



POLITICAS DE RECONOCIMIENTO:

CABILDOS INDIGENAS

en Contexto de Ciudad



“Esta cartilla fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través del Programa para Afrodescendientes e Indígenas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad del Ministerio del Interior y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos”

PRESENTACIÓN

El imaginario colectivo en Colombia cuando se trata de grupos indígenas los relaciona principalmente con áreas rurales; sin embargo, según el Censo General de Población (DANE, 2005), el 21,5% del total de la población indígena del país, es decir aproximadamente 297.485 personas, se encuentra en las cabeceras municipales. La presencia indígena urbana es tan significativa, que incluso supera la de los departamentos con mayor población indígena como Cauca y La Guajira. Dado lo anterior, conocer más, tanto en la sociedad civil como a nivel institucional, sobre esta presencia indígena en contextos de ciudad, contribuye a dar validación, en la práctica, de los derechos que tienen estos indígenas, comenzando por el reconocimiento de sus formas propias de organización.

Esta necesidad de conocimiento supone una serie de retos y desafíos para visibilizar los múltiples problemas que estos grupos indígenas enfrentan y a partir de ello poder dar curso, institucional y organizativamente, a la solución de sus necesidades. Son 25 años desde la expedición de la Constitución Política de 1991, en los que Colombia está tratando de buscar maneras para adoptar medidas que conduzcan a lograr la protección de esta población así como lineamientos de política que permitan garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Recientemente se lograron avances en este camino dentro del marco de los 96 acuerdos firmados entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo 2010-2014. Mediante las consultas que el Gobierno Nacional, realizó con las organizaciones indígenas y sus autoridades en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, en el que se estableció un Protocolo que marca el procedimiento para el reconocimiento de cabildos indígenas urbanos.

Con el propósito de apoyar la definición de este Protocolo, el Programa para Afrodescendientes e Indígenas de USAID y el Ministerio de Interior, en desarrollo de un acuerdo de trabajo conjunto, definieron como una de las líneas prioritarias el apoyo técnico y financiero para el cumplimiento de este compromiso. Para la elaboración del Protocolo, durante los pasados dos años se realizaron estudios que permitieron obtener elementos sociodemográficos, jurídicos, conceptuales, y prácticos, para que la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior pudiera avanzar en la adopción de políticas pertinentes, en un marco de reconocimiento y goce efectivo de derechos.

Las actividades desarrolladas se enfocaron específicamente a realizar la caracterización sociodemográfica de la población indígena asentada en las principales

ciudades del país, cuya condición migratoria se origina en los procesos de desplazamiento forzado, amenaza de sus territorios y búsqueda de nuevas y mejores condiciones de vida. Adicionalmente, se logró analizar y precisar, a través de un estudio jurídico que recogió la jurisprudencia nacional e internacional, el conjunto de derechos que cobijan a los indígenas que viven en contexto de ciudad, a la luz de la normatividad vigente. Dentro del proceso de socialización y concertación surtido para establecer el protocolo, se desarrollaron mesas de trabajo entre el Ministerio del Interior y los delegados indígenas, en las cuales se recogieron aportes que permitieron obtener criterios y propuestas muy importantes para definir los contenidos del mismo. Fue relevante en este proceso de concertación la Reunión Nacional de Cabildos Urbanos que se llevó a cabo en la ciudad de Cali en el mes de septiembre de 2014, donde se presentó de manera preliminar el documento de Protocolo de Atención a Indígenas en Contexto de Ciudad, el cual fue discutido y validado para posteriormente ser presentado en la Mesa Permanente de Concertación, de acuerdo a lo estipulado en los compromisos adquiridos.

El presente documento recoge y sintetiza los aspectos más relevantes del proceso realizado en torno a la construcción de este Protocolo. Aporta elementos valiosos y

precisos en torno a la información de la situación actual de los grupos indígenas asentados en las diferentes ciudades, los retos y dificultades que enfrentan, sus particularidades culturales, los vínculos que mantienen con sus territorios de origen y sus procesos organizativos, entre otros. También incluye de forma ordenada los elementos que desde el punto de vista jurídico y normativo deben orientar los mecanismos de atención y en general de oferta estatal, para una respuesta adecuada a las necesidades de estas comunidades.

Por el esfuerzo realizado conjuntamente entre el Ministerio del Interior y los pueblos indígenas que habitan en contexto de ciudad, las organizaciones que los representan y otras organizaciones indígenas que apoyan el proceso; por la rigurosidad con que se abordó la recolección de información y producción de su contenido y finalmente, por ser este documento producto de un profundo proceso de concertación entre el Estado Colombiano y las comunidades indígenas, el Programa para Afrodescendientes e Indígenas de USAID considera éste un documento de gran valor y utilidad para las diferentes instituciones, entes territoriales y comunidades, en la búsqueda del respeto y reconocimiento efectivo de los derechos de estas comunidades indígenas que siguen siendo hoy en día uno de los grupos más vulnerables pero a la vez más invisibilizados de la sociedad.



1. PRESENTACIÓN

Autor Carlos Ariel Ruíz.

En Colombia, como en todos los países de la región¹, ha habido, hay y evidentemente seguirá habiendo población indígena residiendo temporal o permanentemente, voluntaria o involuntariamente, fuera de áreas rurales propiamente dichas, consideradas por múltiples factores el entorno más coherente con sus estilos de vida. De hecho sus demandas históricas de territorio son de una clara acepción rural.

Las estadísticas oficiales disponibles permiten suponer que este segmento de la población tiende a crecer, y sin embargo ni en la agenda política del movimiento social, ni en las políticas públicas ha habido un tratamiento sistemático e integral de su realidad, excepto aquellos planteamientos que de manera prioritaria dan cuenta del fenómeno del desplazamiento forzado², el despojo de sus territorios y en general las diferentes formas de victimización que ciertamente explican la llegada de una buena parte de la población indígena a los cabeceras municipales y a las grandes ciudades.

No obstante el tema es más complejo, primero, porque la presencia de los indígenas en las ciudades se remonta incluso a los procesos más tempranos de urbanización

del país; segundo, porque la violencia no es la única causa por la cual han salido de sus territorios; tercero, porque muchos no están en esa situación de interinidad que supone el desplazamiento forzado, y por el contrario tienen vocación de permanencia (están y se van a quedar); cuarto porque el contexto urbano es también un contexto en el que las identidades étnicas intentan con más o menos éxito persistir; y quinto porque muchos pueblos en razón a sus patrones de asentamiento y tamaño históricamente tuvieron diferentes modalidades de ciudad.

Este fenómeno plantea varias preguntas que pretendemos problematizar en el presente documento como: ¿la vida en ciudad es compatible con las identidades indígenas?, ¿Cuáles son las razones por las cuales hay indígenas en ciudad?, ¿Cuáles son los mecanismos y estrategias de reproducción y afirmación étnico-cultural?, ¿los supuestos jurídicos y antropológicos del actual régimen de derechos de las pueblos indígenas son coherentes y suficientes con su vida en ciudad?, ¿cuál es su situación social, económica y cultural?, ¿cuáles son las formas sociales que adoptan y qué tipo de protección jurídica se les deba dar a sus instancias organizativas?

¹ Se estima que el 40% de los indígenas en América Latina están en ciudades de diferente tamaño u grado de urbanización

² Ciertamente el desplazamiento forzado de indígenas es dramático. En los últimos 20 años el total de desplazados de estos grupos equivale al 11% del total de la población indígena del último censo (2005), y al 2,3% del total de población desplazada siendo en este aspecto consecuente con la participación porcentual indígena.

2 DATOS GENERALES DE LA REALIDAD INDÍGENA EN CIUDAD

Según datos del censo 2005 por lo menos el 21,5 % (297.485 personas)³ del total de indígenas del país se encuentran en cabecera municipal. No se tiene certeza de la cantidad de indígenas en centros urbanos propiamente dichos, excepto Bogotá que registró 15.017 personas, es decir, el 5% del total ubicado en cabeceras y el 1,08% del total nacional.

Por razones obvias se puede argumentar que no todas estas cabeceras se ajustan al concepto de lo urbano, entendido tanto como un proceso de aglomeración espacial, como un proceso de orden socio-cultural signado por la intensidad de las relaciones sociales, la alta mediación del Estado en las mismas, la disputa por el acceso al suelo, la demanda social de bienes y servicios orientados a la integración a la ciudad, etc. Tanto es así que teóricos como H. Lefebvre (1971) utilizaron los términos de “sociedad urbana” y “revolución urbana” para dar cuenta de la ciudad como un todo dotado de función simbólica, lúdica y social, y de las rupturas que ha significado su configuración; mientras que M. Castells advirtió que la ciudad es tanto aglomeración espacial como un fenómeno ideológico porque difunde valores y creencias propias de la cultura urbana (Castells, 1976)

Muchas cabeceras municipales no tienen estas carac-

terísticas, casi que podrían corresponder a modelos de pequeñas ciudades agrarias, y de manera intuitiva podemos suponer que están (las características) en directamente relación con el tamaño de las mismas, de modo que se podría acordar que en la medida que el número de habitantes se incrementa mayor tiende a ser el grado de urbanización.

Al respecto y para fines analíticos arbitrariamente podemos sostener que cabeceras con una población por encima de 100 mil personas comienzan a acusar rasgos típicamente urbanos, mientras que muchos que estén por debajo de este umbral conservan el ethos más o menos característico de la ruralidad aunque en una relación campo-poblado, y es bajo este contexto que las preguntas que nos venimos haciendo sobre los indígenas en ciudad tienen pleno sentido. La presencia permanente de grupos indígenas ciertamente es menos dilemática en esta última tipología.

Si bien son pocos los análisis sociodemográficos específicos de esta población⁴, resulta razonable suponer que con algunas pocas excepciones todos los grupos étnicos tienen población fuera de la zona rural. De hecho no es descabellado presumir que entre el 10% y el 15% del total de los indígenas reside en ciudades propiamente dichas.

Nº	DEPARTAMENTO	POBLACION TOTAL	INDIGENA CABECERA	INDIGENA RURAL	TOTAL INDIGENA	% INDIGENA DEPTO	%INDIGENA NACIONAL
1	La Guajira	655.943	31.060	247.194	278.254	42,42%	20,18%
2	Cauca	1.182.787	17.214	230.773	247.987	20,97%	17,98%
3	Nariño	1.498.234	20.409	134.367	154.776	10,33%	11,22%
4	Córdoba	1.462.909	41.736	109.328	151.064	10,33%	10,96%
5	Sucre	762.263	38.285	44.641	82.926	10,88%	6,01%
6	Tolima	1.312.304	18.042	37.849	55.891	4,26%	4,05%
7	Cesar	878.437	5.316	39.517	44.833	5,10%	3,25%
8	Chocó	388.476	1.679	39.535	41.214	10,61%	2,99%
9	Caldas	898.490	8.447	29.822	38.269	4,26%	2,78%
10	Putumayo	237.197	13.745	24.151	37.896	15,98%	2,75%
11	Antioquía	5.601.507	6.247	21.766	28.013	0,50%	2,03%
12	Atlántico	2.112.001	24.231	3.742	27.973	1,32%	2,03%
13	Risaralda	859.666	4.791	19.876	24.667	2,87%	1,79%
14	Valle	4.052.535	12.459	9.386	21.845	0,54%	1,58%
15	Amazonas	46.950	2.106	16.567	18.673	39,77%	1,35%
16	Vichada	44.592	2.204	15.437	17.641	39,56%	1,28%
17	Bogotá D.C.	6.778.691	15.017	-16	15.033	0,22%	1,09%
18	Vaupés	19.943	6.293	5.288	11.581	58,07%	0,84%
19	Guainía	18.797	4.780	6.779	11.559	61,49%	0,84%
20	Huila	1.000.711	1.692	8.642	10.334	1,03%	0,75%
21	Magdalena	1.136.819	1.896	7.149	9.045	0,80%	0,66%
22	Meta	713.772	2.234	6.164	8.398	1,18%	0,61%
23	Cundinamarca	2.228.478	3.282	4.117	7.399	0,33%	0,54%
24	Norte de Santander	1.208.520	5.382	1.807	7.189	0,59%	0,52%
25	Boyacá	1.211.186	956	4.820	5.776	0,48%	0,42%
26	Caquetá	337.932	1.547	3.171	4.718	1,40%	0,34%
27	Casanare	281.294	734	3.326	4.060	1,44%	0,29%
28	Arauca	153.028	184	3.066	3.250	2,12%	0,24%
29	Santander	1.913.260	1.608	773	2.381	0,12%	0,17%
30	Quindío	518.691	1.581	564	2.145	0,41%	0,16%
31	Bolívar	1.836.640	1.667	375	2.042	0,11%	0,15%
32	Guaviare	56.758	621	1.369	1.990	3,51%	0,14%
33	San Andrés	59.573	40	22	62	0,10%	0,00%
	Total	41.468.384	297.485	1.081.399	1.378.884	3,33%	

Adicionalmente los indígenas en ciudad en los últimos años han venido conformando cabildos urbanos en un número que actualmente puede ser alrededor de 170, con la clara pretensión de reclamar sus derechos, recrear sus identidades y evocar su sistema acostumbrado de gobierno. Tampoco se tiene datos del número de personas adscritas a estas organizaciones, pero ciertamente es un número creciente.

³ Se presume que en el próximo censo nacional estas cifras aumenten por múltiples factores, entre ellos la intensificación del desplazamiento y la profundización de la conciencia de identidad gracias a procesos organizativos y expectativas de acceso a derechos diferenciados.

⁴ Acdivoca en el año 2014 contrató una caracterización sociodemográfica de los indígenas en cabecera municipal, con base en los datos del censo 2005, realizada por Andrés Lara



3. EL TRATAMIENTO JURÍDICO

A manera de hipótesis de trabajo podemos decir que existe una construcción jurídica del indígena, o que en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales subyace una representación estereotipada del indígena que no da cuenta de la realidad de los indígenas en ciudad.

Tal representación esquemáticamente prefigura un sujeto inmerso en relaciones comunitarias o colectivas, adscrito a un territorio, bajo unas relaciones con la Naturaleza solidarias y recíprocas, y con la capacidad subjetiva y social de revelar su conciencia de identidad mediante diferentes mecanismos exclusivos de adscripción y cohesión. De cierta manera todos son atributos de la ruralidad.

Ciertamente en la vivencia del indígena de la ciudad todos estos supuestos se relativizan y en algunos casos hasta desaparecen, y sin embargo las identidades indígenas se las arreglan para persistir.

En contexto urbano, por ejemplo, se impone la dispersión residencial, la exposición directa a intensas relaciones multiculturales, el desarrollo de actividades económicas mediadas por racionalidades modernas, la lógica también moderna de lo asociativo y deliberativo en la construcción de los vínculos, la fragmentación de los espacios en los que los indígenas recrean sus relaciones, y en general se verifican diferencias sustantivas respecto a las comunidades tradicionales y rurales.

Tal singularidad pone en crisis precisamente los supuestos básicos de las disposiciones jurídicas reservadas para los indígenas, y a la vez obliga a que se operen adecuaciones que garanticen la observancia de sus derechos.

Para que así sea se requiere ante todo resolver una cuestión que aunque parezca obvia vista en detalle se presta para polémicas, como es: ¿es posible que bajo las condiciones que impone la vida en ciudad se conserven, afirmen y prosperen las identidades indígenas?. O dicho de otra manera: la vida en ciudad es compatible con las identidades étnicas?

Las evidencias disponibles demuestran que sí es compatible aun cuando su permanencia en contextos urbanos responda a causas ajenas a su voluntad. De algún modo y

en medio de múltiples adversidades varios grupos indígenas se las están arreglando para seguir siendo lo que son, y para ello están acudiendo a distintos mecanismos como:

- Las relaciones de intercambio con sus comunidades y territorios de origen
- La adscripción política a procesos de sus organizaciones y autoridades de origen.
- La generación de distintas modalidades de encuentro y reencuentro, y de formas de organización política que evocan a las figuras tradicionales o las que más prevé la legislación colombiana, como es la de cabildo.
- El desarrollo de prácticas culturales de corte religioso o espiritual mediante agentes especiales en torno a los cuales se convocan.
- La exaltación de ámbitos subjetivos y familiares en los que pese al entorno la conciencia de identidad se expresa.
- La construcción y/o apropiación de algunas formas de espacialidad, que aunque dispersa son ámbitos en los que los grupos indígenas se encuentran y recrean sus identidades

Sobre esto volveremos más adelante.

3.1. Los supuestos de los derechos indígenas y la vida en ciudad

Los indígenas contemporáneos que por diferentes razones viven permanente o temporalmente en las ciudades adolecen de una particular desprotección en materia de garantía de sus derechos especiales, primero, porque el nivel de conocimiento institucional y público de su realidad, condiciones de vida y procesos es casi que nulo; segundo, porque existe una serie de premisas jurídicas completamente atávicas que no permiten la realización de sus derechos fundamentales⁵; y, tercero, porque no han habido claras políticas públicas de reconocimiento e inclusión de esta población, excepto algunos importantes pero variables esfuerzos de incorporación del tema indígena en la agenda de distintos gobiernos locales y regionales⁶.

⁵ Como el derecho al reconocimiento, a la autonomía y a la participación, en particular nos referimos a la premisa de que el único titular de los derechos colectivos es la Comunidad, entendida esta como un fenómeno societal propio de grupos humanos cohesionados con fuertes consensos y residentes en zonas rurales;

⁶ Se sabe por ejemplo de políticas públicas a favor de estos grupos en Cali y Bogotá



Foto: Diana Jembuel (Indígena Misak).

A pesar de ello es casi un hecho notorio la precariedad de sus condiciones materiales de vida, el escaso reconocimiento de su deferencia, el poco trato institucional acorde a ello, el limitado acceso a la oferta laboral disponible y el consecuente desempeño en actividades de baja calificación y baja remuneración, el incremento de esta población por razones distintas a la migración histórica campo-ciudad (como el desplazamiento forzado), etcétera; como también la certeza que pese a la fragmentación de las relaciones sociales propias de la urbe los indígenas desarrollan múltiples maneras de recrear su identidad y culturas tradicionales, bajo unas condiciones de desconocimiento, subalternidad, marginalidad y hasta de discriminación.

En efecto, por razones históricas e ideológicas el INDIGENA ha sido representado como un sujeto cuya identidad está determinada por su vida en COMUNIDAD, de tal suerte que por fuera de la misma pareciera estar condenado a ser un ciudadano más o simplemente a no existir ni jurídica ni físicamente. Esta particular concepción se inspira en una amplia literatura antropológica y sociológica, además de múltiples evidencias

etnológicas que ciertamente han demostrado como, por ejemplo, en varias culturas tradicionales el individuo virtualmente no existe fuera de su colectividad o, incluso, que una de las peores formas de negación no es la muerte sino el extrañamiento comunitario, entendido como la expulsión o rechazo de su gente. Adicionalmente el concepto de Comunidad es usado con una doble connotación: 1. como un modelo de relaciones sociales en la que predominan los vínculos directos, intersubjetivos, cara a cara, a diferencia del tipo de organización denominado Sociedad en la que las relaciones son mediadas y los intereses que las animan se racionalizan con arreglo a fines; y 2. como una concepción evolucionista de la historia en la medida que la Comunidad es asumida como un estadio previo (premoderno) al estadio inevitable de la Sociedad (moderno). Basta recordar planteamientos de clásicos de las ciencias sociales como E. Durkheim (1995) y F. Tönnies (1997), y muchos más que en efecto asimilaban lo comunitario a la premoderno y sostuvieron una mirada teleológica del cambio social al advertir que eran conformaciones que serían sucedidas por formas modernas de organización social.



Esta particular concepción ha trascendido al terreno de lo jurídico y en distintos regímenes nacionales como el de Colombia se parte del supuesto que las posibilidades reales de preservación de las identidades indígenas están directamente asociadas a la vivencia colectiva y, más exactamente, a la VIDA EN COMUNIDAD, de tal suerte que el sistema de derechos indígenas consagran precisamente a ésta como un sujeto colectivo de derechos y, para múltiples efectos, la pertenencia individual a la misma es una condición sine qua para el pleno disfrute de los derechos que son específicos para los indígenas. Dicho en otros términos, las identidades étnicas son vistas como un fenómeno colectivo que en todos los casos suponen la convivencia comunitaria.

