). Autonomía Indígena y democracia en Colombia. En *El Ágora U.S.B.* vol.17 no.1 Medellín. Consultado el 2 de octubre de 2023 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5821371>

Ots Capdequí, J.M. (1948). *España en América*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

(1959). *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pachón Ximena (1981). Los pueblos y los cabildos indígenas. La hispanización de las culturas americanas. *Revista Colombiana de Antropología*, 23, (pp.299–326). Recuperado de <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1516>

Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN (2023). Comunicación del 28-12-2023 No. Radicado No.: 20232202342751

Pérez, Amada. (2012). Representaciones y prácticas en las zonas de misión: los informes de los frailes capuchinos. En *Hering Torres Max S. y Pérez Benavides, Amada Carolina (editores) Historia cultural desde Colombia. Categorías y Debates* Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de https://www.academia.edu/2091698/Representaciones_y_pr%C3%A1cticas_en_las_zonas_de_misi%C3%B3n_los_informes_de_los_frailes_capuchinos

Peña, O. (2007, marzo). Parques Nacionales y territorios indígenas. Un reto para la autonomía indígena. *Etnias & Política* (No.5) (pp.42-49). Disponible en <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/etnias5.pdf>

- Pineda, R. (1995). Pueblos indígenas de Colombia: Una aproximación a su historia, economía y sociedad. En Disloque (Eds.), *Tierra profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia* (pp. 154-175). Bogotá: ONIC, CECOIN y GhK.
- Pinto, María (1989). Introducción al análisis documental y sus niveles: el análisis de contenido. *Boletín de la ANABAD*, 39(2), 323-342.
- Prado, Anghie (2020). *La consulta espiritual y física del pueblo Kággaba*. Santa Marta: Unimagdalena.
- Pretelt, J. I. (2013). Autonomía Territorial. En Mendoza G., Cepeda J. & Estupiñan, L. (Eds.), *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. (pp.179-251). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Intervención en el marco del proceso de revisión adelantado por la Corte Constitucional identificado con el N.º 20001-2204-003-2016-00185.
- (2019). *Solicitud de despliegue de una actuación especial a fin de proteger, garantizar y salvaguardar los derechos del pueblo indígena Kankuamo de la SNSM*. identificado con el N.º E219-049559.
- Quijada, Mónica (2007). Estado nacional y pueblos originarios, entre la homogenización y la diversidad: ¿una pulsión colectiva duradera? En Giraudo Laura (ed.) *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional* (pp. 59-81). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Quijano Aníbal (2020). *Cuestiones y horizontes De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO; Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Quinche, M. (2010). *Derecho constitucional colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas* (4a Ed.). Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Ramos, M., (2001). Reforma Agraria: un repaso a la historia. En Uribe A., Ramírez G. & Giraldo E. (Eds.). *Colombia tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI 1961-2001*. Colombia: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA.
- Ramírez J. (2000). El ordenamiento territorial y los grupos étnicos en Colombia. En Mesa C., Rojas H. & Rojas M. (Eds). *Herramientas para la participación en gestión ambiental* (pp123-152). Bogotá: Friedrich Ebert de Colombia –Fescol-.
- Ramírez, H. y Piraquive, M. (2018). *Los estudios de impacto socioambiental en Colombia: ¿Una forma de salvaguarda a la autodeterminación y subsistencia de las comunidades indígenas?* *Jangwa Pana*, 17 (2), 230-247. Doi: <http://dx.doi.org/10.21676/16574923.2461>