Para muchos esta concepción puede resultar polémica, porque parece condenar a los indígenas a un comunitarismo por fuera del cual pierden o renuncian a los elementos más sustantivos y definitorios de su identidad étnica, y por el énfasis que se ha puesto en el aislamiento y en la falta de interacciones sociales, culturales y económicas con otros sistemas.

Para provocar el debate conviene hacerse las siguientes preguntas adicionales:

- ¿Si la vida en comunidad es una condición fundamental para la construcción, afirmación y persistencia de las identidades étnicas, qué suerte sufren éstas cuando por múltiples razones los sujetos o individuos portadores de dichas identidades se ven abocados a vivir fuera de sus comunidades aun en los momentos más significativos de sus ciclos vitales?
- ¿Si la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas suponen vida en comunidad y a la vez guardan un vínculo indisoluble con los derechos individuales de las personas indígenas, qué suerte corren estos últimos si por alguna circunstancia la vida en comunidad no es posible o viable?
- ¿Es posible que las identidades étnicas persistan y se reproduzcan dentro de un tipo de relaciones distintas a las consideradas típicas de La Comunidad, tomada en el sentido antropológico?

Si adoptamos una perspectiva radicalmente conservadora debemos concluir de forma apriorística que en modo alguno es posible que en contextos urbanos prosperen las identidades étnicas, toda vez que la vida en comunidad no sería viable o cuando menos sería

una experiencia excepcional; pero si adoptamos una perspectiva más relativista tenemos que darnos el beneficio de la duda. Optamos por esta última alternativa tanto por razones académicas como por razones políticas. Por razones académicas pues distintos estudios en Latinoamérica vienen demostrando que las identidades étnicas indígenas se reeditan en las ciudades, no obstante las condiciones de pobreza extrema, de marginalidad y de discontinuidad tanto histórica como espacial y social (Guadalupe (Valdivia, sin año), Sin año), (Molnar & Carrasco, Sin año); y por razones políticas pues en todo caso se trata de garantizar derechos especiales.

Efectivamente, dentro de la tradición jurídica colombiana ha quedado una y otra vez establecido que la Comunidad Indígena o la vida en Comunidad es una condición sine qua non para garantizar la diversidad étnica y cultural del país, y, por lo mismo, es objeto de una especial protección jurídica toda vez que para la plena garantía de los derechos especiales (específicamente los derechos colectivos) reservados para los pueblos indígenas deviene como un sujeto colectivo, dotado de identidad sustantiva, tanto como, guardadas las diferencias, la tiene la persona individualmente vista. Sin embargo por razones que explicaremos más adelante, la noción institucionalizada de Comunidad adolece de una serie de restricciones que no permiten dar cuenta ni de la diversidad de formas societales que tienen los pueblos indígenas, ni de fenómenos tan contemporáneos (o no tan contemporáneos) como la permanencia de indígenas en ciudad.

Como ya se ha anotado, el indígena ha sido asimilado a la vida rural, inmerso en un complejo de relaciones pre-modernas, simples o directas, y vinculado a la tierra mediante sistemas primarios de producción y formas culturales de apropiación de la misma.

Su representación en la legislación nacional ha sido tomada de modelos de vida propios de la región de los Andes imperantes en la época colonial, en virtud a los cuales se impusieron como rasgos definitorios institucional y socialmente aceptados de ser indígena, tales como la disciplina colectiva, formas centralizadas de autoridad, el consensus cultural, la vida en encierro, el sedentarismo y ciertos estilos regulares de asentamiento espacial, entre otros; negándose con ello la diferencia y, lo que quizá es más significativo, imponiéndose un rasero al amparo del cual se ha intentado administrar la misma (o sea la diferencia étnica y cultural).

La noción de comunidad indígena responde precisamente a tal imaginario, y ha sido institucionalizada a tal punto que dentro de las premisas básicas de las políticas de reconocimiento y de garantía de los derechos diferenciales de los pueblos indígenas se han adoptado como positivas las siguientes premisas:

- i. Qué la vida en común o colectiva es virtualmente la única condición para que una cultura tradicional persista.
- ii. Qué un sujeto individualmente visto tiende a perder la identidad étnica y los elementos sustantivos de su personalidad que tal pertenencia ético-cultural les aporta, cuando pierde su vínculo con el colectivo.
- iii. Qué la comunidad no es la sumatoria de las partes ni éstas son una prolongación mecánica del todo, sino una suerte de ente dotado de identidad propia gracias a la interacción sistémica y complejo de sus miembros.

La antropología contemporánea ha demostrado que la diversidad étnica del país no se acomoda a todos estos supuestos, como también que la vida en ciudad de los indígenas es un hecho que exige otras formas de aproximación. Detengámonos en esto último.

Sin adoptar aun una definición sobre qué es lo urbano y ni precisar a partir de qué indicadores es posible hablar de cabeceras municipales urbanas, existe relativo consenso en cuanto a que vivir en ciudad comporta un ethos distinto y, más bien, opuesto a lo que se requiere para la persistencia de comunidades tradicionales. De suyo muchos teóricos de la modernidad han advertido que éstas tienden a desaparecer en la medida que se imponen comportamientos individualistas, vínculos y relaciones con arreglo a intereses, secularización de la vida en general, propios de la urbanización (Lipovetsky, 2000), (Bauman, 2003). También ha habido quienes desde una concepción teleológica de la historia han dicho que el estadio superior o cuando menos inevitable del cambio social es la Sociedad, en la que por definición las formas tradicionales de relacionarse desaparecen.

En medio de todo esto la situación de un importante porcentaje de la población indígena parece estar condenada a una suerte de vacío jurídico e institucional, porque se presume que en contextos urbanos no es ni sociológica ni antropológicamente posible hablar de Comunidades Indígenas, cuando menos en la acepción clásica de Comunidad que tempranamente acuñaron las



ciencias sociales; lo cual tiene una serie de consecuencias en términos de la garantía de sus derechos pues no procedería la observancia de derechos colectivos como, por ejemplo, el derecho a la Consulta Previa, al territorio, a una jurisdicción, etc. Dicho de otra manera, no hay claridad de parte del Estado colombiano sobre el estatus jurídico de los indígenas urbanos, ni si las categorías convencionales de aproximación y tratamiento hasta ahora utilizadas son suficientes para dar cuenta de su especial situación.

De continuar aferrados a ciertos atavismos conceptuales de arraigo colonial, el esfuerzo sería o bien negar de facto la configuración de sujetos colectivos indígenas urbanos por considerarlos radicalmente opuestos a la dinámica citadina, o bien extrapolar el concepto de Comunidad hasta dar cuenta de ciertas configuraciones societales dadas bajo este contexto. De intentarse una recategorización de esta realidad, habría que preguntarse bajo qué nuevas dinámicas relacionales los indígenas urbanos recrean su identidad y cultura y cómo tales pueden ser objeto de una protección jurídica similar a que reciben las comunidades tradicionales.

3.2. La noción institucionalizada de comunidad indígena

Como vimos el Estado colombiano ha consagrado a LA COMUNIDAD ÉTNICA como un sujeto colectivo con valor e identidad sustantiva, titular de derechos

(colectivos) fundamentales. Sin embargo el carácter de Comunidad no es en todos los casos un asunto obvio y, en consecuencia, se requiere dotarse de conceptos e instrumentos de común aceptación que permitan establecer cuándo un conglomerado humano es o no es una comunidad indígena.

En general el Estado ha adoptado el siguiente concepto de Comunidad Indígena que, como ya vimos, no se puede sustraer del debate teórico sobre el tema:

“Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.”(Artículo 2° del Decreto 2164 de 1995)

Adicionalmente la Corte Constitucional ha hecho los siguientes desarrollos:

“La comunidad indígena como sujeto de derechos fundamentales

8. La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radi-

carse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (CP art. 1 y 7). La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos los perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla. En este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (CP art. 1, 7 y 14). “

La existencia en el país de 81 grupos étnicos que hablan 64 lenguas diferentes y que representan una población de aproximadamente 450.000 indígenas es un reflejo de la diversidad étnica del país y de su inapreciable riqueza cultural¹. La ley 89 de 1890 ya reconocía la existencia de las comunidades o parcialidades indígenas al permitir su representación mediante los Cabildos. Actualmente, la Constitución misma hace mención explícita de las comunidades indígenas (CP arts. 10, 96, 171, 246, 329 y 330).

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en la Constitución supone la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental. Algunos grupos indígenas que conservan su lengua, tradiciones y creencias no conciben una existencia separada de su comunidad. El reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural.

Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros gru-

pos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes.

Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia, el que se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución. Subrayado fuera del original.(SENTENCIA No. T – 380/93. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz)

La noción de parcialidad o comunidad indígena ha estado ligada a la vida rural y a una especie de consensus cultural que de alguna manera informa o uniforma a todos los sujetos que la componen. Consensus cultural manifiesto en una serie de rasgos compartidos como el idioma, las creencias, una continuidad espacial y unas formas de auto representación que, justamente, dan cuenta de su singularidad y diferencia. Huelga decir que por lo menos en la Ley 89 de 1890 bajo este concepto los indígenas eran vistos en encierro, inmersos en unas formas de organización de corte centralizado y civil, pues se presumía su progresiva reducción a la vida en pueblo.

Vista de esta manera La Comunidad resulta en principio opuesta a la experiencia urbana, especialmente en lo relativo a la dimensión territorial y al tipo de relaciones directas, intensas e intersubjetivas que el concepto supone. Pero también es cierto que depende del caso, pues una situación es la de aquellas comunidades que por efecto del crecimiento de la ciudad han sido absorbidas quedando como una especie de archipiélagos espaciales y culturales, y otra la de los indígenas que por diferentes razones abandonan sus comunidades de origen, se reencuentran en las ciudades y tejen varios tipos de relación y organización sociales que, por un lado, les permite reconstruir o afirmar sus identidades y, por el otro, ganarse un espacio en contextos o hábitats radicalmente distintos a los rurales de donde seguramente provienen.

Muy probablemente en esta transición se operen cambios culturales y discursivos significativos. De hecho por el creciente volumen de los indígenas en ciudad el asunto



Foto: Tatiana Ramirez Camacho.

¹ Arango Ochoa, Raúl en “Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América”. Fundación Gaia, Cerec, Bogotá, 1992, pág. 226.



Foto: Diana Jembuel (Indígena Misak).

de fondo no puede ser si constituyen o no Comunidad, sino cómo garantizar sus derechos étnicos y culturales, evitando el falso dilema de que para otorgarles las debidas garantías o deben volver a sus lugares de origen o tienen que adoptar un tipo de organización social que muy probablemente no resulte viable en dichos contextos.

3.3. Elementos para el abordaje del asunto

Ante todo definamos el objeto principal del Estado para luego proceder a nuevos análisis.

Al amparo del artículo 7 de nuestra CP, el mandato supremo es proteger la diversidad étnica y cultural de los indígenas, entre otros grupos étnicos, y esto incluye naturalmente la protección de las diferentes circunstancias a través de las cuales esta realidad es posible. Por lo tanto lo primero que toca esclarecer es si en contextos urbanos las identidades étnicas indígenas se recrean haciendo parte integral de dicha diversidad, o si, por el contrario, son condenadas a la extinción. Segundo, en caso que la respuesta sea afirmativa identificar cuáles serían aquellas dinámicas sociales y relacionales a través de las cuales ésta reproducción étnico-cultural se da. Tercero, si tales dinámicas son o no, o bajo qué circunstancias asimilables al concepto clásico de Comunidad; y, cuarto, cuál puede ser la protección jurídica que existe o se pueda dar para esas otras formas sociales urbanas e indígenas no asimilables al concepto de comunidad. Sin embargo antes de continuar conviene precisar de qué contextos urbanos hablamos.

3.3.1. Las identidades étnicas en contextos urbanos

Los debates teóricos sobre la etnicidad o las identidades étnicas en general se pueden clasificar en tres corrientes (Castillo, 2006): primordialistas, circuntantialitas y constructivistas.

Los primordialistas asumen que la identidad étnica es una suerte de construcción natural que emerge históricamente entre los sujetos a fuerza de una convivencia prolongada, generando vínculos casi que espirituales, con un fuerte contenido emocional y simbólico, que se autonomiza y se sobrepone a la voluntad de las personas haciéndolos sentir parte de un colectivo que tiene la fuerza de inhibir impulsos egoístas y determinar aspectos sustanciales de las biografías y las preferencias existenciales. Durkheim llamó a este fenómeno solidaridad mecánica y lo empleó para estudiar la incidencia del suicidio en comunidades tradicionales, en las que algunas infracciones



y conflictos desataban una serie de fuerzas psicológicas de extrañamiento, soledad, vergüenza que en ocasiones actúan autónomamente llevando a las personas a preferir quitarse la vida que enfrentar una existencia sin la aprobación del grupo. Retomaba así los aportes conceptuales de Ferdinand Tönnies que planteó una diferenciación entre comunidad y sociedad, para dar cuenta de diferentes formas de cohesión social y para desarrollar una filosofía de la historia según la cual las sociedades marchan de sistemas simples a sistemas complejos.

Los circunstancialistas en cambio consideran que las identidades étnicas son producto de las circunstancias y de juegos relacionales, que por lo mismo tienden a cambiar según sean las exigencias y los contenidos de los entornos en los que se encuentren los grupos humanos. Bajo esquemas de oposición los grupos étnicos más que fijarse a dictámenes primordiales, critican los circunstancialistas, hacen una reinterpretación de la historia y en la medida de lo posible hacen reasignaciones de forma y de contenido para seguir existiendo.

Los constructivistas buscan conciliar ambas perspectivas. Rescatan el factor dinámico y cambiante que exigen las

circunstancias, y lo complementan con la importancia simbólica que suelen adquirir en los procesos identitarios factores como la tierra y el idioma. Stavenhagen (1992) opta también por una línea intermedia entre lo que considera son tres corrientes de abordaje de lo étnico: el primordialismo, el culturalismo y el estructuralismo. Para él las etnias responden a necesidades primordiales, tienen un fundamento cultural y también son grupos de estatus colocados en situaciones asimétricas en el marco de estructuras históricamente dadas. Sostiene que las identidades y las relaciones étnicas dependen en gran medida del contexto estructural en el que se den, de manera que sus contenidos y dinámicas deben ser comprendidas como respuestas políticas y culturales a los términos que en particular pongan los Estados. Si los términos de la sociedad en general son democráticos, dice, más oportunidad van a tener los procesos étnicos de canalizar sus intereses y recoger lealtades (étnicas).

Stanley (1989) sugiere como atributos de las identidades étnicas que son colectivas, producto de la autoadscripción o autoafirmación, son conscientes y susceptibles de verbalización, que substancializan o naturalizan varios rasgos (como el color de la piel, el territorio, la

religión, el idioma...), y los adhiere como si se trataran de una posesión innata o un legado mítico o histórico. Menciona que en general la etnicidad está constituida por dos procesos que se imbrican: A. seudodiferenciación (seudo-speciation) por el que cada una se asume como entidades sociales diferenciadas; y B. su carácter dinámico, de fronteras flexibles y hasta con sentido pragmático y oportunista.

Volviendo a Stavenhagen, para él en la constitución de las etnias intervienen factores interno y externos pero en complejos de interrelación, razón por la cual en el marco de los Estados modernos algunos grupos redefinen su posición emergiendo nuevas denominaciones, como ya lo anotamos más arriba. También intervienen factores objetivos (como la cultura material, el territorio, el idioma, prácticas culturales) y subjetivos (como el autoreconocimiento, susceptibilidades emocionales), y ambos pueden ser cambiantes. En unos casos pueden pesar más unos que otros, o incluso cambiar parcialmente de contenido, por lo que las etnias se pueden situar en un eje de mayor o menor “etnización” con categorías como “re-etnización”, “des-etnización”, etcétera. Entonces las etnias son grupos culturales basados en estructuras sociales (Stavehagen, 1992).

En idéntico sentido F. Barth (1976) critica las definiciones por mucho tiempo predominantes de grupo étnico porque se han centrado en el inventario de contenidos y rasgos exclusivos, presuponen el aislamiento y el no relacionamiento, presumen que responden indefectiblemente a factores ecológicos o adaptativos, y dan la idea que todas las etnias están aisladas y que cada una contiene una cultura que la define. Por el contrario, siendo formas de organización social la mirada debe ser hacia los criterios de autoadscripción de cada grupo y los criterios de adscripción que operan en otros grupos para con ellos y con los que interactúan.

Los rasgos definitorios dejan de ser los que de manera “objetiva” asigne un observador, sino los que los mismos actores consideren significativos. Su continuidad depende de la conservación de un límite o de la distintividad, así los contenidos varíen.

Contrastan estas perspectivas con los enfoques interiorizados por las administraciones coloniales y republicanas, que han esperado y promovido que las identidades étnicas se encuentren fijas en contenidos culturales, históricos, narrativos y territoriales exclusivas y evidentes para cada grupo, negando y hasta pretendiendo quitar



las características difusas, variables y transculturales que pese a todo conservan (Gentili, 2012).

Sin embargo las reglas de juego de los Estados modernos vistas de esta manera han tenido sus efectos, como lo hemos anotado con la transformación de los sistemas político-organizativos tradicionales, producto al final de cuentas de la necesidad de tener un nombre con el que existir ante las instituciones.

Desde las perspectiva circunstancialistas y constructivistas no habría razones para descartar la existencia de identidades étnicas en contextos urbanos e industriales.

Contrario a lo que durante mucho tiempo se creyó, las identidades étnicas indígenas en tanto construcciones sociales colectivas, encuentran formas de reproducción en contextos urbanos aún bajo condiciones de exclusión y subalternidad, como lo vienen demostrado distintos estudios sobre el tema en Latinoamérica.

En Colombia no hay suficientes estudios que permitan saber cómo se comportan las identidades indígenas en ciudad, aunque ciertamente podemos citar una serie de hechos y rasgos que resultan especialmente significativos para el trabajo propuesto. Veamos:

- La creciente conformación de cabildos urbanos en ciudades que a su manera reclaman reconocimiento y, sobre todo, tramitan las demandas de agremiación y afirmación étnica de una población indígena que migra a la ciudad o, por el contrario, las ciudad les ha llegado hasta hacerlos habitantes urbanos. Hasta la fecha el Ministerio del Interior ha pre-identificado más de 170 cabildos urbanos.
- La colonización por parte de los indígenas o la asignación por parte de otros sectores de una serie de espacios y roles en función, por ejemplo, de sus saberes y labores como servicio doméstico, la promoción de sus prácticas tradicionales etno-botánicas y mágicas y su adopción por parte de determinados sectores ciudadanos, determinadas actividades económicas como la venta de artesanías y de mercancía en general, etc.
- El posicionamiento político de los indígenas bien sea por su aporte electoral, un cierto imaginario colectivo que les asigna una connotación idealizada de reencuentro con lo propio o de renovación de prácticas viciadas y sospechosas, o todo a la vez.

- La apertura de espacios institucionales por parte de administraciones locales y regionales, que frecuentemente se traducen en políticas y programas de inclusión, reconocimiento y atención diferencial.
- El traslado y posterior asentamiento de un grueso número de estudiantes universitarios indígenas, que además de conquistar espacios en las respectivas instituciones educativas, se proyectan a la ciudad bien sea como activistas políticos de sus propias causas, o como gestores de ideas que convocan a otros sectores sociales.
- El posicionamiento de cierta oferta de la industria cultural, que hace de lo étnico una fuente permanente de producción artística.

Lo cierto es que lo indígena es también un hecho urbano y que al amparo de todos estos fenómenos inauguran complejos relacionales a través de los cuales recrean vínculos, construyen diferencias, conquistan espacios como ya dijimos, y al final de cuentas reclaman una ciudadanía centrada en la diferencia.

Para comprender este fenómeno proponemos hacer una tipología de las causas y motivaciones por las cuales los indígenas se encuentran en las ciudades y, luego, describir las diferentes formas societales que adoptan para recrear la diferencia étnica.