- Reichel-Dolmatoff, G (1953). Contactos y cambios culturales en la Sierra Nevada de Santa Marta. En *Revista Colombiana de Antropología 1 (1)*: (pp.15-122)
- Restrepo J. & Bernal, A (2014). La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. Bogotá: Debate.
- Restrepo Uribe, S.J., L. (2019). El régimen concordatario colombiano. *Theologica Xaveriana*, (35). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/teoxaveriana/article/view/28228>
- Rodríguez Gloria (2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- (2016). Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas. Bogotá: Universidad del Rosario.
- (2017). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario / Ibáñez
- Rodríguez Manuel (2004). El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En: Universidad Externado de Colombia. 2004. *Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*. (pp. 155-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2013, 05 de enero). Una política ambiental gris. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuelrodriguezbecerra/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12493910.html
- Rodríguez, A., Pulido C., Prada E. & Rojas, A. (2005, mayo). Resistir para vivir. Una mirada histórica al movimiento indígena del Cauca 1970-2000. *Polémica*, (No. 4). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAB.
- Romero (2016). Claves en los procesos de consulta y concertación de políticas nacionales con los Pueblos Indígenas. En Puyana Ana (Comp.) *Consulta previa y Modelos de desarrollo: Juego de espejos del convenio 169 de la OIT*. (pp.125-169). Bogotá: GIZ.
- Sáenz, Juanita (2018). Metalurgia y sociedad en las poblaciones prehispánicas de la Sierra Nevada de Santa Marta: de Nahuange a Tairona 100 d.C. a 1600 d.C. En Elías-Caro J. & Vilorio J (Comp.). *Historia de Santa Marta y el “Magdalena Grande”. Del periodo Nahuange al siglo XXI*. (pp. 35-67). Santa Marta (Colombia): Universidad Sergio Arboleda y Ed. Unimagdalena.
- Salinas Yamile, Hoyos María. & Cristancho Ana (2018). *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena. Los casos de las parcelaciones de El Toco, El Platanal y Santa Fe*. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH: Bogota.

- Sambo D. (2021). El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad. En González M., Burguete A., Marimán M., Pablo Ortiz-T. & Funaki R. (Coor.). *Autonomías y autogobierno en la América diversa* (pp.39-63). Universidad Politécnica Salesiana: Quito, Ecuador.
- Sánchez, Dairo. (2008). Batallas por el corazón del mundo: La emergencia de “Ciudad Perdida” y las luchas por el uso diferencial del territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta. En Santiago Castro-Gómez & Restrepo Eduardo (Eds.) *Genealogías de la colombianidad* (pp.70-95). Bogotá: Universidad Javeriana.
- Sánchez, C. y Bustamante, L. (2020). Reetnización y legitimación de los indígenas kankuamo en los discursos de identidad. En *Cuadernos de Lingüística Hispánica* n.º 36 (Julio - diciembre 2020). (pp. 19-38).
- Sánchez, Hugues. (2018). Reformismo borbónico y tierras comunales para los “libres de todos los colores” en la Gobernación de Santa Marta, 1750-1810. En Rey E. (Comp.) *Santa Marta en el siglo VIII – Segunda Parte. Tertulia Samaria – Tomo IV*. Cajamag: Santa Marta.
- (2021). “Entre indios belicosos y tierras áridas”. La deficiencia de un proceso de poblamiento en la gobernación de Santa Marta, 1525-1650. En Rey E. (Comp.) *Santa Marta en los siglos XVI y XVII – Tomo V. Tertulia Samaria*. Cajamag: Santa Marta.
- Sánchez, Rafael (2012). Las leyes de Burgos de 1512 y la doctrina jurídica de la conquista. *Revista jurídica de Castilla y León* No. 28 (Septiembre de 2012 Historia del Derecho).
- Sepúlveda, J. G. (1996). *Tratado de las Justas causas de la guerra contra los indios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serje Margarita (2008). La invención de la Sierra Nevada. *Antípoda* No7 julio-diciembre de 2008 pp. 197-229 issn 1900-5407
- Sisto, Vicente. (2015). Bajtin y lo social: hacia la actividad dialógica heteroglósica. En *Revista Athenea Digital* – 15 (1) (marzo 2015). (pp. 3-29).
- Suescún, A. (2001). *Derecho y sociedad en la historia de Colombia, Tomo II*. El derecho español colonial siglo XVI – siglo XIX- Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Tacha, Viviana (2016). Del sujeto diverso al sujeto político. Los dilemas de la diferencia cultural en el Convenio 169 de la OIT. En Puyana Ana (Comp.) *Consulta previa y Modelos de desarrollo: Juego de espejos del convenio 169 de la OIT*. (pp.19-42). Bogotá: GIZ.
- Tirado, A. (1988). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Áncora Editores.
- Toledo, V. (2005). Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. En *Pueblos indígenas, Estados y Democracia*. CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapToledo.pdf>