En términos generales se pueden identificar cuatro ti-

pos de causas que explican la existencia de indígenas en nuestras ciudades:

- Por el traslado del campo-ciudad, bien sea por razones económicas, por el desplazamiento forzado o por el aprovechamiento temporal de oportunidades que no encuentran en sus territorios de origen, como el estudio o el desempeño de cargos que ofrece el Estado, el sector privado y sus propias organizaciones étnicas.
- Por la Migración internacional, particularmente de aquellos indígenas comerciantes que pasan las fronteras internacionales para comercializar sus productos y en ese ir y venir se han establecido en varias ciudades, se organizan como cabildos, se nacionalizan (especialmente las nuevas generaciones) y reclaman derechos de reconocimiento, participación, inclusión, entre otros.
- Porque siendo pre-existentes a las ciudades, han terminado inevitablemente absorbidos en virtud al crecimiento urbano, es decir, porque la ciudad de alguna manera les ha llegado y no pueden escapar de su dinámica.
- Por la emergencia o adopción de identidades étnicas por parte de sectores populares, que advierten en ello una oportunidad de acceso a derechos y oportunidades que suelen ser más onerosos para otros sectores de la sociedad. Ni llegaron a la ciudad ni la ciudad le llegó, sino que emergieron al amparo del influjo de algunos líderes propiamente indígenas.



Foto: Comunica ONIC.

En todo caso las formas societales que adopta esta población para afirmar y recrear su identidad étnica muy probablemente están asociadas a la manera como asimilan las causas por las cuales se han hecho ciudadanos. Es así como esquemáticamente podemos identificar los siguientes tipos de configuraciones:

A. Asociaciones de carácter económico-productivo conformado en buena parte por sujetos con identidad étnica indígena, tales como grupos artísticos, de artesanos y comerciantes. No necesariamente sus integrantes son de una misma etnia y el elemento movilizador es de carácter económico.

B. Cabildos urbanos de una sola etnia y con una adscripción y membrecía definidas, usualmente conformados por familias provenientes de un mismo pueblo, pero de distintos orígenes geográficos. Operan no por relaciones de vecindad sino por una rutina de encuentros, sensaciones y experiencias de solidaridad, intercambios sociales y culturales, agregación y gestión de necesidades compartidas. Tal tipo de organización deviene como una mixtura de autoridad indígena con poder relativo de reglar conductas y relaciones, y de asociación con arreglo a fines que de suyo compromete su legitimidad por el poder de gestionar oportunidades a sus asociados.

C. Cabildos y organizaciones estudiantiles, normalmente de composición multiétnica y con un accionar cercano a lo gremial, en la medida que suelen

tramitar demandas de trato diferencial pero ligadas a su condición temporal de estudiantes.

D. Redes extensas y solidarias de unidades de parentesco, conformadas por familias de una misma etnia pero sobre todo cohesionadas por vínculos cercanos o lejanos de consanguinidad y/o afinidad.

E. Comunidades indígenas propiamente dichas, pero desarraigadas total o parcialmente que se mueven en la ciudad de manera relativamente dispersa pero evocando y recreando los vínculos de solidaridad y pertenencia que han tenido en sus lugares de origen.

F. Redes sociales relativamente informales, cohesionadas por sensaciones compartidas de agravio y victimización, además de un origen étnico o territorial compartido.

G. Comunidades indígenas con tradición de autoridad y continuidades históricas, previas a la ciudad y ubicadas en área periurbana o directamente absorbidas por el fenómeno urbano y, no obstante, alternando como tal con otros sectores sociales y con la misma institucionalidad.

Aunque el inventario no es exhaustivo nos permite defender la idea que todo este complejo relacional custodia y actualiza las identidades étnicas de una manera que probablemente difiere de la que el Estado y los funcionarios se han imaginado, justamente en contextos que

pueden resultar adversos, y por lo mismo la cuestión que nos corresponde resolver es cuál es el conjunto de garantías jurídicas y políticas que se deben desarrollar para que esta vertiente de riqueza cultural sea protegido al amparo del mandato constitucional de proteger la diversidad étnica y cultural del país.

A nuestra manera de ver esto requiere ante todo una aproximación antropológica al indígena urbano, con el propósito de relativizar la manera como históricamente ha sido representado, para posteriormente establecer la carta de derechos que deben aplicar para las diferentes situaciones.

3.3.2. El indígena urbano: aproximación sociológica.

Contrario a lo que la antropología clásica ha sostenido, la conciencia étnica no solo es un constructo colectivo sino también un elemento subjetivo y biográfico, que en contextos urbanos puede afirmarse bien sea bajo relaciones comunitarias, o bajo relaciones asociativas, o bajo un conjunto de prácticas con grados mínimos de racionalización política por parte de quienes las realizan.

Veámoslo de otra manera: una persona indígena individualmente vista porta una conciencia étnica que estructura rasgos importantes de su personalidad y situación

existencial. Bajo un contexto relacional favorable dicha conciencia étnica no solo se refuerza sino que contribuye a fortalecer vínculos sociales diferenciadores; pero bajo un contexto desfavorable puede refugiarse en unos expedientes muy íntimos de la vida, al punto que con el paso de una generación a otra puede desaparecer, como en efecto ha pasado en muchos casos.

Un contexto relacional favorable para la reproducción de tal conciencia étnica puede ser de tres tipos: de carácter asociativo, de carácter comunitario, y redes informales de apoyo e intercambio. Desde un punto de vista weberiano (Max Weber) el primero implica una agregación de intereses individuales, a través del cual los asociados mediante mecanismos electivos y deliberativos deciden pertenecer bajo determinadas condiciones y gratificaciones, como también dejar de hacerlo si tales condiciones se dejan de cumplir. El segundo, en cambio, implica lo que tradicionalmente se ha asumido como una comunidad, es decir, consensus básico y preeminencia de lo colectivo sobre lo individual. El tercero tiene menos elaboración organizacional y discursiva y, sin embargo, resulta en muchos casos clave para recrear relaciones solidarias y diferentes prácticas étnicas de corte mágico, productivo, lúdico.

De hecho proponemos clasificar las diferentes configuraciones societales de la siguiente

ASOCIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de carácter económico-productivo. • Cabildos urbanos • Cabildos y organizaciones estudiantiles,
COMUNITARIA	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades indígenas propiamente dichas,
REDES SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Redes extensas y solidarias de unidades de parentesco, • Redes sociales relativamente informales



Bajo el imperativo de proteger la diversidad étnica y cultural lo políticamente consecuente es la generación de una serie de oportunidades y de políticas para que uno u otro tipo de contexto relacional se dé, y para tal efecto proponemos de manera preliminar abordar los derechos en cuatro niveles: un nivel subjetivo, un nivel asociativo, un nivel comunitario y un nivel de redes sociales; y para cada uno abordar los derechos básicos que el Estado debe garantizar a fin de generar acciones político-administrativas coherentes y favorables.

NIVEL	DERECHOS BÁSICOS
SUBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la autoidentificación étnica • Derecho a asociarse con otros para construir, defender o profundizar socialmente la diferencia, como también para gestionar sus intereses ligados a la identidad étnica • Derecho a pertenecer a una comunidad étnica, salvo que su comunidad le aplique el extrañamiento. • Derecho al reconocimiento y a la no discriminación
ASOCIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a una personería jurídica • Derecho a la participación diferencial • Derecho a acciones políticas afirmativas
COMUNITARIA	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los derechos colectivos fundamentales, incluidos los derechos de autonomía
REDES SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a determinadas libertades, como a la libertad de cultos, a la congregación, a la tranquilidad y al respeto, etc.

3.3.3. La acción del Estado frente a las diferentes configuraciones societales de los indígenas en ciudad.

De acuerdo a lo que venimos diciendo, todas las configuraciones sociales que los indígenas urbanos adoptan o crean para defender y afirmar su identidad, deberían ser objeto de una especial protección jurídica y/o política por parte del Estado, aunque de una manera que sea consecuente con su naturaleza.

Para el caso específico de los tipos relacionales denominados en este documento como Redes y Asociaciones, consideramos que no se les pueda tratar como comunidades y que, no obstante, todos deben ser objeto de diferentes medidas políticas, jurídicas y administrativas orientadas a garantizar:

- El reconocimiento social y político
- La inclusión social
- La participación y la concertación
- Acciones afirmativas
- El trato diferencial.

Para las comunidades indígenas propiamente dichas, la situación es claramente distinta porque de suyo comportan una dimensión territorial, una jurisdicción de mando, una unidad de cuerpo y los demás características que antes mencionamos.

Más exactamente queremos decir que la protección jurídica de los diferentes tipos societales urbanos no significa reconocerlas ni tratarlas como Comunidad con toda la carta de derechos colectivos que implica dicho reconocimiento y estatus, en parte porque tales provisiones están hechas para las comunidades tradicionales, pero también porque hacerlo comporta una dimensión conflictiva al someter intereses colectivos de la sociedad a la consideración de un sector que en todo caso es minoritario. Adicionalmente significaría continuar con los atavismos al intentar acomodar bajo dicho concepto configuraciones societales que requieren ser reconocidas y tratadas como lo que son.

De otro lado el dilema de si son o no comunidades indígenas no resulta ni pertinente ni responsable para proceder con las obligaciones y responsabilidades que las autoridades locales, distritales, regionales y nacionales tienen para con la población y con los grupos indígenas, especialmente con los indígenas urbanos.



4. LA REALIDAD SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LOS INDÍGENAS EN CIUDAD

Más allá de los supuestos de los derechos indígenas y la no previsión de la realidad urbana en los instrumentos jurídicos, conviene mirar la realidad social y económica de los grupos indígenas en ciudad.

Producto de una serie de reuniones y entrevistas hechas a líderes y miembros de más de 50 cabildos indígenas urbanos, se han establecido varios hechos que muestran la diversidad situaciones y de retos a atender.

4.1. La representación social del indígena en ciudad

Existe la idea generalizada que la presencia de los indígenas en las ciudades es una anomalía, un no deber ser, o en su defecto una situación temporal o transitoria dado que según se presume aun por la misma dirigencia étnica su vocación es estar precisamente en zonas rurales, más exactamente en sus territorios, donde pueden recrear bajo condiciones de relativo aislamiento su identidad, sus formas de gobierno, sus maneras de organización social y otros derechos de Autonomía.

4.2. Indígenas en contextos con diferentes grados de urbanización

Es prudente diferenciar el fenómeno de los indígenas en cabecera municipal y centro urbano según sea el grado de urbanización de dichos contextos, pues los retos y las implicaciones son distintos si se trata, por ejemplo, de una cabecera de 20 mil habitantes, o una ciudad de 2, 3 o 7 millones de habitantes.

En los del primer tipo la relación campo-ciudad es fluida y estrecha y la presencia de los indígenas suele estar vinculada sus territorios de origen, bajo uno modelos mixtos eficientes.

En los del segundo tipo la situación es más compleja, y para ello es que conviene hacer las mayores previsiones.

4.3. Las causas de estar en ciudad

Desde el punto de vista de las causas y motivaciones por las cuales los indígenas están en ciudad y en cabeceras municipales en general, existe una diversidad de situaciones que ameritan una caracterización más detallada.

Los que están de manera temporal o transitoria es por factores asociados al desplazamiento forzado, el desarrollo de actividades comerciales y la búsqueda de oportunidades económicas, el acceso a bienes y servicios que en sus territorios de origen son escasos o nulos (como la educación superior y la salud), la realización de trámites de distinta índole, la evasión de conflictos y sanciones internas; visita de familiares y amigos.

Los que se encuentran de forma permanente es por factores asociados a la expansión urbana, que progresivamente ha terminado por absolver territorios y comunidades indígenas pre-existentes; la liquidación de varios resguardos en la época republicana y la progresiva asimilación de los indígenas a la vida nacional; la migración campo-ciudad que se presentó en el país en la primera mitad del siglo XX, y de la que no escaparon varios pueblos indígenas; la violencia partidista de la segunda mitad del siglo XX y el desplazamiento poblacional que significó para vastos sectores rurales; la búsqueda de alternativas económicas en respuesta a las condiciones de estrechez espacial en los territorios de origen; el nacimiento de generaciones indígenas en ciudad, que por razones obvias hicieron de las ciudades el principal escenario de sus planes de vida; y finalmente una cierta perpetuación de la condición de desplazamiento forzado debido a la falta de oportunidades y de garantías para retornar a sus territorios y hábitats, con el consecuente cambio cultural que esto plantea especialmente para pueblos tradicionales.

No siempre resulta fácil diferenciar la permanencia temporal de la permanencia permanente, entre otras razones porque muchas personas llegaron a las ciuda-

des asumiendo que era una situación provisional, pero las circunstancias terminaron por llevarlos a quedarse definitivamente, así como hay otras que llevando décadas conservan la expectativa de retornar a sus comunidades, a la vez que muchos van y vienen según sean sus necesidades y oportunidades al punto que estar en ciudad para algunos pueblos ha sido incorporado dentro de sus formas tradicionales de movilidad espacial.

Puesto en una línea de temporalidad podemos hablar de la siguiente tipología:

- Los que nunca llegaron a las ciudades, sino que la ciudad les llegó y entraron a hacer parte de sus dinámicas, cediendo territorial y culturalmente a poder dispersor de las mismas.
- Los que llegaron tempranamente a las ciudades, antes de que fueran el fenómeno urbano que hoy son, y también entraron a hacer parte de sus procesos.
- Los que han venido llegando desde la década de los 80, a ciudades ya claramente configuradas, producto

del recrudecimiento del conflicto armado colombiano. Usualmente padecen de altos niveles de victimización y aun no terminan por asimilar la vida en ciudad.

- Los que nacieron en ciudad y proyectan su vida en la misma.

Desde el punto de vista existencial hay grupos indígenas que ya asimilaron la vida en ciudad, conocen sus códigos y ritmos, y aun desde la marginalidad se adaptaron y se mueven con relativa facilidad; pero también hay otros que no terminan por asimilar esta experiencia y padecen los traumas de la ruptura y la incertidumbre.

4.4. La organización social y política de los indígenas en ciudad.

La tendencia observada es que los indígenas en ciudad se vienen organizando en torno a la figura de CABILDO, aun aquellos pueblos para los que no corresponde a su organización tradicional; sin embargo también conviene señalar que un segmento importante de personas y familias indígenas no se encuentran adscritas localmente a organiza-



ción étnica alguna, por razones culturales, numéricas o de otro tipo. En Cali por ejemplo, una indagación preliminar de la Secretaría Municipal de Salud dio cuenta de personas de etnias como Achagua, Cubeo, Ahuako, Siona Waunan, Wayúu, Yaruro, Totoró, Embera Chamí y Embera Katío, etcétera. Algo similar debe suceder en otras ciudades.

En el caso particular de los cabildos urbanos, el Ministerio del Interior ha pre-identificado a alrededor de 170 organizaciones de este tipo a lo largo y ancho del país. Dentro de este universo se han identificado los siguientes hechos relevantes:

- Cabildos con más de 30 años de existencia, aunque una proporción importante, quizá la mayoría, lleva entre 10 y 20 años de constitución. Un número relativamente menor lleva menos de 5 años. Es decir que no son un hecho sobreviniente, sino una realidad de lenta y progresiva maduración.
- Por regla general la composición de estas organizaciones es monoétnica, es decir que se declaran pertenecer a una sola etnia. Quizá el caso que se constituye en una gran excepción es el cabildo CHIBCARIWAK de Medellín, que además de tener más de 30 años de existencia es de composición multicultural.
- Pese a la tendencia predominante a que los cabildos se declaren de una sola etnia en particular, la realidad muestra que en ciudades grandes la composición se hace heterogénea, por fenómenos como los vínculos matrimoniales que terminan dándole cabida a no indígenas a los listados indígenas, bajo las condiciones que cada cabildo establece. También es relativamente común la inclusión de personas pertenecientes a otras etnias que localmente no están organizadas dada el bajo número de sujetos autoidentificados. En cambio en ciudades y cabeceras más pequeñas, dependiendo de las características de cada pueblo, la pauta es adscribir solo a personas que clara e inequívocamente son de la misma etnia.
- El tamaño de las personas y familias adscritas a los cabildos es variable. Mientras que existen cabildos de más de 2 mil personas, otros están entre 30 y 60 personas. No se dispone aún datos que permitan hacer una hipótesis al respecto, ni un promedio.
- Si bien es tendencia general que por localidad o municipio solo haya un cabildo por etnia, en regio-

nes como la Costa Caribe se presenta más de un cabildo de la misma etnia en un mismo contexto. Este fenómeno es particularmente notorio en los Zenú y Pijao.

- Algunas etnias predominan a la hora de clasificar a los cabildos urbanos del país por este rasgo. En particular sobresale la Inga, los Zenú, los Pijao, los Yanacóna, los Nasa y los Quichua como los pueblos con más número de este tipo de organizaciones. Contrasta este hecho con la forma como algunos pueblos indígenas teniendo un importante de población urbana, no tienen cabildos urbanos, como los Arhuako y los Wayúu.
- También es una costumbre generalizada la posesión periódica ante la respectiva alcaldía municipal, como una forma de obtener un poco de estatus y visibilidad ante la respectiva administración. Para tal efecto acostumbran cumplir con las formalidades previstas por la Ley 89 de 1890.
- La pertenencia, aval y respaldo de los territorios y autoridades mayores de origen, es una práctica que la mayoría de cabildos cumple por razones políticas y prácticas. Por razones políticas porque obtienen el respaldo y la inclusión en los procesos que como pueblo viven; y por razones prácticas porque con frecuencia es la manera como logran solventar algunos requerimientos como la certificación de pertenencia étnica por una autoridad indígena debidamente registrada, intercambios económicos, etcétera.
- Social, económica y políticamente los cabildos urbanos y sus miembros sostienen relaciones de solidaridad e intercambio con sus territorios y comunidades de origen, de una notable importancia práctica.
- La pretensión de ejercer autoridad y jurisdicción de mando sobre los afiliados de la manera acostumbrada, suele entrar en tensión con el tamaño de la población, la dispersión poblacional y las tareas de representación y gestión. En varios casos logran ejercer auténtico control sobre las conductas de los afiliados, llegando incluso a sanciones por conductas no deseadas, y en otros casos los cabildos tienen menos poder regulador y su legitimidad emana de su capacidad de gestión.

4.5. Las condiciones de vida de los indígenas en ciudad

A la luz de indicadores convencionales de calidad de vida, en especial los asociados al acceso a bienes y servicios universales, los indígenas en ciudad podrían tener una mejoría relativa respecto a la población que está en sus territorios de origen. De hecho el manejo de habilidades interculturales, que habitualmente dan estatus en las comunidades indígenas, es claramente una ventaja comparativa estando en ciudad.

No obstante si se tienen en cuenta las nociones propias de Vida Buena, el cambio que supone estar fuera de sus territorios comunidades de origen para la mayoría supone un deterioro lamentado por todos, más aun por quienes llegaron recientemente a las ciudades por causas ajenas a su voluntad.

En las entrevistas hechas se pudo establecer que la discriminación social manifiesta en diferentes prácticas sociales, la precariedad del empleo y falta de vivienda, junto con la precariedad del hábitat configuran un fenómeno de pobreza del que pocos indígenas en ciudad pueden escapar.

Es generalizada por ejemplo, su ubicación residencial y espacial en los sectores más inseguros y marginales de las ciudades, coexistiendo con entornos altamente adversos signados por zona de alto riesgo natural, informalidad habitacional, accionar de grupos delincuenciales, carencia de servicios residenciales básicos, etcétera.

Las ocupaciones de las que ordinariamente obtienen ingresos suelen estar afectadas por la informalidad laboral y la baja calificación técnica, ubicándolos en los niveles más subalternos de las relaciones sociales. Hablamos de oficios como las ventas ambulantes, el servicio doméstico, la vigilancia de esquina, el jornaleo ocasional.

No obstante algunas familias han obtenido cierto ascenso social, particularmente de los migrantes y desplazados de mediados del siglo pasado, que gracias a la educación formal y cierta estabilidad laboral de los padres han podido lograr mejores condiciones de vida.

De otro lado la mayoría refiere un acceso a la oferta universal de educación básica y media y de salud, en este último caso bien como población pobre con Sisben, o como población indígena en virtud a los autocensos y a



las políticas de reconocimiento de las entidades públicas de salud. En ambos tipos de servicios la dificultad anotada es la ausencia de enfoques y planes diferenciados, que justamente garantice un tratamiento acorde a la diferencia étnica.

En este acápite es necesario señalar que pese a las condiciones extremas de pobreza que afronta la población indígena en ciudad, la conciencia de identidad y sus dotaciones culturales hacen una diferencia importante para asumir su realidad material e incluso superarla, haciéndola menos vil.

4.6. La construcción, recreación y afirmación de la identidad étnica indígena

Sin excepción la interculturalidad intensa es una realidad que informa los procesos étnico-indígenas en contextos urbanos. Son variados los mecanismos con los cuales los indígenas en ciudad afirman y recrean sus identidades. Algunos son eficientes y otros, por el contrario, afrontan grandes retos. Entre los primeros están:

- Las relaciones de intercambio material, cultural y social con sus comunidades y territorios de origen
- La adscripción política a procesos de sus organizaciones y autoridades de origen.
- La generación de distintas modalidades de encuentro y reencuentro, y de formas de organización política que evocan a las figuras tradicionales o las que más prevé la legislación colombiana, como es la de cabildo.
- El desarrollo de prácticas culturales de corte religioso o espiritual mediante agentes especiales en torno a los cuales se convocan, usualmente venidos de sus territorios de origen
- La exaltación de ámbitos subjetivos y familiares en los que pese al entorno la conciencia de identidad se expresa.
- La construcción y/o apropiación de algunas formas de espacialidad, que aunque dispersa son ámbitos en los que los grupos indígenas se encuentran y recrean sus identidades.

- La búsqueda de diferentes formas de acceso a la tierra (rural), como estrategia para desarrollar modelos mixtos (urbano-rurales) de organización socioeconómica.
- La promoción e implementación de proyectos de revitalización étnica y cultural, incluso con apoyo institucional, como escuelas indígenas.
- La adopción de diferentes estrategias de visibilización en las ciudades, como acuerdos políticos con gobernantes, ejecución de proyectos y actividades culturales de trascendencia para la ciudad, etc.

Los que por el contrario acusan una situación crítica son:

- La conservación y reproducción de los idiomas nativos, que en ausencia de un entorno social favorable se repliegan en el mejor de los casos a la intimidad de sus casas. Lo cierto es que entre una generación a otra es un patrimonio que tiende a perderse.
- Las relaciones de parentesco, que claramente se ven trastocadas por las relaciones multiculturales que en ciudad afrontan y que de una u otra manera afectan las maneras acostumbradas de los vínculos matrimoniales y otras formas de relacionamiento.

4.7. Las relaciones y los vínculos sociales

Claramente las relaciones sociales que los indígenas en ciudad están afectadas por la dispersión residencial y la movilidad espacial, de modo que en muchos casos a pesar de pertenecer a una misma etnia son de orígenes territoriales y comunitarios distintos.

Estos factores hacen que las relaciones que establecen no sean del tipo de las que se verifican en sus comunidades de origen, donde por el contrario suelen estar menos expuestas a los influjos de la multiculturalidad y cotidianamente los contactos son directos y permanentes.

Varias son pues las características de las relaciones sociales que se constatan en contexto urbano:

- Relaciones mediadas por acuerdos que se renuevan periódicamente
- Encuentros periódicos e igualmente pactados
- Base social dispersa con oportunidades menos intensas de interacción cotidiana.

Dicho de otra manera, son configuraciones sociales cualitativamente distintas a las que se presentan en las comunidades tradicionales.

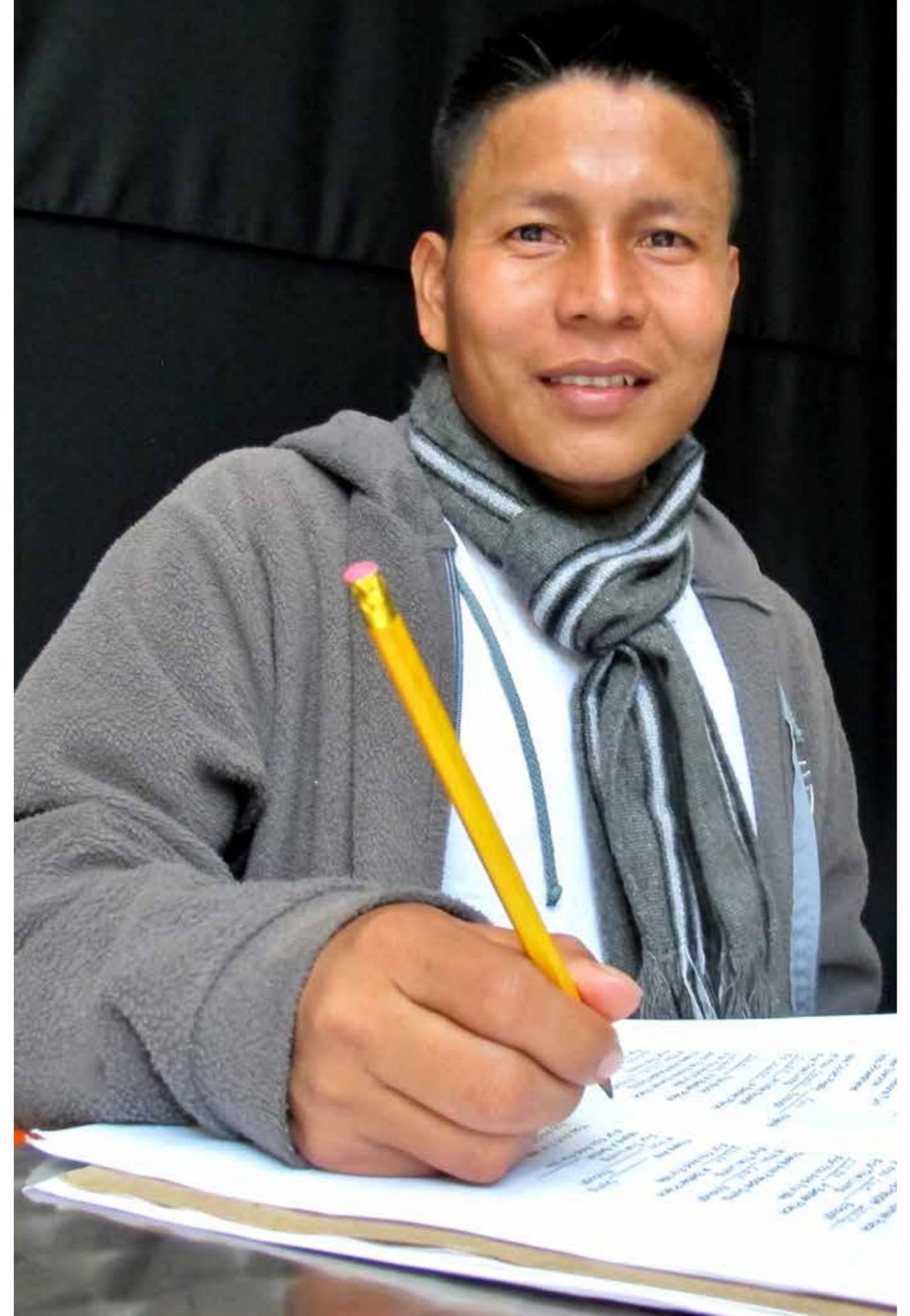
4.8. Los intercambios con los territorios y las comunidades de origen

Las relaciones con las comunidades y territorios de origen son una realidad que trasciende lo familiar en muchos casos y alcanza niveles importantes de eficacia económica, cultural y política, en especial para la preservación de las identidades indígenas en contextos urbanos.

Ordinariamente se participa en eventos culturales de los territorios de origen, recibe temporalmente a familiares y paisanos, se hacen envío de artículos tradicionales y modernos no disponibles en los respectivos contextos.

El aval de las autoridades de origen es una práctica que tiende a generalizarse, particularmente en aquellos pueblos indígenas que tienen larga tradición organizativa bajo la figura del cabildo, como son los Inga, los Kofán, los Yanacona, los Zenú, los Nasa, los Misak y los Pasto.

Todos los indígenas entrevistados exaltaron este fenómeno, y ciertamente es algo que debe ser incorporado dentro de las políticas globales para los pueblos indígenas.





5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ni en los tratados y declaraciones internacionales, ni en la legislación nacional existe acepción alguna para los indígenas en razón al contexto en el que se encuentren, sin embargo en Colombia ha hecho carrera la noción de indígena urbano como si se tratara de un estatus que por la supuesta pérdida de identidad y pocas probabilidades socioculturales de establecer y vivir en comunidad, requiriera de un tratamiento cargado de reservas

y de sospechas, aun por parte de las mismas organizaciones étnicas y grupos de origen.

No obstante las evidencias disponibles señalan que su presencia en las ciudades y cabeceras municipales no es necesariamente una anomalía o ni un hecho transitorio. La tendencia es que el número de indígenas en estos entornos se viene incrementando, y que a

su manera también contribuyen a la construcción y vivencia del fenómeno urbano en prácticamente toda América Latina.

Normalmente esta realidad es abordada desde la perspectiva de las migraciones y de la pobreza, es decir, como un hecho a superar, y pocas veces es problematizada desde la perspectiva identitaria y cultural, por lo tanto como un rasgo incluso estructural del pluralismo ciudadano.

En Colombia bajo la sombra de la indiferencia estatal y del movimiento nacional indígena, los indígenas se las vienen arreglando desde hace un buen tiempo para construir, recrear y afirmar sus identidades, y el paso más significativo de esta determinación viene siendo la conformación de cabildos urbanos que aunque casi nunca obtienen el reconocimiento administrativo por parte del gobierno, operan como estrategia para agregar intereses, invocar derechos, ganar visibilidad política y gestionar sus necesidades.

Prueba de ello es la consagración en los acuerdos derivados de la Consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de una obligación del gobierno tendiente a la adopción de un protocolo para el eventual registro de estos cabildos. Desde el año 2012 se inició un proceso tendiente a cumplir esta tarea, y nos consta que se logró activar una movilización social altamente dialogante y participativa con un buen número de cabildos urbanos del país, que finalmente condujo a la concertación directamente con los dolientes de un documento (el protocolo) en el que se lograron plasmar todos los aportes que las partes hicieron a la vez que se daba cuenta de los temores y reservas que existen al respecto, entre ellas la promoción del abandono de los territorios de origen, la creación o legitimación de formas de autoridad étnica desprovistas de control por parte de sus autoridades de origen, y la invocación de derechos colectivos como la Consulta Previa, el territorio colectivo y la jurisdicción especial indígena.

Lo que se logró construir ciertamente debe dar tranquilidad al respecto. No hay en sus demandas desafueros ni ánimo de confrontación, solo existe el reclamo de derechos legítimos que de por sí deben ser garantizados por el Estado en tanto son indígenas, como el derecho al reconocimiento, a la organización, a la igualdad y a acciones afirmativas, entre otros más.

Su desprotección como un sector de la sociedad claramente diferenciado es notoria y preocupante. En

este universo hay personas víctimas de las violencias, migrantes temporales o permanentes, grupos absorbidos por la expansión urbana, etcétera. Virtualmente todos los grupos indígenas tienen personas y familias en estos contextos, incluso en términos cuantitativos los indígenas urbanos pueden ser tanto o más que el grupo étnico más grande de Colombia. De hecho hay cabeceras municipales y pequeñas ciudades que mayoritariamente son indígenas, sin embargo pasan desapercibidos para los decisores de política pública y los legisladores.

Solo para hacernos a una imagen del grado de densidad pluricultural tratemos de poner en una matriz de múltiples entradas a los habitantes de ciudades de 102 pueblos indígenas, con diferente vocación de permanencia (transitoria, permanente, provisional); expuestos a entornos de diferente tamaño y grados de urbanización; movidos por diferentes causas estructurales que explican su presencia (nacieron, llegaron por voluntad propia o en contra de ella, preexistentes a las fronteras urbanas y absorbidos por su expansión); con diferentes grados de preservación de sus culturas ancestrales; adelantando organizadamente estrategias de revitalización étnica con resultados disímiles; y el resultado es un complejo de realidades que han sido poco estudiadas y que en todo caso hacen parte del pluralismo que el Estado está obligado en reconocer y proteger, aunque no sea así por prejuicios, desconocimiento o simple postura discriminatoria.

No hay que ser profeta para advertir que los indígenas en ciudad se van a incrementar. Ellos no escapan a las tendencias mundiales de urbanización así insistamos en verlos como un accidente o una calamidad, que algo o mucho de eso hay. A nuestro juicio el auténtico reto no es en insistir en devolverlos a sus territorios, entre otras razones porque nos guste o no las ciudades han sido y son también parte de su territorialidad, así como comienza a serlo el ciberespacio.

Quizá el primer derecho que debemos reconocerle a estos indígenas, y a todos en general, es el derecho a vivir su contemporaneidad y esta pasa también por las calles, los autobuses, las industrias, los barrios, las esquinas. Es hora entonces de replantear esa visión funcional del espacio urbano que así como proscribió la informalidad, los habitantes de calle, la diversidad sexual, en aras de una estética de lo limpio, lo ordenado y el consumo, también sataniza la existencia de indígenas urbanos o en ciudad.



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barth, F. (1976). Los grupos étnicos y sus fronteras. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (2003). La modernidad líquida. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (1976). La cuestión urbana. Ciudad de México: Siglo XXI.

Castillo, L. (2006). El Estado-Nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha por el territorio en la reimaginación de la nación y la reivindicación de la identidad étnica de negros e indígenas. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Durkheim, E. (1995). La división del trabajo social. Madrid: Akal.

Gentili, A. (2012). El león y el cazador. Historia del África Subsahariana. Buenos Aires: CLACSO.

Guadalupe, L. (Sin año). Etnicidad, pobreza y exclusión de los indígenas inmigrantes de Quito, Guayaquil y Tena. Quito.

Lefebvre, H. (1971). De lo rural a lo urbano. Barcelona: Ediciones Península.

Lipovetsky, G. (2000). La era del vacío. Barcelona: Anagrama.

Molnar, A., & Carrasco, T. (Sin año). Pueblos indígenas, identidad y pobreza en las ciudades de México, Canún y Coatzacoalcos-Minatlitán. Ciudad de México.

Stanley, T. (1989). Conflicto étnico en el mundo actual. Clásicos y contemporáneos de la antropología, 335-349.

Stavenhagen, R. (1992). La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos. Estudios sociológicos, 53-76.

Tönnies, F. (1997). Comunidad y sociedad. Buenos Aires.

Valdivia, N. (sin año). Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de los inmigrantes indígenas en las ciudades de Cuzco y Lima. Lima.



Ramiro Andrés Lara Rodríguez¹

Resumen

Este documento presenta desde un enfoque demográfico, la situación general de la población indígena que habita contextos urbanos en Colombia. Con base en una tipología analítica que se aproxima a la diversidad de situaciones espaciales y demográficas de las ciudades y municipios del país (Lara; 2014), se presenta el desarrollo demográfico y socioeconómico de esta población, para finalmente postular algunas conclusiones y recomendaciones para la construcción de la política pública de indígenas en contextos urbanos y el protocolo de inscripción de cabildos en ciudad. La pregunta que orienta este trabajo ¿Cuál es la situación socioeconómica y demográfica de la población indígena que habita en contextos urbanos en Colombia? Las fuentes de datos es el censo de población y vivienda DANE (2005) y los registros poblacionales de los cabildos realizados por cuenta de las mismas comunidades.

Introducción

La presencia de comunidades indígenas en contextos urbanos es, tan sólo en América Latina, un fenómeno de gran interés y una fuente de reflexión en la que han participado tanto la comunidad académica como los organismos del estado. Alrededor de este tema en particular se ha construido un corpus de interpretaciones que reflejan su complejidad por lo cual su análisis es un ejercicio que demanda la articulación de enfoques teóricos y metodológicos diversos.

Si bien este documento se concentra en un enfoque demográfico, parte de una revisión de literatura sobre los lineamientos teóricos y metodológicos que han orientado las investigaciones acerca de los indígenas en contextos urbanos.

El primer capítulo revisa cinco enfoques transversales en torno a los cuales se han construido los análisis más notables relativos al tema de interés: el histórico, el socio-económico, el cultural, el político y el demográfico.

El segundo capítulo da cuenta de la sistematización del trabajo en campo que se desarrolló en el marco de un conjunto de talleres y entrevistas en varios municipios y ciudades colombianas por un grupo de profesionales de ciencias sociales del Ministerio del Interior². Allí se rastrean las razones de la presencia de indígenas en contextos urbanos.

El tercer capítulo esboza dos elementos centrales que se basan en la información y el análisis de los capítulos I y II. El primero, introducir de forma general la situación de los indígenas que están asentados en las zonas urbanas de Colombia. El segundo, a partir de una tipología³ propuesta para el tema, desarrollar las variables socioeconómicas de forma comparativa.

El cuarto capítulo expone las conclusiones y recomendaciones.

¹ Antropólogo y Demógrafo

² Nohora Muchavisoy - Antropóloga, Myriam Sierra - Contadora, Carlos Orjuela - Antropólogo, Carlos Ariel Ruiz - Sociólogo, Edgar Méndez - Antropólogo, Carlos Chindoy - Abogado, Luis Lis-Ingeniero de sistemas

Ver: "La población afro descendiente e indígena en América Latina - puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20" (ALAP, 2015)



CAPITULO I. Aproximaciones teóricas y metodológicas para el estudio de los indígenas en ciudad

Antes de ahondar en la presentación de los ejes propuestos (político, social, cultural, histórico y demográfico), vale la pena revisar cuáles han sido las principales herramientas metodológicas empleadas para aproximarse al fenómeno de la presencia de comunidades indígenas en contextos urbanos. Ya sea desde el ámbito disciplinar de la antropología, la historia, la sociología o la demografía, buena parte de los enfoques interesados en este tema en particular han privilegiado las siguientes estrategias: la etnografía, la observación participante y la construcción de historias de vida (Aravena, 2008; Herrera, 2002; Alcaldía Mayor, 2008); la investigación basado en fuentes primarias y secundarias (Zambrano, 2008; Gómez, 1998; Lira, 1995) y el análisis cualitativo y cuantitativo de datos obtenidos a través de censos (Hernández, 2006; Motta, 2012). No todos los estudios revisados optaron por circunscribirse tan solo a una de estas estrategias, circunstancia que revela la multiplicidad de enfoques a partir de los cuales es posible abordar esta problemática.

Eje histórico

La perspectiva histórica, sustentada principalmente en trabajo con fuentes documentales y testimonios, busca ilustrar los orígenes y antecedentes de la presencia indígena en contextos urbanos. Por una parte, están los estudios que destacan y analizan distintas facetas de las formas de organización social, de las costumbres y de las instituciones indígenas, comprendiéndolas en el escenario que se estableció tras la fundación y consolidación de las ciudades hispanas en la colonia. Esta perspectiva permite entender la naturaleza de los encuentros entre indios, blancos, negros y demás habitantes del mundo urbano, revelando la existencia de relaciones de poder sustentadas en regímenes culturales, políticos y económicos asimétricos (Zambrano; 2008; Gómez, 1998). A partir de este enfoque es posible advertir que la relación de las comunidades indígenas con el espacio geográfico sobre el cual se establecieron las ciudades antecede a estas últimas, y que el proceso paulatino de urbanización

que se inició en el siglo XVI representó la imposición de un modelo de organización social, de explotación de los recursos naturales y de ocupación del territorio que aún hoy sigue generando desigualdades.

Por otra parte, hay estudios con perspectiva histórica que se refieren a los prolongados procesos de migración que, aunque comenzaron en el periodo colonial, siguen aún vigentes. Estas aproximaciones se han detenido a analizar las distintas contingencias históricas que generaron el desplazamiento de comunidades indígenas desde sus territorios ancestrales hacia las ciudades, mostrando además cómo la migración implicó su adaptación paulatina a la vida urbana y su organización dentro de ésta. Aunque la literatura existente hace referencia a procesos que se remontan a la consolidación de la sociedad colonial y a la conformación de las repúblicas en lo que actualmente denominamos América Latina (Mejía, 2000; Lira, 1995; Gómez, 1998), sobresale el interés por aquellos que se dieron paralelos a la ascendente urbanización que se inició promediando el siglo XX y a los ocasionados por conflictos y violencia interna (Aravena, 2008; Herrera, 2002; Romero, 1999).