- Toledo, Víctor Manuel y Barrera-Basols Narciso (2018). *La memoria biocultural: la importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*. Barcelona: Icaria.
- Ulloa, Astrid (2004). *La construcción del nativo ecológico. Complejidades paradójicas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- (2010). *Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia*, en Revista Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.13: 73-92, julio-diciembre 2010.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN (2013, 14 de noviembre), “Científicos identifican las áreas protegidas irremplazables del mundo”, de 2013, en <https://www.iucn.org/es/content/cient%C3%ADficos-identifican-las-%C3%A1reas-protegidas-irremplazables-del-mundo> consulta de noviembre 28 de 2018.
- Uribe, Carlos. (1996). Destrucción de templos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta: siglo XVII. En *Boletín Museo del Oro* No. 40 (pp.16-35): Bogotá.
- Uribe María T. & Álvarez Jesús M. (1985). El proceso de la apropiación de la tierra en Colombia. 1821-1850: una perspectiva regional para el análisis. *Lecturas de Economía* No. 16 (enero-abril) (pp. 63-154).
- Vargas, Sebastián (2016). Del “Diálogo intercultural” al “procedimiento intercultural”: el carácter procesal restrictivo de la consulta previa. En Puyana Ana (Comp.) *Consulta previa y Modelos de desarrollo: Juego de espejos del convenio 169 de la OIT*. (pp.171-196). Bogotá: GIZ.
- Vergara A. (1988). El dominio eminente y su aplicación en materia de minas. En Revista Chilena de Derecho Vol. 15, No. 1 (Enero-Abril 1988), pp. 87-110 (24 pages). Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41609047>
- Viloria, Joaquín (2020). Bicentenarios de la batalla de Ciénaga y la independencia de Santa Marta, 1820-2020. En *Santa Marta en el siglo XIX – Segunda Parte. Tertulia Samaria – Tomo IV*. Cajamag: Santa Marta.
- Vaña G. & Amaya O. (2016). *Las evaluaciones ambientales estratégicas como instrumentos para el desarrollo sostenible en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Yrigoyen, R. (2009). De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. El derecho a la Consulta Previa en América Latina: del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. En L. G. Uscátegui G. (Ed.) *El otro derecho*, (40), (pp. 11-53). Bogotá: ILSA.

Zapata, C. (2007). Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia. En Rey E. (Ed.) *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Bogotá: CECOIN.

Zapata, J. (2010). *Espacio y territorio sagrado. Lógica del ordenamiento territorial indígena*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Normatividad Internacional

Organización de Estados Americanos – OEA (1978) “*Convención Americana sobre Derechos Humanos*”.

Organización de Estados Americanos – OEA (2016) “*Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*”. Documento AG/RES. 2888 (XLVI-O/16)

Organización Internacional del Trabajo – OIT (1957) Convenio 107 “*Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*”.

Organización Internacional del Trabajo – OIT (1957) Recomendación 104 “*Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*”.

Organización Internacional del Trabajo – OIT (1989) Convenio 169 “*Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*”.

Organización de las Naciones Unidas – ONU (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

Organización de las Naciones Unidas – ONU (1992). *Declaración sobre los Bosques y Masas Forestales*.

Organización de las Naciones Unidas – ONU (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

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

Normatividad Nacional

Decreto 2117 de 1969 “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 135 de 1961 para la dotación de tierras, división y distribución de los resguardos e integración de las parcialidades indígenas a los beneficios de la reforma Social y Agraria*”.

Decreto 622 de 1977 “*Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959*”.

Decreto 2001 de 1988 *“Por el cual se reglamenta el inciso final del artículo 29, el inciso 3° y el párrafo 1° del artículo 94 de la ley 135 de 1961 en lo relativo a la constitución de Resguardos Indígenas en el territorio nacional”*.

Decreto 1088 de 1993 *“Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”*.

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 las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional”*.

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 las organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones”*.

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 sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”*.

Decreto 2333 de 2014 *“Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13, 16 y 19 del Decreto número 2664 de 1994”*.

Decreto Ley 2340 de 2015 *“Por el cual se modifica el Decreto-ley 2893 de 2011”*.

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”*.

Decreto 252 de 2020 *“Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993”*.

Decreto Ley 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”*.

Decreto Ley 2893 de 2011 *“Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior”*.

Directiva Presidencial No 01 de 2010 *“Asunto: garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales”*.

Ley 70 de 1866 *“Sobre deslinde y formación de catastro de las tierras baldías de la Nación”*.

Ley 48 de 1882 *“Sobre tierras baldías”*.

Ley 89 de 1890 *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”* Colombia”.

Ley 110 de 1912 *“Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”*

Ley 200 de 1936 *“Sobre régimen de tierras”*

Ley 81 de 1958 *“Sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas”*

Ley 135 de 1961 *“Sobre reforma social y agraria”*

Ley 31 de 1967 *“Por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes, adoptado por la cuadragésima reunión de la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1957)”*.

Ley 30 de 1988 *“Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”*.

Ley 60 de 1993 *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”*

Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 685 de 2001 *“Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 2160 de 2021 *“Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”*.

Resolución número 0351 de 2020. *“Por la cual se adopta el Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona: Hacia una Política Pública Ambiental del Territorio Ancestral de la Línea Negra de los Pueblos Iku, Kággaba, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en la construcción conjunta con Parques Nacionales Naturales de Colombia Jwisinka Jwisintama - Mama Sushi - She Mamashiga”*.

Resolución número 002 de 1973. *“Por la cual se demarca se demarca la Línea Negra o Zona Teológica de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta”*.

Resolución número 621 de 2002. *“Por la cual se establecen lineamientos que deben incorporarse en los procesos de planificación y gestión ambiental de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, Corpoguajira, y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, Corpamag, en la Sierra Nevada de Santa Marta”*

Resolución número 837 de 1995. “Por el cual se reforma el artículo 1º de la Resolución 000002 del 4 de enero de 1973.

Sentencias

Corte Constitucional, República de Colombia [2009] Auto 004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, República de Colombia [2013] Auto 189, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, República de Colombia [2017] Auto 266, M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

Corte Constitucional, República de Colombia [2022] Auto 149, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, República de Colombia [1992] Sentencia T-566, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, República de Colombia [1994] Sentencia C-089, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, República de Colombia [2007] Sentencia C-921, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional, República de Colombia [2009] Sentencia T-973, M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, República de Colombia [2009] Sentencia T- 154, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, República de Colombia [2009] Sentencia SU-039, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, República de Colombia [2010] Sentencia T- 547, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, República de Colombia [2011] Sentencia T-129, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, República de Colombia [2011] Sentencia T-693, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, República de Colombia [2012] Sentencia T-236, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional, República de Colombia [2013] Sentencia T-009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, República de Colombia [2014] Sentencia T-849, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

Corte Constitucional, República de Colombia [2014] Sentencia T-294, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, República de Colombia [2015] Sentencia C-094, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, República de Colombia [2016] Sentencia T-005, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, República de Colombia [2017] Sentencia T-080, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, República de Colombia [2017] Sentencia T-172, M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

Corte Constitucional, República de Colombia [2017] Sentencia SU-217, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, República de Colombia [2018] Sentencia SU-123, M.P. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Constitucional, República de Colombia [2022] Sentencia SU-282, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

Corte Constitucional, República de Colombia [2022] Sentencia SU-121, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [2005] *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [2006] *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia del 29 de marzo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [2007] *Caso del Pueblo Saramaka Vs Surinam*.
Sentencia de 28 de noviembre.

Páginas web.

<https://cntindigena.org>

<https://confetayrona.org>

<https://gonawindwa.wordpress.com>

<https://www.parquesnacionales.gov.co>