Ponderando estas perspectivas, hay que destacar la forma en que la reconstrucción y referencia al pasado se ha perfilado como un instrumento que opera en el presente y cuyo papel contribuye a trazar una genealogía de las comunidades en cuestión. Esto ha contribuido a que los indígenas en contextos urbanos formulen y reconozcan una tradición propia, a partir de la cual promueven reivindicaciones políticas, económicas y culturales significativas.

Eje socio-económico

El enfoque socio-económico, por su parte, se ha preocupado por indagar alrededor de las estrategias que usan los indígenas para articularse a la estructura económica de la ciudad contemporánea. Partiendo de la noción que la mayoría de estas comunidades se encuentran en una situación marginal que los aísla del conjunto de la

sociedad y que les restringe a el acceso al mercado laboral, a los servicios y a los derechos ciudadanos, este enfoque se detiene a analizar las estrategias que les permiten sobrevivir en la ciudad y generar capital a partir de iniciativas independientes.

Además de relatar cómo estas estrategias implican vincularse a sectores tradicionales de la economía como el servicio doméstico, la construcción, el comercio de alimentos y bienes manufacturados o la agricultura, algunos de estos estudios han subrayado la emergencia de una 'economía étnica', entendida como nichos de mercado construidos alrededor de prácticas y saberes tradicionales y locales (Motta 2012: 21). Es así que la preparación y el consumo de plantas medicinales y enteógenos, la fabricación de artesanías o la representación de rutinas se han convertido en una fuente de ingresos que mitiga las condiciones de marginalidad social y rezago material que caracteriza a un alto porcentaje de los indígenas que habitan contextos urbanos.

Estos mecanismos, sin embargo, no se antojan suficientes para zanjar las iniquidades y jerarquías estructurales existentes; lo que señalan estos estudios es que la mayoría de comunidades indígenas en contextos urbanos continúan viviendo en situación marginal y sin acceso pleno al mercado laboral existente.

Eje Cultural

El análisis de los elementos culturales que distinguen a las poblaciones indígenas en la ciudad es, probablemente, una de las cuestiones más comunes en la literatura sobre este tema, particularmente en aquella que se inscribe en la antropología. Recurrentemente se ha subrayado que la relación entre el ámbito urbano y las prácticas, los saberes y la cultura material indígena genera un modelo de sociabilidad cruzado por tensiones, que determina la cotidianidad de los actores involucrados. De acuerdo con los análisis señalados, esas tensiones tienen dos manifestaciones principales: la reafirmación de la identidad cultural y la aculturación.

En lo que a procesos de reafirmación se refiere, los estudios que privilegian este enfoque suelen subrayar los mecanismos que les permiten a los indígenas identificarse como comunidad particular dentro del ámbito urbano. Allí se destacan cuáles han sido las estrategias desplegadas para conservar la lengua, el vestido, la alimentación, la medicina, las prácticas y los saberes que se estiman tradicionales; a través de historias de vida y ejercicios etnográficos, estos estudios dan cuenta de diversos procesos orientados a formular acciones afirmativas que reivindican la identidad étnica: la organización de cabildos urbanos, la promoción de políticas de

etno-educación, la apropiación simbólica del territorio, la reproducción de prácticas y técnicas tradicionales y la reconstrucción de la memoria colectiva son algunas de las más llamativas (Alcaldía Mayor, 2008; Hecht, 2008; Bernal, 2012).

Respecto a aquellos enfoques que examinan la aculturación, entendida como un proceso de intercambio asimétrico que modifica estructuras tradicionales (Bernal, 2012: 88), lo que más se destaca es la forma en que la cultura de masas de las ciudades ha logrado imponer sus prácticas y estilos de vida sobre la de aquellos actores que se reconocen parte de comunidades indígenas. Partiendo de esa tesis, estos estudios subrayan la manera en que el racismo, la discriminación y el enaltecimiento de la sociedad moderna capitalista han provocado una disolución paulatina de los grupos étnicos minoritarios dentro de los esquemas sociales y económicos de la ciudad, situación que conlleva la desaparición de lenguas, prácticas, saberes y manifestaciones que configuran cosmovisiones distintas a la del orden hegemónico.

Llama la atención que una buena parte de los trabajos que abordan el tema de la presencia de comunidades indígenas en contextos urbanos privilegiando el eje cultural, parten de reconocer una supuesta dicotomía entre identidad propia y ajena. Este enfoque en particular corre el riesgo de entender la identidad como una condición esencial, desconociendo su carácter dinámico e histórico. En ese sentido, hay que rescatar los aportes que no se detienen en identificar y enumerar cuáles son los 'rasgos originarios y verdaderos' que permiten distinguir una cultura dada, sino que intentan analizar los intercambios culturales explicando sus densidades y direcciones.

Eje político

Estrechamente relacionado con lo expuesto anteriormente, el eje político se centra en mostrar cómo la reafirmación de la etnicidad ha servido a las comunidades indígenas para gestionar reivindicaciones en el ámbito de la ciudad. Partiendo del argumento que los indígenas en general han sido sometidos a procesos de marginalización e invisibilización que limitan su ejercicio de la ciudadanía, este enfoque destaca las estrategias políticas orientadas a garantizar el goce de derechos sociales, económicos y culturales y a profundizar la autonomía frente a los organismos del estado.

Con esa perspectiva, los trabajos que destacan el potencial político de los indígenas urbanos se han preocupado



por analizar los procesos de organización, las estrategias de visibilización y los modos en que estas comunidades fortalecen su tejido social a partir de la reproducción de sus prácticas ancestrales. Lo que salta a la vista es cómo las formas tradicionales de gobierno y control social, el uso de efectivo de la lengua, la apropiación del territorio urbano y la convocatoria alrededor de rutinas tradicionales pueden servir para que el estado y la ley reconozcan la singularidad de estas comunidades y les brinde una atención diferencial (Alcaldía Mayor, 2008; Aravena, 2008).

Desde luego que las exigencias legítimas de los indígenas no se han traducido, necesariamente, en la posibilidad real de acceso a una ciudadanía plena; el interés limitado de los organismos del estado y una marginalidad histórica y estructural han provocado que muchas de las iniciativas señaladas se restrinjan a su formulación o demanda. Así las cosas, los trabajos que se enfocan en esta dimensión de la presencia indígena en ciudades también insisten en subrayar las continuas tensiones que existen entre estos, los sectores mayoritarios de la sociedad y el estado, dejando ver una problemática constante e inacabada.

Eje demográfico

La demografía estudia los cambios en las poblaciones humanas así como su estructura en momentos determinados del tiempo. Para establecer tales cambios estudia en particular tres eventos: la mortalidad, la fecundidad



y la migración. A propósito de ellos se han establecidos teorías de comportamiento demográfico hegemónico que tienen que ver con el concepto de desarrollo. Esta forma de expresar la realidad social y las condiciones de vida de estas comunidades se basa en datos estadísticos y criterios cuantitativos que permiten tener una dimensión de las problemáticas que los afectan.

Por lo general, estos documentos se han elaborado a partir de variables similares: el sexo, la edad, la ocupación, la lengua, los niveles de escolaridad, la condición socio-económica, la distribución en el territorio, el origen y la pertenencia a un grupo étnico son las más comunes. Al comparar y analizar desde un enfoque cualitativo esta serie de datos es posible vislumbrar muchas de las circunstancias descritas en los otros ejes temáticos, lo cual resulta de gran utilidad al momento de defender posiciones como las mencionadas (Hernández, 2006; Motta, 2010). Ahora bien esta postura en la mayoría de los casos se fundamenta en mediciones y estimaciones para la sociedad general en el marco de la teoría de la transición demográfica la cual postula que los cambios en la población se producen en razón a una racionalidad la cual proviene sólo de una sociedad industrial urbana y no de sociedades agrarias tradicionales o aquellas cuya dimensión cultural e histórica son evidentemente diferentes a la sociedad hegemónica.

En tanto, la teoría contempla tres tipos de poblaciones: a) pre-transicionales, donde por causa de los avances técnicos en la agricultura, el avance de la medicina y la educación; las tasas de mortalidad descienden

manteniéndose estable los niveles de fecundidad lo que produce un crecimiento poblacional exponencial; b) transicionales, donde la mujer empieza a participar activamente de los mercados de trabajo y la educación, estableciendo la anticoncepción como una práctica más frecuente, reduciendo ostensiblemente las tasas de fecundidad; d) post-transicionales, en la cual las tasas de fecundidad y mortalidad son bajas, propias de sociedades post-industriales. Las tres etapas mencionadas están relacionadas con la idea de una “racionalidad económica”, que lleva a las personas a tomar decisiones que vayan en sentido de las ideas centrales de la teoría y sustenten la idea de sociedades desarrolladas.

Un poco en tensión con esta postura teórica, indagamos las medidas o agregados que pueden aproximarse a la realidad indígena en contextos urbanos insinuando variables de orden cultural introduciendo la Demografía Étnica Participativa. Este enfoque propone en general dos cosas. La primera es que los métodos demográficos existentes para calcular los cambios en las poblaciones étnicas deben contener variables distintivas a las de la sociedad en general. La segunda, que estas comunidades en el marco de la autonomía y el gobierno propio pueden generar proceso de elaboración de variables, instrumentos y estrategias de sistematización a partir de su historia de población. Si bien este texto no alcanza a abordar estos temas, sí es un primer paso que se centra en desarrollar una tipología lejana a los estudios convencionales de demografía espacial y por otro lado sistematiza algunos ejercicios que han elaborado los indígenas en contextos urbanos.





CAPÍTULO II. Hacia la ciudad: migraciones internas y territorio

Es del interés del presente trabajo partir de algunos elementos empíricos que nos permitan determinar la diversidad de situaciones poblacionales que presenta la población indígena en contextos urbanos. Es por ello que el presente capítulo presenta algunas de las conclusiones más relevantes que en entrevistas, reuniones y talleres con funcionarios del Ministerio del interior resaltaron. Su trabajo de recolección de información se concentró “en Sincelejo, Medellín-, Armenia, Cali, Puerto Asís, Florencia, Bogotá; localizados en los departamentos de Sucre, Antioquia, Quindío, Putumayo, Caquetá respectivamente y Distrito capital. En cada uno de estos puntos se contó con la participación de indígenas habitantes de otros municipios aledaños procurando la participación de diversos pueblos organizados en organizaciones de cabildos urbanos. Es estos escenarios se indagó sobre la historia de origen de la organización, la composición de la población indígena y sus condiciones de vida, los criterios de adscripción y pertenencia al cabildo, los vínculos con las comunidades y territorios de origen, las formas de reconocimiento e inclusión por parte de municipios, departamentos y otras entidades públicas, las formas de recrear o conservar las culturas tradicionales y la identidad étnica en contextos urbanos, las funciones de gobierno y autoridad indígena y las formas de reconocimiento e inclusión en organizaciones y procesos indígenas nacionales y regionales . De este ejercicio se extrajeron y sistematizaron los principales aspectos que justifican la presencia de indígenas en contextos urbanos que se presentan con el propósito de ser la base de la construcción de tipologías analíticas para dar cuenta de esta población” (Lara; 2015; pg). Las conclusiones generales al respecto se relatan a continuación.

Las estructuras familiares en la ciudad están disgregadas por la ausencia de territorio, lo cual dificulta las prácticas tradicionales y la vida comunitaria permeada por el sistema económico, lo que reproduce el riesgo de perder la cultura. Así la dualidad indisociable entre territorio y estructura social es fragmentada y las situaciones de discriminación y vulnerabilidad se acentúan. Así, si bien el territorio desde todas sus dimensiones tiende a desaparecer, también es un elemento de resis-

tencia. En otras palabras, se pierde una relación física con el espacio, la relación con el ambiente y los recursos naturales; pero en algunos de los casos, las dimensiones del “pensamiento”, del espacio político y espiritual traducido en la memoria individual y colectiva, se activan como elementos de resistencia.

La dispersión habitacional en la ciudad, hace difícil que se lleven a cabo las prácticas comunitarias así como el ejercicio de normas y saberes propios comunitarios. Si se pudiera garantizar el acceso y la participación a estos elementos podría pensarse en la reconstrucción de las prácticas tradicionales y por ende algunos elementos originarios.

La unidad identidad, cultura y territorio deja de ser. Si bien uno tiene que ver con los otros y todo con lo uno, en el espacio urbano se ve amenazado no sólo por lo expuesto en todo lo anterior sino también por los discursos étnicos esencialistas que entre otras cosas justifican y sostienen los instrumentos jurídicos.

Se manifiesta que los cabildos urbanos son autoridad indígena, poseen un reglamento interno y espiritual, desde la cosmovisión. El poder que ejercen no es arbitrario, la autoridad funciona sobre una base comunitaria de forma regulada. Los cabildos urbanos serían una estructura organizacional para volver a organizar la cultura, pensar temas de identidad cultural, territorio, etno-educación, etno-salud, usos y costumbres.

De los puntos anteriores se puede deducir en el abordaje del problema desde tres perspectivas. La primera sostiene que la cultura puede producirse y reproducirse según el contexto en el que se desarrollen e interactúen sus protagonistas. Para nuestro caso, que pueden originarse factores de índole cultural del contexto urbano. Una segunda postura donde los elementos simbólicos y culturales pueden ser replicados en el nuevo contexto. Y una tercera donde hay una mezcla heterogénea de las dos primeras.

No sobra aclarar que acudir a un esencialismo étnico, podría ser un elemento que pusiera en riesgo la identificación de factores de cada uno de las tres posturas

pero además empañaría la búsqueda del conocimiento de los procesos étnicos indígenas en la ciudad. No se trata entonces de tomar una o la otra en particular, sino con base en los elementos empíricos poder identificar procesos diferenciados con dinámicas complejas que hace posible la pervivencia de los indígenas en ciudad y poder re-pensar conceptos como el de etnicidad, territorio, cultura en el marco de nuestros hallazgos. De tal manera exponemos los factores que pueden empezar a diferenciar los procesos de poblamiento de los indígenas en la ciudad señalando las principales causas.

- a) Violencia, desplazamiento y despojo producido de la década de los 80s y en adelante
- b) La primera violencia del siglo XX
- c) Presiones económicas dados los procesos históricos
- d) El crecimiento implícito de la ciudad que llegó hasta territorios indígenas
- e) Población flotante en las ciudades buscando alternativas económicas y sociales
- f) El crecimiento de población indígena en ciudad con varias generaciones originales de la misma

De lo anterior podemos presumir que hay algunos indígenas que están en los municipios y ciudades desde el mismo momento de su origen, siendo su presencia una variable evidentemente importante en la configuración social, cultural y seguramente espacial del área urbana. Este caso, documentado por Zambrano (2008), permite establecer la participación en la vida comunitaria desde la misma formación de lo que se entendía como urbano y nos hace deducir que deben existir formas originarias de organización que van a la par con la consecución misma de lo que se entiende por urbano.

Otra situación es cuando la conformación de lo urbano, ya institucionalizada, permitió la llegada de indígenas que según los relatos, data de la primera violencia hacia 1920.

Posteriormente otro movimiento migratorio hacia la mitad del siglo XX por las presiones dadas por los procesos de la industrialización y la centralización de la fuerza de trabajo que hizo movilizar población hacia las áreas urbanas. Seguramente este factor coincide con el comienzo de la transición demográfica que como veremos posteriormente no incidió notablemente en las estructuras de población de los indígenas. De ser así, podemos entender que el discurso a propósito de



Foto: Comunica ONIC.

la modernización y el desarrollo no tuvo cabida en los migrantes indígenas.

Otros que llegaron por la avalancha de guerra en todo el territorio nacional.

Según esta cronología podemos concluir las siguientes situaciones: a) Indígenas originarios de ciudad; b) Indígenas con más de dos generaciones en la ciudad; c) Indígenas llegados por desplazamiento forzado y cuya nueva generación nació en las ciudades o municipios; d) Indígenas llegados a la ciudad por desplazamiento u otro factor con sus unidades familiares sin ningún miembro originario de las ciudades.

Varias betas de análisis. Uno, las formas de organización familiar en el marco del proceso temporal de la migración justificable bajo todo punto de vista por su relación directa con el territorio. Dos, las causas de su llegada a los centros urbanos. Tres, la participación en las dinámicas propias de la configuración de la ciudad de los indígenas como grupo en ocasiones minoritario pero otras mayoritario tal como veremos. Cuatro, la distribución espacial, demográfica y socioeconómica de los indígenas en contextos urbanos.

El capítulo posterior desarrolla principalmente el cuarto punto, señalando tangencialmente algunos elementos de los demás.



Capítulo III. Caracterización demográfica y socioeconómica

Análisis con registros poblacionales propios de los cabildos

La pirámide poblacional de la izquierda en color verde y azul oscuro corresponde a los datos que hasta ahora han sido entregados por los pueblos indígenas referentes a sus registros poblacionales en archivo digital. A continuación se presentan la distribución de frecuencias de aquellos cabildos que tienen sus registros en formato digital

Distribución de personas en cabildos urbanos según registros propios

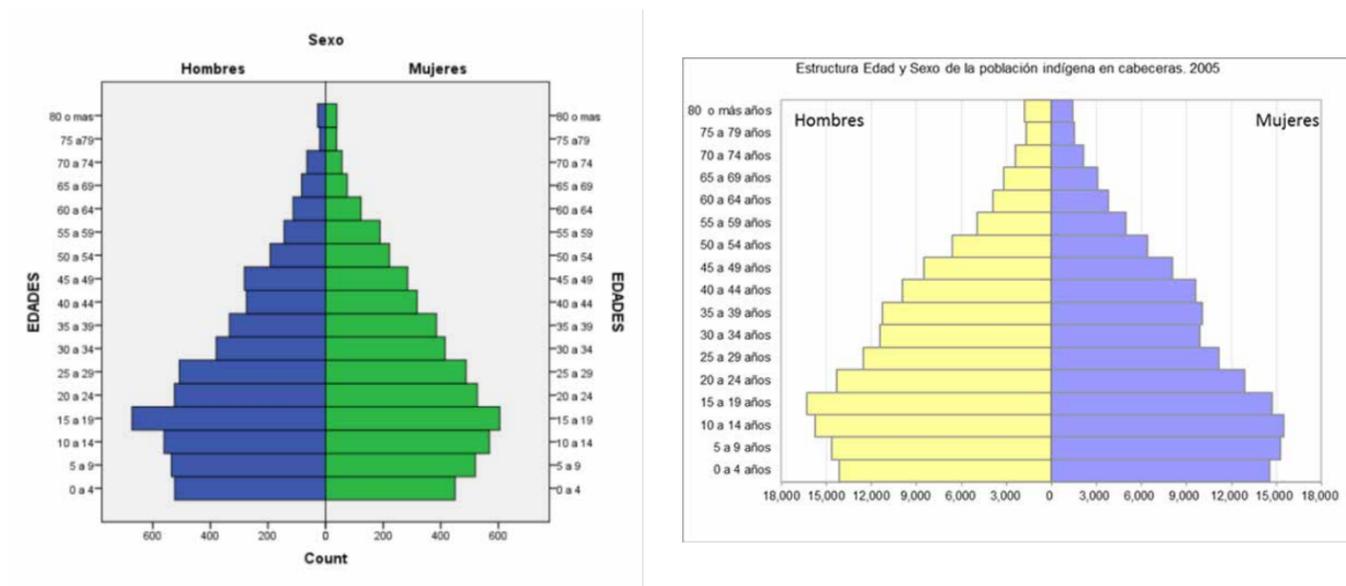
Cabildo	Frecuencia	Porcentaje
Sin Inf	575	3,7
Ambalo	811	5,3
BAIN ZIAYA JAI'YA	97	,6
Bochica	367	2,4
Camizeus	1877	12,2
Cayewaspa	921	6,0
Coconuco	207	1,3
Diosa Dulima	472	3,1
Guambiano	240	1,6
Ingacuanapa Iuiai	52	,3
José Homero	185	1,2
Km El Cinco	1613	10,5
Kofan	128	,8
Los Pastos	368	2,4
Misak Misak	672	4,4
Nasa	2057	13,4
Nasa Ús	221	1,4
Pasto	388	2,5
Quichua Ruana Pura	365	2,4
SUMAYUYAY	171	1,1
U Se Yecte	65	,4
Uitoto	321	2,1
Us Use	238	1,6
Wounaan	163	1,1
Yanacona	2780	18,1
Total	15354	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en registros poblacionales de cabildos urbanos realizados por las propias comunidades

En primer lugar debemos distinguir que la declaración sobre la pertenencia a un pueblo no siempre es clara. Para llegar a estas estimaciones, así como para evaluar la calidad de las fuentes fue necesario reunir todos los datos por variables y desde allí realizar una sola base de datos. De ahí surge la propuesta para el encuentro nacional de cabildos urbanos de unificar los criterios de registro de información poblacional para uno; tener un registro detallado sobre la pertinencia al cabildo con las acepciones y excepciones que esto conlleva y dos; la información para llevar

a cabo los procesos de caracterización que se requiera según modelos propios que puedan ser comparable a las mediciones hegemónicas.

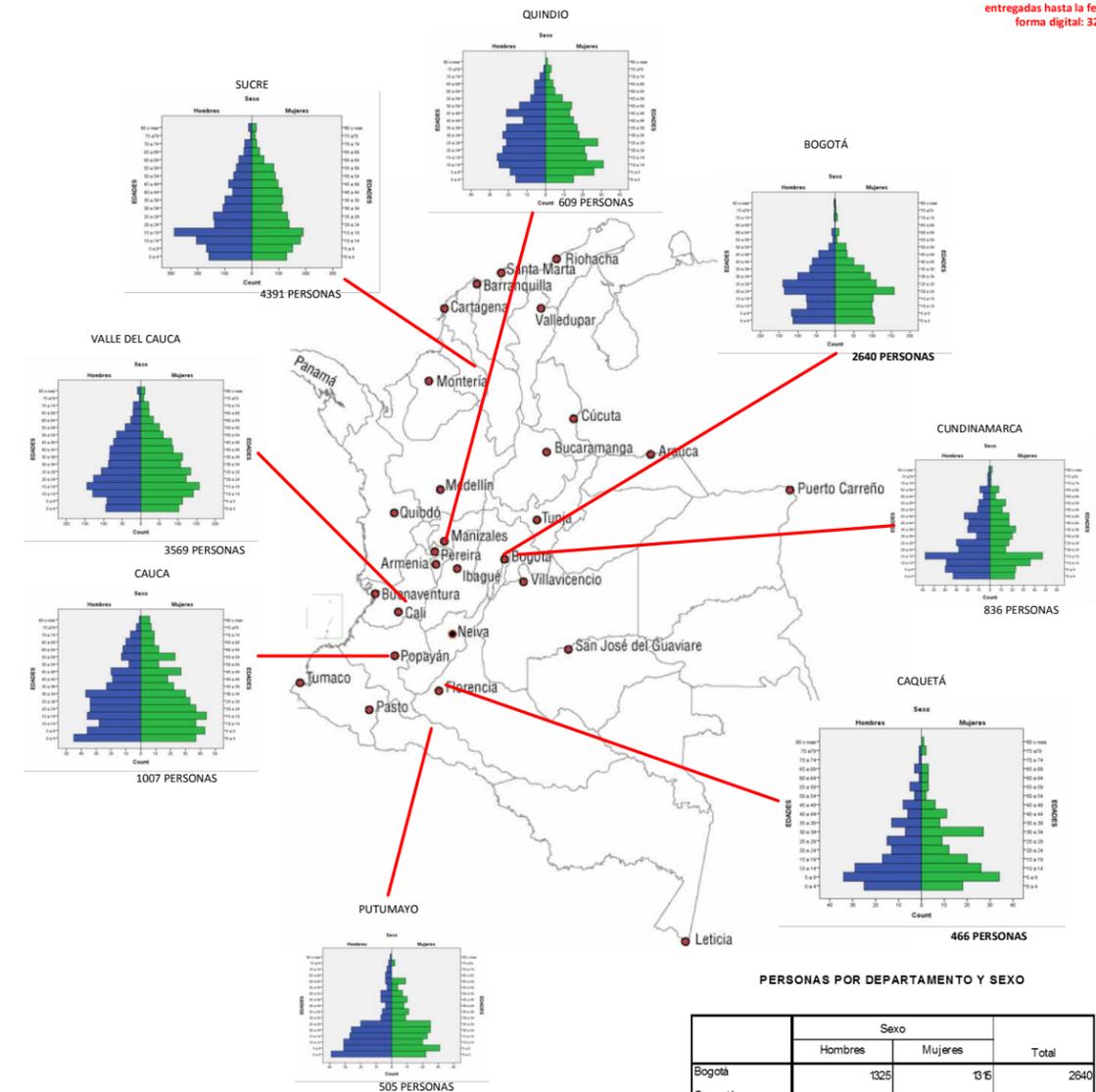
Al comprar de forma parcial, observamos que la estructura de las fuentes indígenas es muy disímil a la estructura que se construyó con fuentes oficiales del DANE. Por supuesto que la densidad es mucho mayor en con las fuentes oficiales dad su cobertura. Notamos en ambos casos que la fecundidad se ha reducido y que la mayor parte de la población se encuentra en edades de entre 10 y 19 años.



Al observar, los casos particulares por departamento no tamos que la mayor parte de población se encuentra en Cauca, Valle del Cauca y Sucre, que son los departamentos donde se encuentran la mayor parte de municipios agrupados en ambas tipologías. No obstante en Cauca la estructura poblacional difiere notablemente de los otros dos departamentos siendo los altos niveles de fecundidad un factor que sigue siendo relevante. Esto nos hace notar que en ciudades poblacionalmente grandes los comportamiento demográficos se han trasformados mientras en municipios relativamente pequeños como en Caquetá, Putumayo y Cauca la alta fecundidad sigue siendo un factor relevante.

Por otro lado ciudades como Bogotá y el mismo comportamiento en Cundinamarca marcan una evidente influencia de movilidad como sitios receptores. Esto indica, como es evidente que desde una perspectiva demográfica, hay una diversidad de situaciones de la población indígena en ciudad que traducido a política pública deben ser identificadas y tratadas de forma particular.

ANÁLISIS CON BASE EN LOS AUTOCESNOS ENTREGADOS HASTA EL MOMENTO POR LAS COMUNIDADES INDÍGENAS AL MINISTERIO DEL INTERIOR

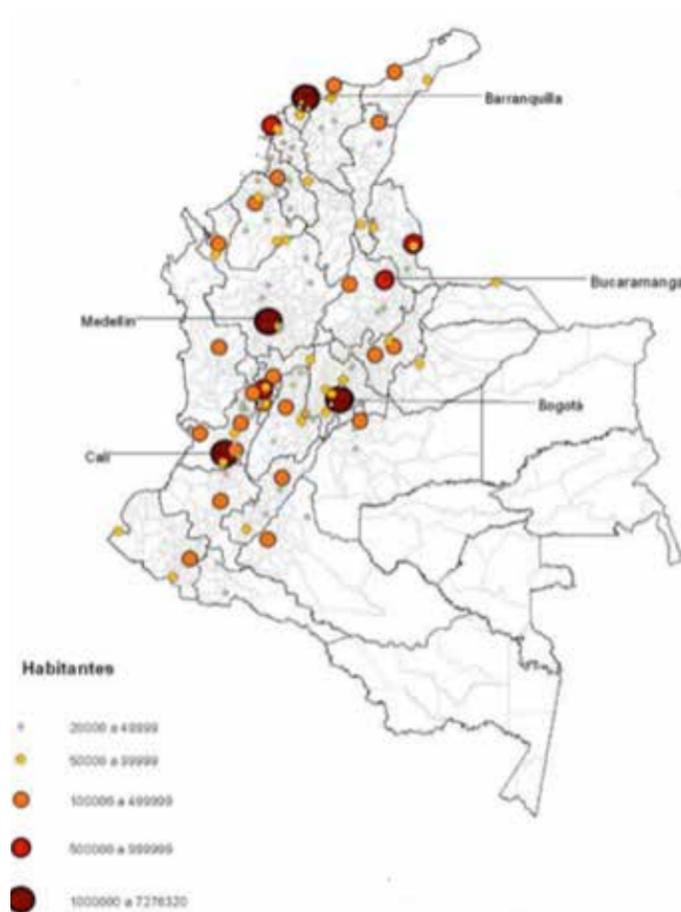


	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Bogotá	1325	1315	2640
Caquetá	232	234	466
Cauca	482	525	1007
Cundinamarca	446	390	836
Putumayo	257	248	505
Quindío	302	307	609
Sucre	2239	2152	4391
Valle del Cauca	1678	1891	3569
	6961	7052	14013

Contexto General

Análisis Departamental

Tal como evidencia el mapa, la clasificación general del tamaño de las ciudades según su densidad de población según la CEPAL para el caso colombiano esta entre 20000 y 7276320 personas. El límite superior corresponde a Bogotá que constituye un caso particular dado que triplica en población a varias ciudades que pertenecen al mismo rango como Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla. Así los contextos varían de municipio a municipio sólo contemplado la densidad poblacional, lo que tienen seguramente efectos sobre la vida del indígena en cada una de estas ciudades y municipios.



Fuente. Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), CEPAL/CELADE, [en línea], http://www.eclac.org/ceclade/depualc/.

En Colombia, un 76% de la población reside en ciudades. El nivel de urbanización varía según el departamento, siendo Bogotá el más urbanizado, con casi un 100% de población con este tipo de residencia. También se destaca Atlántico, en la región Caribe. En otros departamentos la población urbana es inferior al 50%, es el caso de Vichada en la Amazonía y Cauca y Nariño en la región Pacífica. Tales departamentos es donde se asienta la mayor parte de grupos étnicos indíge-

nas. En otros seis departamentos bordea el 50%: Boyacá en la región Andina; Córdoba y La Guajira en la región Caribe; Putumayo y Amazonas en la región Amazonía y Chocó en la región Pacífica.

Análisis Departamental de indígenas asentados en áreas urbanas

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN TOTAL URBANA	POBLACIÓN TOTAL NACIONAL	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN INDÍGENA EN CIUDAD	PROPORCIÓN DE INDÍGENAS CON RESPECTO AL TOTAL URBANO
ANTIOQUIA	4340744	5601507	77.49	6224	0.14
ATLANTICO	2008162	2112001	95.08	24229	1.21
BOGOTA	6763325	6778691	99.77	15016	0.22
BOLIVAR	1406807	1836640	76.60	1679	0.12
BOYACA	632836	1210982	52.26	956	0.15
CALDAS	646728	898490	71.98	8453	1.31
CAQUETA	227813	337932	67.41	1610	0.71
CAUCA	479365	1182022	40.55	17229	3.59
CESAR	625775	878437	71.24	5316	0.85
CORDOBA	743886	1462909	50.85	41736	5.61
CUNDINAMARCA	1442011	2228682	64.70	3290	0.23
CHOCO	212091	388476	54.60	1883	0.89
HUILA	600801	1001476	59.99	1692	0.28
LA GUAJIRA	340587	655943	51.92	31021	9.11
MAGDALENA	785801	1136819	69.12	1887	0.24
META	575373	713772	80.61	2266	0.39
NARIÑO	703636	1498234	46.96	20521	2.92
NORTE DE SANTANDER	946305	1208336	78.31	5390	0.57
QUINDIO	449161	518691	86.60	1581	0.35
RISARALDA	665104	859666	77.37	4794	0.72
SANTANDER	1410071	1913444	73.69	1611	0.11
SUCRE	488210	762263	64.05	38285	7.84
TOLIMA	887689	1312304	67.64	18080	2.04
VALLE DEL CAUCA	3516179	4052535	86.76	12521	0.36
ARAUCA	135014	153028	88.23	182	0.13
CASANARE	196508	281294	69.86	734	0.37
PUTUMAYO	124315	237197	52.41	14025	11.28
SAN ANDRES - PROVIDENCIA	42641	59573	71.58	40	0.09
AMAZONAS	24981	46950	53.21	2113	8.46
GUAINIA	10891	18797	57.94	4785	43.94
GUAVIARE	44905	56758	79.12	627	1.40
VAUPES	13977	19943	70.08	6293	45.02
VICHADA	18687	44592	41.91	2206	11.80
TOTAL	31510379	41468384	75.99	298275	0.95

Se presenta otra beta de análisis cuando podemos determinar patrones espaciales en los asentamientos de los pueblos indígenas. Por ejemplo es claro que los Coyaimas son originarios del departamento del Tolima o que los Wayuu de La Guajira. ¿Cuáles son las razones de poblamiento de los indígenas en ciudades y municipios?

Distribución de los pueblos indígenas en las principales ciudades

Examinamos en este punto a las tres ciudades principales: Bogotá, Medellín y Cali (Anexo 3). Profundizamos sobre la distribución de indígenas según el pueblo en cada una.

De forma general encontramos que para el caso de Bogotá el pueblo mayoritario son los Muisca (5712) seguidos de los Coyaimas (2658), los Nasa (736), los Wayuu (562) y Otaveños (518). Otros pueblos como los Uitoto (278), Yanacona (196), Senu (204), Kamkua-mo (111), Sikuaní (139), Pastos (274), Inga(360), Guambiano(119) y Embera-katio(158), presentan una cantidad significativa de personas. Los demás están agrupados en 81 grupos incluyendo extranjeros. Esto concluye que en la ciudad de Bogotá están casi la totalidad de los pueblos de todo el país en grupos reducidos o representativos de personas.

En la ciudad de Medellín, mucho más pequeña en número de población indígena los pueblo más representativos son los Wayuu (595), los Nasa (352), los Embera (133), Embera Chami (323), y Embera Katios (193). Los demás están agrupados en 73 grupos donde podemos llegar a una conclusión similar que en Bogotá.

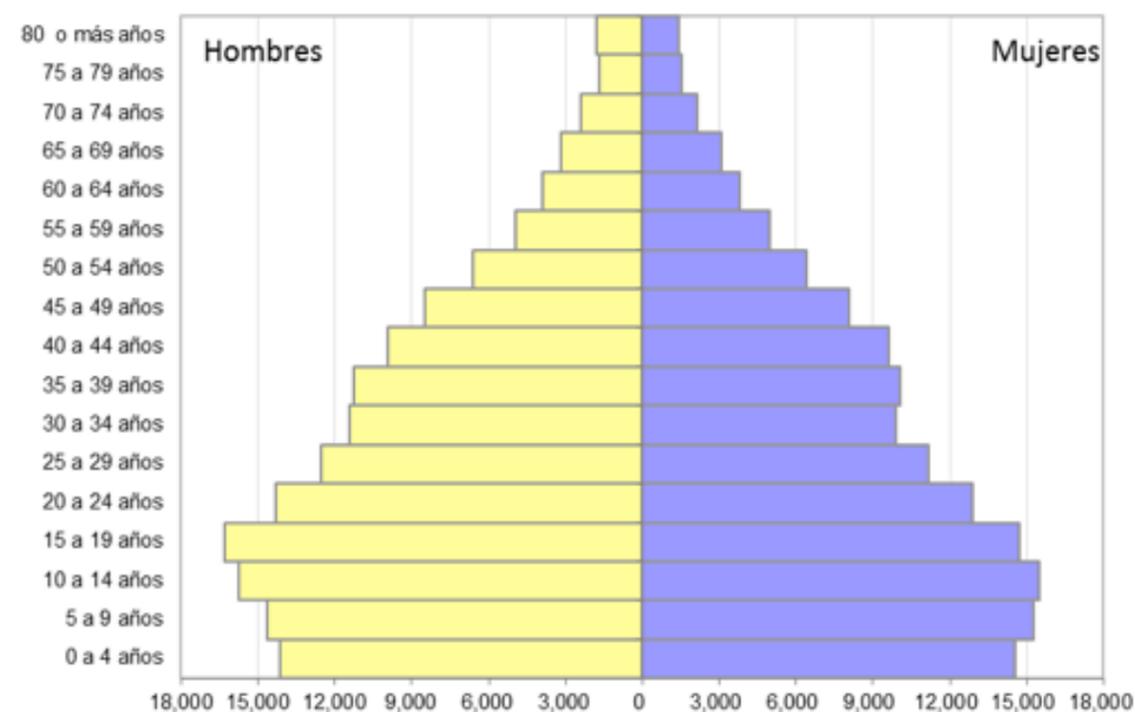
En la ciudad de Cali, la mayor de cantidad de personas están en el pueblo Nasa (2589), Yanacona (920), Guambianos (510), Pasto (383), Nukak (377), Muisca (322), Coyaimas (362) e Inga (132). De igual forma que en los casos anteriores existen casi la totalidad de los pueblos asentados en esta ciudad.

Varios elementos se tornan importantes en estos resultados. El primero es que la distribución tiene que ver con la densidad poblacional general de cada uno de los pueblos. Los Wayuu, el pueblo más grande del país, están presentes en Medellín y Bogotá. Sin embargo, el pueblo más grande poblacionalmente en áreas urbanas es el Senu. El segundo es que seguramente hay dinámicas de migración particulares para cada caso según los pueblos que mayoritariamente se encuentran en estas ciudades. Tercero, la variable geográfica de cercanía con las áreas urbanas debe ser un elemento que influya en las dinámicas de migración y asentamiento por dos razones: a) La facilidad de llegada y b) La facilidad para tener una relación con el lugar de origen. Y por último resulta relevante la presencia significativa de los Nukak en Cali.

Estructuras de población

Revisemos ahora la estructura de población de los indígenas en ciudad para el año 2005. Los niveles de fecundidad empezaron a cambiar 15 años antes del censo, es decir que para años anteriores al 1990 la población se comportó de manera similar a la generalidad de un grupo étnico: altos niveles de fecundidad y de mortalidad. Contrastando la información del trabajo en campo de los investigadores de la dirección de comunidades indígenas, se establece como conclusión que han existido movimientos migratorios previo a esta fecha por lo cual deducimos que durante todo el periodo previo a 1990 la dinámica población pudo ser muy similar a la de un contexto rural. Entre 1990 y 2005 los niveles de fecundidad se han reducido, manteniéndose estable la mortalidad y seguramente una migración homogénea con más participación de los hombres.

Estructura Edad y Sexo de la población indígena en cabeceras. 2005



INDÍGENAS EN CABECERAS COLOMBIA

Estructura por edades

Edad	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
0 - 4	14148	14536	28684
5 a 9	14673	15249	29922
10 a 14	15749	15485	31234
15 - 19	16287	14716	31003
20 - 24	14329	12902	27231
25 - 29	12545	11157	23702
30 - 34	11407	9918	21325
35 - 39	11283	10055	21338
40 - 44	9924	9586	19510
45 - 49	8475	8038	16513
50 - 54	6618	6421	13039
55 - 59	4948	4958	9906
60 - 64	3878	3796	7674
65 - 69	3192	3089	6281
70 - 74	2394	2127	4521
75 - 79	1670	1500	3170
80 o más	1793	1429	3222
Total	153313	144962	298275



Sin embargo, al observar las estructuras de edad sexo de otras ciudades capitales (Anexo 1), se destaca que el comportamiento desagregado no sucede de la misma forma por lo cual hay profundizar sobre el tema migratorio motivo de análisis en el siguiente acápite.

En tanto, los hogares aún son grandes siendo el promedio del tamaño del hogar de 5,62 personas. Esto es congruente al observar que por cada mujer en edad fértil existen casi 4 niños entre 0 y cuatro años, por lo cual los niveles de fecundidad aún son elevados. De cada 100 personas un poco menos de 63 hacen parte de la población económicamente activa, siendo una población en general joven.

Tabla 1

Indicadores de Demografía Estática	
Masculinidad	1.06
Dependencia (x 100)	62.49
Reemplazo	0.32
Fecundidad	3.76
Tam Prom Hog	5.62
Edad Media	28.32

Variables socioeconómicas y culturales

Es este punto, revisaremos las siguientes variables: la situación de las viviendas referente a los servicios básicos, el tema del habla de lengua indígena, la participación de los niños y niñas en la escuela, los niveles de analfabetismo.

Tabla 2

Situación de las viviendas de indígenas en ciudad. Colombia 2005

Categorías	Electricidad	Alcantarillado	Acueducto	Gas	Teléfono
SI	281230	196441	247674	116241	104976
NO	17032	101821	50588	181270	190851
Sin Información	13	13	13	764	2448
Total	298275	298275	298275	298275	298275

Fuente: Censo de Población y Vivienda de 2005

Antes de proferir los elementos de análisis, hay que mencionar que la unidad de observación para cada una de las tablas y gráficas presentadas en este punto son las personas. En particular para el caso de las viviendas por ejemplo, pueden existir personas indígenas que habiten con otras no indígenas, lo que sumará como un caso correspondiente a tal situación. Si hubiera en una vivienda varios indígenas, el agregado los incluirá a todos. Por otro lado, presentamos las cifras en su valor absoluto para el mejor entendimiento de los datos y resta poner las cantidades en porcentaje para poder comparar con el total de la población nacional (Anexo 2).

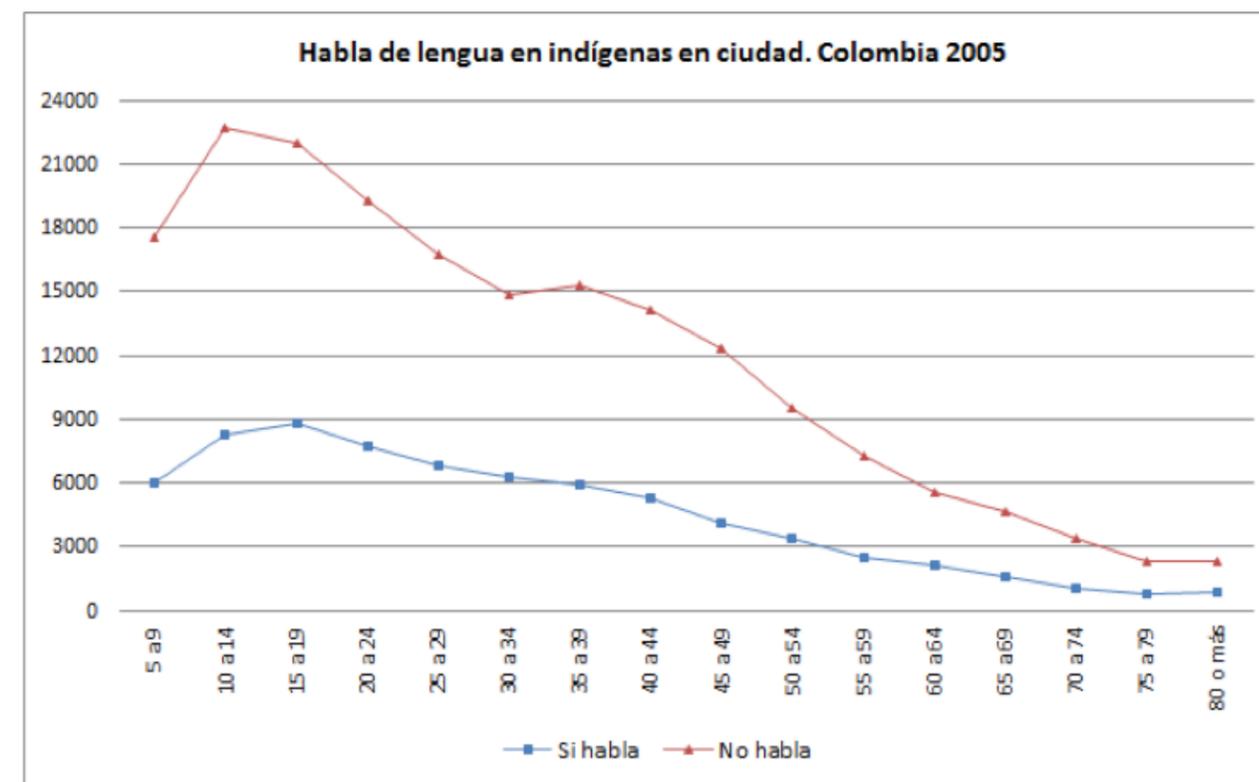
Entrando en materia, la situación más grave en materia de servicios básicos es la ausencia de alcantarillado en aproximadamente la tercera parte de la población seguido de la ausencia de acueducto y de electricidad en 50588 y 17032 indígenas respectivamente. La mayor parte de indígenas no tienen servicio de gas ni de teléfono siendo estos datos destacables en un contexto urbano.

Observamos que el habla indígena en edades jóvenes aun es significativa. Sin embargo, de forma comparativa la población que no habla duplica a la que si lo hace, comportamiento similar en otros grupos de edad. Si bien es pre-

ocupante la pérdida de la lengua, debemos observar los contextos de socialización en los cuales seguramente la lengua es utilizada exclusivamente al interior de las mismas comunidades. El comportamiento de esta variable puede ser consecuencia de los procesos migratorios pero también a la pervivencia de la lengua como una forma de resistencia cultural. La primera hipótesis sugiere cruzar la información con las variables referentes

a los cambios migratorios. La segunda es objeto de una revisión más profunda. Ahora bien el uso del español puede derivar en un mecanismo de inclusión en la vida urbana. Sin embargo esta pregunta no está explícita en el censo. Al respecto de estas tres cuestiones recabaremos los resultados parciales de la encuesta de transmisión de lengua indígena realizada por la Universidad Externado próxima a ser publicada.

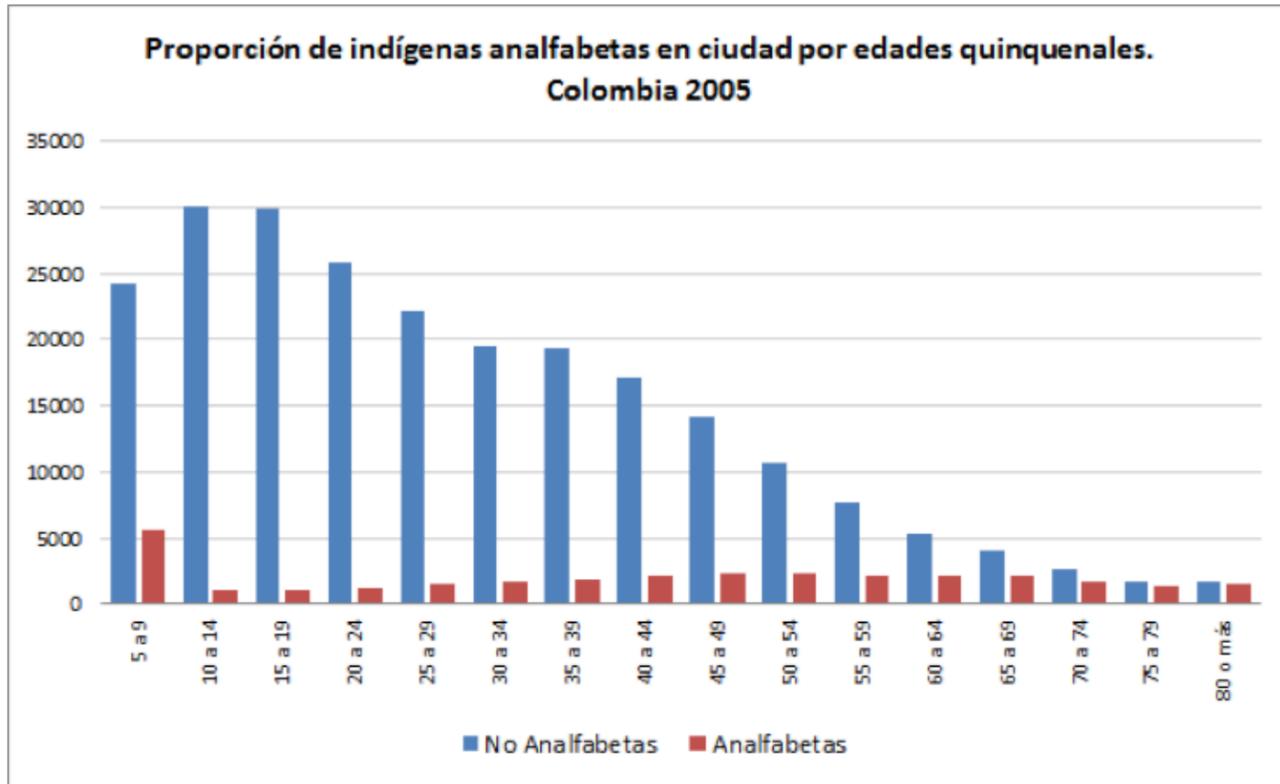
Gráfica 1



En la gráfica dos podemos concluir que los niños y niñas aprenden a leer y escribir tardíamente, lo que está relacionado con el retraso en la entrada a la escuela expuesta en la gráfica tres. Debe ser claro que esta variable se refiere al uso escrito y comprensivo de textos en español. Seguramente no habrá indicadores formales que no den indicios sobre analfabetismo de la lengua del pueblo por lo cual los mismos indicadores demográficos y sociodemográficos son excluyente dado que no corresponden a un enfoque étnico diferencial. El uso exhaustivo de otras fuentes de información y cruces descriptivos posteriores resulta imprescindible.

Agotada esta reflexión notamos que en las edades de entre 10 y 40 años la proporción de analfabetismo es mucho menos que en edades posteriores, concluyendo que los adultos mayores tienen aproximadamente la misma cantidad. Seguramente si se analizara el uso de la lengua propia los resultados serían inversos resaltando la importancia de la población adulta en la transmisión de la lengua como impronta cultural y de resistencia en contextos urbanos.

Gráfica 2



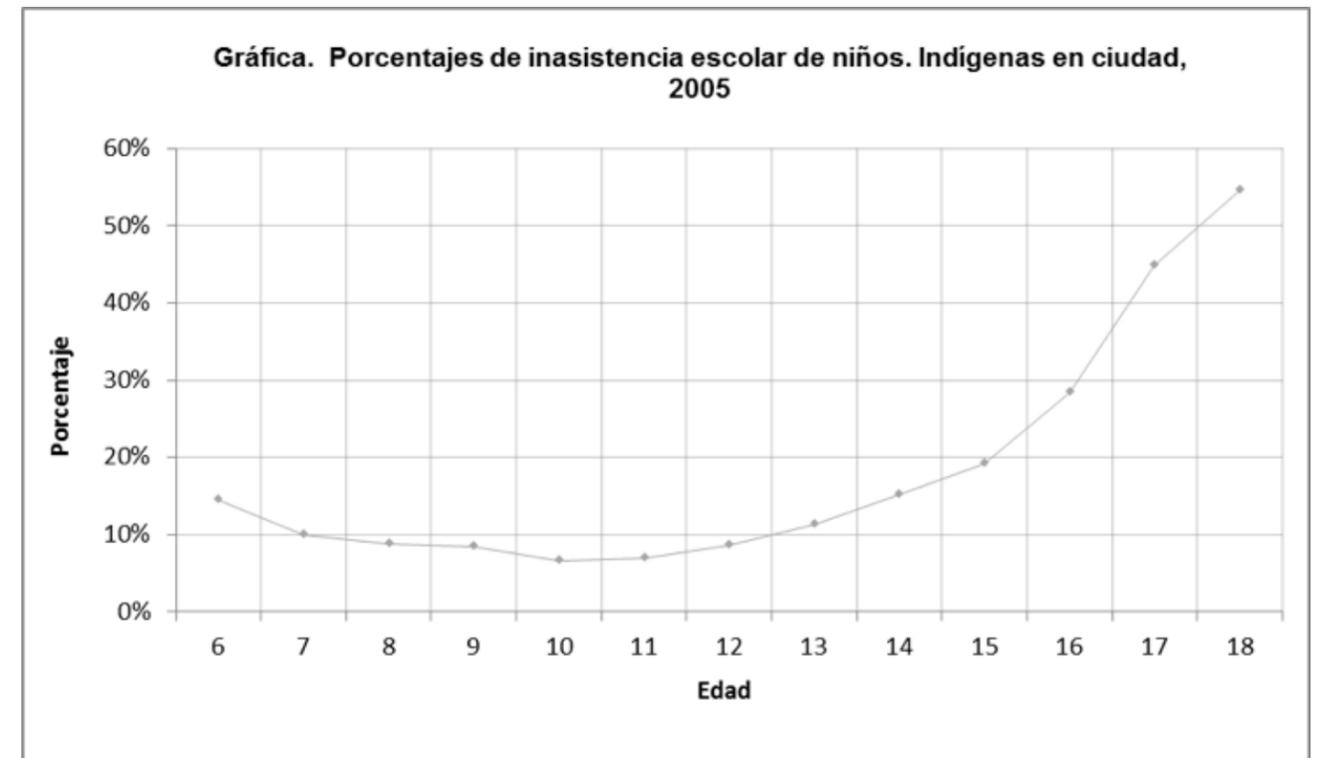
De la misma forma, la asistencia a la escuela está construida desde la concepción de escuela tradicional occidental. De tal manera, la medición resulta excluyente dado que en el marco de un proceso de construcción y re-significación de lo étnico en zonas urbanas; los contenidos homogéneos para toda la población resultarían una situación negativa en la pervivencia cultural. Así, el problema no está concentrado en la asistencia sino en la ausencia de oferta de etnoeducación para los pueblos indígenas en la ciudad. Lo anterior es paradójico, dado que podría suceder también que un tipo de educación de este corte fuera un mecanismo de exclusión en la vida cotidiana que exige la ciudad

Presentadas las implicaciones del análisis de los datos, si pensamos netamente en la interpretación del indicador, el retraso de entrada a la escuela resulta preocupante así como la deserción posterior a los 12 años. Esto significa que la mayor parte de niños y niñas indígenas en ciudad sólo alcanzan a cursar la primaria siendo menos de la mitad que llegan a lograr el bachillerato. Presentamos los datos absolutos y la gráfica contrastando la información con edades escolares.

Tabla 3

Condición de asistencia escolar niños indígenas, 2005.					
Edad	Población			Porcentaje de	
	Total	Asiste	No asiste	Asistencia	Inasistencia
6	5 880	5031	849	85.56	0.14
7	5 792	5215	577	90.04	0.10
8	6 064	5531	533	91.21	0.09
9	5 912	5412	500	91.54	0.08
10	6 183	5773	410	93.37	0.07
11	6 062	5646	416	93.14	0.07
12	6 137	5608	529	91.38	0.09
13	6 316	5602	714	88.70	0.11
14	6 448	5472	976	84.86	0.15
15	6 247	5048	1199	80.81	0.19
16	6 594	4721	1873	71.60	0.28
17	6 113	3373	2740	55.18	0.45
18	6 005	2729	3276	45.45	0.55

Gráfica 3



Movilidad y Desplazamiento

La migración como fenómeno demográfico es el más difícil de medir porque necesariamente no sucede en la vida de un individuo como sucede como la mortalidad y la fecundidad, pero sobre todo por lo complejo que resulta detectar los flujos migratorios. Por otro lado, la definición temporal es incierta. Por ejemplo, no podríamos afirmar que una salida del país es definitiva o temporal. De tal manera, la definición de migrante o desplazado, puede variar desde el punto de vista sociodemográfico. Sumado a lo anterior, las causas del suceso migratorio son múltiples veces lo que hace el asunto mucho más complejo.

Para el caso del desplazamiento forzado las cifras varían considerablemente “según la fuente y su tipo, es decir, si son oficiales —de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, a través del Registro Único de Población Desplazada (RUPD)— o no oficiales —organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)” (CEPAL; 2012)⁴

Tomamos algunos datos de fuentes secundarias más próximas como las provenientes de OIM, ACNUR, CODHES y CEPAL. De este último tomamos el micro-dato del censo de población y vivienda DANE (2005), poniendo acento en la información espacial con la que contamos.

La OIM menciona que “la dinámica de la migración colombiana, a diferencia de la migración que se da en otros países de América Latina, se presenta en diversos tipos, dimensiones y dinámicas. (...) Para el caso de la migración interna, su dinámica está caracterizada por el desplazamiento forzado interno. (...) Bajo este contexto, la complejidad del fenómeno migratorio colombiano no hace posible en muchas ocasiones que existan cifras exactas de cada tipo de migración” (OIM, 2009) (cit Cabrera et al, 2009; CEPAL, 2012)

El proceso de desplazamiento tal como evidencian algunos datos del informe de campo, causa procesos de des-territorialización y por ende elementos de carácter

simbólico y cultural. Además, al tratarse en muchos casos de etnias de reducido tamaño, los frecuentes ataques de los que son víctimas suponen una amenaza para su pervivencia comunitaria y cultural (Soledad y Egea, 2010).

Según el IDMC y el Norwegian Refugee Council (NRC), las cifras de desplazados varían entre 3 y 4 millones (IDMC y NRC, 2010); Ibáñez y Velásquez (2008) señalan que el total de población desplazada sería de aproximadamente 3.080.457 personas, equivalentes a 689.351 hogares. Por otra parte, a partir de cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional retomadas por Soledad y Egea (2010), desde 2001 a 2009 se registraron en Colombia un total de 2.588.334 personas desplazadas internamente, un 6,3% de la población total del país en 2005, lo que supone un desplazamiento medio anual de 287.593 personas.

Los grupos étnicos, incluido el pueblo Rom, representan el 8,2% de la población desplazada, y este porcentaje ha estado aumentando en los últimos años, duplicándose entre 2002 y 2006, lapso en el que pasó de cerca del 6% a más del 12% (Ibáñez y Velásquez, 2008). Según Soledad y Egea (2010), el volumen de personas desplazadas pertenecientes a alguna etnia supera al de los que no se identifican con ninguna, y la razón de esta gran diferencia probablemente reside en que, frente a la pregunta de autorreconocimiento que se realiza mediante el RUPD, un 77,2% de dicha población no respondió o señaló no saber.

Entre 2001 y 2009, el 21,3% de la población de origen étnico desplazada era indígena (Soledad y Egea, 2010) lo que resulta preocupante dado que proporcionalmente son mucho menos que el grupo afrocolombiano. Según la ACNUR, aproximadamente 70.000 personas desplazadas internas registradas son indígenas, lo que deriva en el casi 6% de la población indígena según el censo de 2005.

Entre estas comunidades el desplazamiento se ha incrementado en los últimos cinco años, y creció más que el del resto de la población entre 2006 y 2008. De acuerdo con las cifras oficiales, entre 2004 y 2008 se desplazaron 48.318 personas pertenecientes a pueblos indígenas

(aproximadamente el 70% del total del desplazamiento indígena registrado) (ACNUR)

Los departamentos desde los que se desplaza más población de los grupos étnicos son como se puede prever, aquellos con mayor cantidad de personas pertenecientes a ellos. De los departamentos Nariño, Valle del Cauca y Chocó, de la región Pacífica, ha sido expulsada el 40% de la población desplazada de alguna etnia, y otro 25% de Antioquia, Cauca, Córdoba y Magdalena. El 53% de la población indígena desplazada (respecto al total de indígenas del país) pertenece a cinco departamentos: Cauca, Putumayo, Nariño, Cesar, La Guajira

y Tolima, en tanto que el 77,8% del total de afrodescendientes desplazados corresponde a siete departamentos, y de estos, el 50% de los expulsados residía solo en tres (Nariño, Valle del Cauca y Chocó).

Encontramos que en datos absolutos, entre 2000 y 2005, cambiaron su residencia 64480 personas indígenas que estaban habitando en municipios para el año del censo, lo que corresponde al 28% de la población asentada en áreas urbanas. Evidentemente esto no da cuenta de la generalidad del universo de víctimas indígenas puesto que sólo acotamos nuestra medición a los que residen en los municipios.

Cambio de lugar de residencia de indígenas en ciudad. Colombia 2005

	0 a 9	10 a 19	20 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 o más	Total
SI	10597	13633	15020	11574	7245	3507	1733	835	336	64480
NO	47667	48454	35806	30987	28702	19397	12195	6827	2876	232911
No Informa	342	150	107	102	76	41	27	29	10	884
Total	58606	62237	50933	42663	36023	22945	13955	7691	3222	298275

Fuente: Elaboración propia con base en el censo población y vivienda DANE(2005)

Las edades con mayor cantidad de personas desplazadas están entre los 20 y los 29 años. Si bien este rango está perturbado por la estructura de edad, es importante anotar que proporcionalmente esta cifra corresponde a un poco menos de la mitad del número total de personas en este rango, lo que no sucede en los demás grupos cuando notamos que aproximadamente la tercera parte son los que han migrado.

En el censo de 2005 se indagó en las razones por las cuales las personas habían cambiado de residencia en los cinco años previos al relevamiento. Dentro de las alternativas de respuesta ofrecidas, “la amenaza para su vida” fue el motivo de cambio de residencia para el 10,2% de los indígenas, y el 3,8% de la población nacional.

Causa del cambio del lugar residencia de indígenas en ciudad. Colombia 2005

	0 a 9	10 a 19	20 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 más	Total
Dificultad conseguir trabajo	892	2061	3777	2603	1518	687	239	75	27	11879
Riesgo de desastre natural	372	401	334	347	222	138	74	33	15	1936
Amenaza para su vida	1320	1543	1107	1062	826	419	198	100	39	6614
Necesidad de educación	720	2332	1465	466	382	144	46	29	9	5593
Motivos de salud	351	332	371	313	239	154	190	141	63	2154
Razones familiares	5306	4966	5252	4307	2511	1151	642	324	119	24578
Miembro pueblo nómada u otra razón	1507	1779	2582	2391	1492	783	327	123	54	11038
No Informa	129	219	132	85	55	31	17	10	10	688
Total	10597	13633	15020	11574	7245	3507	1733	835	336	64480

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de población y vivienda DANE(2005)

Acá podemos notar que la causa más frecuente del traslado hacia las ciudades son las razones de índole familiar. A la luz de los hallazgos cualitativos esto tiene que ver con el tema de las estructuras familiares y directamente con el territorio. Podríamos establecer como hipótesis que las formas de organización familiar se replican en el contexto urbano de manera similar que, en el lugar de origen, o simplemente se reactivan estos lazos de apoyo

⁴ Los datos a nivel de hogares tampoco parecieran arrojar cifras más exactas, pues como señalan Ibáñez y Velásquez (2008) respecto de la Encuesta Nacional de Hogares Desplazados (ENHD) de 2004, “la tasa de subregistro en Colombia es cerca del 30%”. Sin embargo, lo cierto es que se trata del segundo país en el mundo que detenta la mayor cantidad de personas que se desplazan forzosamente, después de Sudán (ACNUR, 2007).



Foto 7: Comunica ONIC.

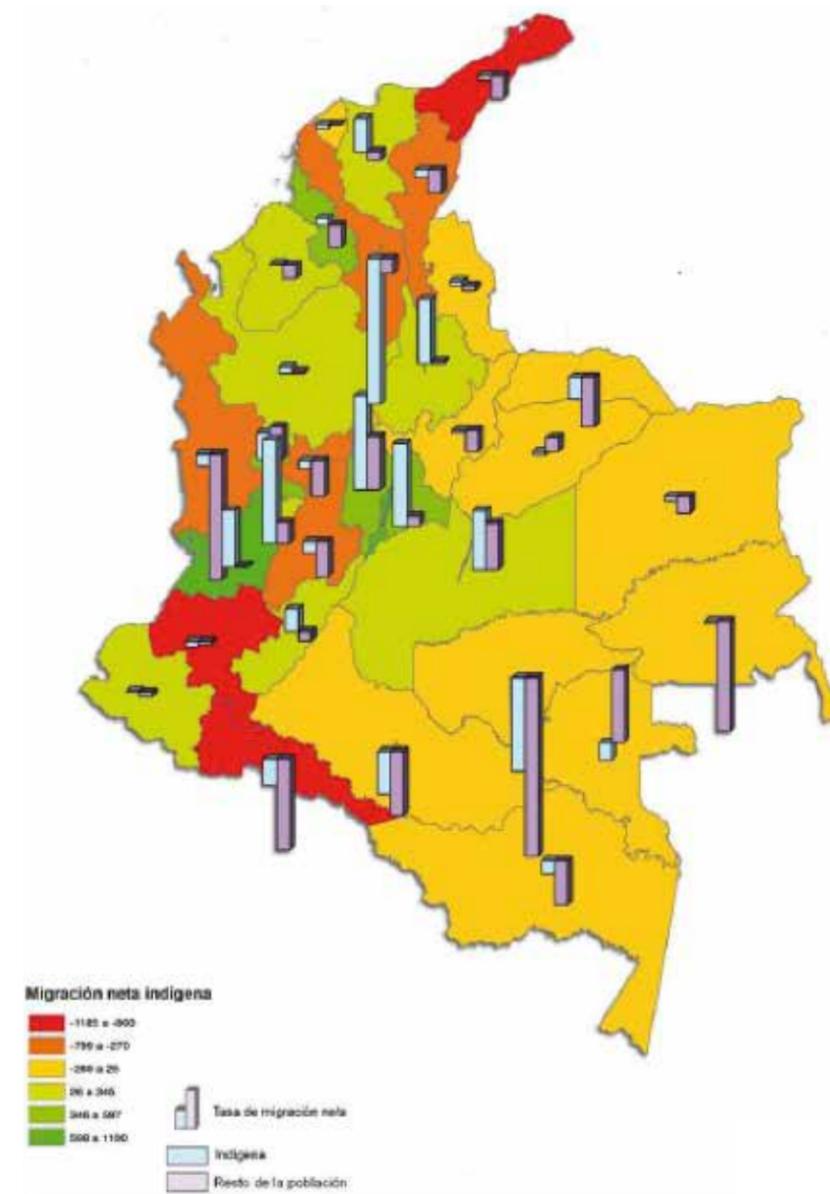
familiares que toman nuevos rumbos en la vida urbana. Estos desplazamientos además pueden ser familiares y vinculados con la siguiente causa migratoria sobre las razones familiares. Siguiendo esta línea interpretativa, esta tesis podría operar para las demás causas desplegadas excepto en el tema del pueblo nómada u otra razón puesto que al unir “otra razón” distorsiona el sentido de pertenecer a un pueblo con estas características.

Los departamentos con mayor atracción de población indígena son Bogotá en la región Andina (2.289 inmigrantes) y Valle del Cauca en la región Pacífica (2.037 inmigrantes). A la inversa, los departamentos con mayor expulsión de población indígena son Cauca (2.256 emigrantes), Bogotá (1.189 emigrantes) y La Guajira (1.160 emigrantes) (CEPAL, 2011). Estas cifras son dicientes al suponer que los movimientos migratorios se dan mayor medida hacia ciudades urbanas. Los datos

permiten concluir que, en términos absolutos, los departamentos que reciben mayor cantidad de población migrante son Bogotá y Valle del Cauca, justamente los que tienen el mayor volumen de emigrantes siendo el saldo migratorio positivo.

El mapa 2 presenta las tasas de migración neta a nivel departamental, calculadas como la relación entre la migración neta por cada mil habitantes. Se observa que los departamentos de Quindío, Cundinamarca y Bogotá, de la región Andina, alcanzaron las mayores tasas de migración neta de la población indígena entre 2000 y 2005, registrándose 20,4 migrantes indígenas por cada mil habitantes en Quindío, 18,5 en Cundinamarca y 16,2 en Bogotá (véase el cuadro 14). Los departamentos con tasas netas de migración reciente negativas para la población indígena fueron Bolívar (-28,6), en la región Caribe, y Guaviare (-18,4), en la región Amazonía.

Mapa 2. Migración neta indígena y tasa de migración neta indígena y del resto de la población por departamento



En el mapa 3 se puede observar que las principales corrientes migratorias de la población indígena ocurren entre Cauca y Valle del Cauca en ambos sentidos, desde Caldas a Risaralda, desde Antioquia a Córdoba, de Tolima a Bogotá, de Cauca a Huila, de Putumayo a Nariño y entre Sucre y Córdoba en ambos sentidos.

Mapa 3. Migración neta indígena y tasa de migración neta indígena y del resto de la población por departamento



Las corrientes más importantes del resto de la población se producen principalmente en la región Andina y van desde Quindío, Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Valle del Cauca (región Pacífica) hacia Bogotá, y desde Bogotá hacia Meta, Tolima y Boyacá

Análisis comparativo. Situación socioeconómica de los indígenas en seis municipios del país y las tipologías de análisis

Para el desarrollo comparativo entre los contextos urbanos con presencia indígena se contó con la propuesta metodológica desarrollada en el documento “La población afro descendiente e indígena en América Latina – puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20” (Lara, ALAP, 2015). Tal propuesta identifica principalmente dos situaciones demográficas y espaciales de la población indígena en contextos urbanos. La primera, ciudades donde la proporción de indígenas es pequeña en razón al total de la población. La segunda municipios donde la mayoría de población es indígena con respecto al total del municipio. De acuerdo a esto se desarrollaron tres maneras de tipificar estas poblaciones.

1. Por concentración poblacional indígena: Se denotan aquellos municipios que tienen mayor población indígena hasta los que tienen cantidades más pequeñas.
2. Por concentración poblacional total de las ciudades: Se da cuenta de los municipios con población indígena pero presentada con base en el tamaño poblacional total de los municipios⁵
3. Por proporción de indígenas en la ciudad con respecto al total de habitantes del municipio

Este capítulo se divide en dos partes. La primera un contexto general a nivel nacional de los indígenas en contextos urbanos. La segunda es el análisis detallado de 6 ciudades del país comparadas también con los municipios agrupados según la clasificación propuesta por proporción de población indígena en ciudad de 30 en 30 puntos porcentuales. Así, presentamos dos tipologías que corresponden a aquellos municipios cuya población indígena representa más del 70 % (Tipología I) del total de la población total y los que tienen entre el 40 y el 70 % de la población indígena (Tipología II).

En este punto exponemos los primeros resultados de orden sociodemográfico a nivel nacional. Es posible observar estas mismas variables a escalas más pequeñas como departamentos y municipios así agregar algunos según las tipologías convenidas. Por ejemplo, notamos en la tabla 2 que nueve municipios tienen más del 70% de población indígena así que analíticamente podríamos agruparlos para notar su comportamiento sociodemográfico.

La lectura entonces de estos de estos resultados parciales, deben posibilitar diferentes alternativas de construcción analítica para evaluar su pertinencia a la luz de la construcción del protocolo de inscripción de cabildos urbanos y los lineamientos de política. Es importante anotar las dificultades que aún existen en el país en el tema de auto-reconocimiento étnico, así como la omisión censal referida por el DANE.

Recordemos que el total de indígenas en ciudad corresponde a 298.275 de un total nacional de 1.392.623 que representa el 21 % de la población indígena y el 0,71% del total de la población nacional (41.468.384). Están distribuidas en 84 etnias muchas de las cuales están en peligro de extinción. Examinamos a continuación exclusivamente el grupo de población indígena que para el año 2005 se encontraba en áreas urbanas.

Análisis de tipologías

Empecemos recordando, que las ciudades con mayor número de indígenas son Sincelejo, Bogotá, Riohacha, Manaure y Cali. Juntas no representan más del 20% del total de indígenas asentados en cabeceras para el año 2005. De tal manera, si bien el número de indígenas en cada uno de esas ciudades o municipios es significativo, la dispersión poblacional es evidente; tanto así, que el 30% de la población está distribuida en municipios con menos de dos mil indígenas, tal como vimos en el capítulo anterior. Por otro lado, en ciudades más grandes, como Bogotá, Medellín y Cali la proporción de indígenas respecto a la población total es baja.

Mientras tanto, en los municipios señalados en amarillo hay una proporción de indígenas considerable con respecto a la población total del área urbana. En particular notamos con mayor incidencia a Chima, San

En Colombia, se clasifican según su población los municipios de la siguiente forma: Menos de 20.000; b) De 20.000 a 49.999; c) De 50.000 a 99.999; d) De 100.000 a 499.000 habitantes; e) De 500.000 a 999.999; f) De 1.000.000 a 7.276.620 habitantes. Destaquemos todos los municipios con altas proporciones de indígenas en contextos urbanos están en las en la primera clasificación de menos de 20.000 habitantes.

Andrés de Sotavento en el departamento de Córdoba, Palmito en el departamento de Sucre, Uribí en la Guajira y Tubará en Atlántico.

En otras ciudades como Sincelejo, Riohacha, Maicao, San Marcos y Mocoa, existen un número considerable de indígenas con respecto al total del municipio.

Estas diferencias pueden derivar en diversas situaciones políticas y organizativas de los indígenas en ciudad, así como formas de apropiación de la ciudad, formas de ver el territorio como mecanismo de resistencia, sin olvidar niveles de racismo y exclusión.



Tabla 1

Tabla 1. Distribución de indígenas en ciudad. Tipología I

MUNICIPIO - DEPARTAMENTO	POBLACIÓN INDÍGENA	% CON RESPECTO A LA POBLACIÓN INDÍGENA URBANA TOTAL	POBLACIÓN TOTAL	% RESPECTO A LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO
SINCELEJO - SUCRE	22283	7.47	218430	10.20
BOGOTA	15016	5.03	6763325	0.22
RIOHACHA - LA GUAJIRA	10140	3.40	137224	7.39
MANAURE - LA GUAJIRA	9266	3.11	26654	34.76
CALI - VALLE DEL CAUCA	9237	3.10	2039626	0.45
GALAPA - ATLANTICO	7919	2.65	28337	27.95
CHINU - CORDOBA	7054	2.36	20997	33.60
SAMPUES - SUCRE	6698	2.25	18329	36.54
SAN ANDRES SOTAVENTO - CORDOBA	6429	2.16	8738	73.58
RIOSUCIO - CALDAS	6035	2.02	13469	44.81
MITU - VAUPES	5892	1.98	13171	44.73
MAICAO - LA GUAJIRA	5380	1.80	64011	8.40
NATAGAIMA - TOLIMA	5014	1.68	13499	37.14
CUCUTA - NORTE DE SANTANDER	5004	1.68	566244	0.88
INIRIDA - GUAINIA	4785	1.60	10891	43.94
POPAYAN - CAUCA	4579	1.54	227840	2.01
TUBARA - ATLANTICO	4284	1.44	5935	72.18
PUEBLO NUEVO - CORDOBA	4273	1.43	11394	37.50
VALLEDUPAR - CESAR	4199	1.41	294731	1.42
IPIALES - NARIÑO	4124	1.38	74567	5.53
SAN MARCOS - SUCRE	4083	1.37	29172	14.00
MOCOA - PUTUMAYO	3994	1.34	26439	15.11
COYAIMA - TOLIMA	3578	1.20	4224	84.71
MALAMBO - ATLANTICO	3519	1.18	93133	3.78
MOMIL - CORDOBA	3394	1.14	8775	38.68
BARANOA - ATLANTICO	3336	1.12	41784	7.98
IBAGUE - TOLIMA	3324	1.11	465859	0.71
URIBIA - LA GUAJIRA	3128	1.05	5494	56.93
MEDELLIN - ANTIOQUIA	2952	0.99	2183557	0.14
USIACURI - ATLANTICO	2811	0.94	7736	36.34
TUQUERRES - NARIÑO	2740	0.92	16489	16.62
PALMITO - SUCRE	2689	0.90	4468	60.18
LA APARTADA - CORDOBA	2566	0.86	10162	25.25
SAHAGUN - CORDOBA	2449	0.82	44855	5.46
ORTEGA - TOLIMA	2445	0.82	7530	32.47
ORITO - PUTUMAYO	2442	0.82	17731	13.77
PUERTO LIBERTADOR - CORDOBA	2406	0.81	13425	17.92
CHIMA - CORDOBA	2390	0.80	2822	84.69
PEREIRA - RISARALDA	2378	0.80	358681	0.66
LORICA - CORDOBA	2232	0.75	45099	4.95
RESTO DE MUNICIPIOS	91808	30.78		
TOTAL	298275	100		

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Población DANE (2005)



Foto 6: Juan Pablo Gutiérrez.

La siguiente tabla, representa la relación de la población indígena con respecto a al total del área urbana. El primer grupo denota los municipios que tienen más del 70% de población indígena. Sin embargo notamos que la densidad poblacional es pequeña. En otras palabras, son municipios pequeños mayoritariamente indígenas. Esto tiene algunos atenuantes de tipo técnico dado que los indicadores demográficos funcionan mejor con agregados de datos más grandes, por lo cual en un análisis posterior convendría agrupar las poblaciones. Sin embargo, indagar sobre esta dinámica resulta muy interesante puesto que cabría la posibilidad de estimar indicadores específicos de fecundidad y mortalidad acudiendo a métodos indirectos y bajo el supuesto de una población netamente indígena.

Otro elemento importante es que en las dos tablas, referentes a los desplegados de la tipología uno y dos, hay municipios en común. Es decir que tienen la característica de una densidad de población indígena importante con respecto al nivel nacional pero además son mayoritariamente la población del municipio. Es el caso de San Andrés de Sotavento, Tubará, Coyaima, y en menor medida Uribia y Palmito, subrayando el caso importante de Sincelejo como ciudad capital.

Un trabajo de campo sobre estas particularidades concluiría en el análisis en un espacio urbano eminentemente indígena que conduciría a una hipótesis: La

existencia de elementos de orden cultural, político y comunitario donde la etnicidad puede constituir un elemento sustantivo de lo urbano.

En el presente capítulo profundizaremos de forma comparativa seis ciudades del país que por un lado, reflejan las situaciones de las diferentes clasificaciones abordadas en el capítulo anterior. Reunimos en dos tipologías los municipios cuya proporción de población indígena con respecto al total es mayor al 40%. La Tipología I reúne a Córdoba-Nariño, Mallama-Nariño, Jambalo-Cauca, Coyaima-Tolima, Chima-Córdoba, Coaspud-Nariño, San Andrés de Sotavento-Córdoba, Aldana-Nariño y Tubará-Atlántico; todos estos municipios con más del 70 % de su población indígena. La tipología II reúne a Palmito-Sucre, Toribio-Cauca, Cururu-Vaupés, Uribia-La Guajira, San Sebastián-Cauca, Purace-Cauca, Riosucio-Caldas, Mítu-Vaupés, Cumbal-Nariño, Inirida-Guainia, Santa Cruz-Nariño y Puerto Nariño-Amazons; todos estos municipios con proporciones que asilan entre el 40 y el 70% de población indígena en sus cabeceras. Estas tipologías corresponden a varios municipios de varias zonas del país cuyas realidades si bien son distintas, demográficamente son contrastables con otros espacios urbanos urbanos del país, cuyos agregados de población presentamos a continuación. De manera que en el análisis de las variables socioeconómicas aparecerán comparativamente cada uno de estos municipios y tipologías analíticas.

Tabla 2

Densidades poblacionales de las tipologías y municipios de análisis

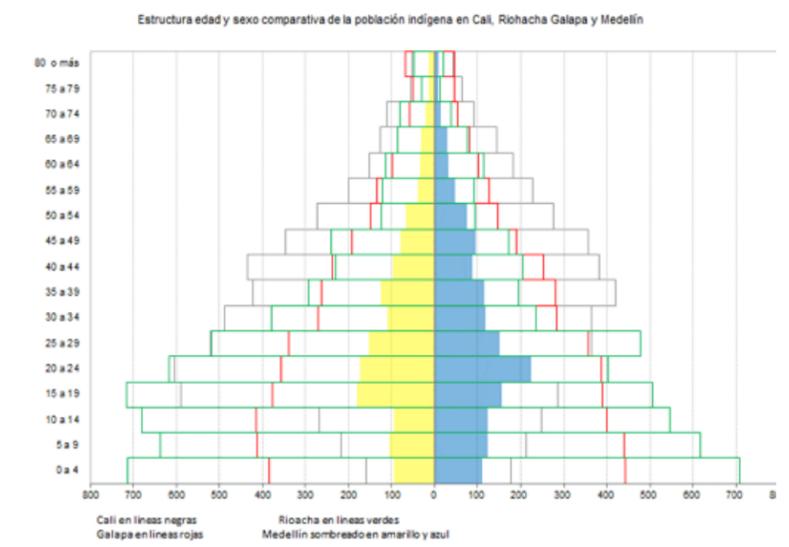
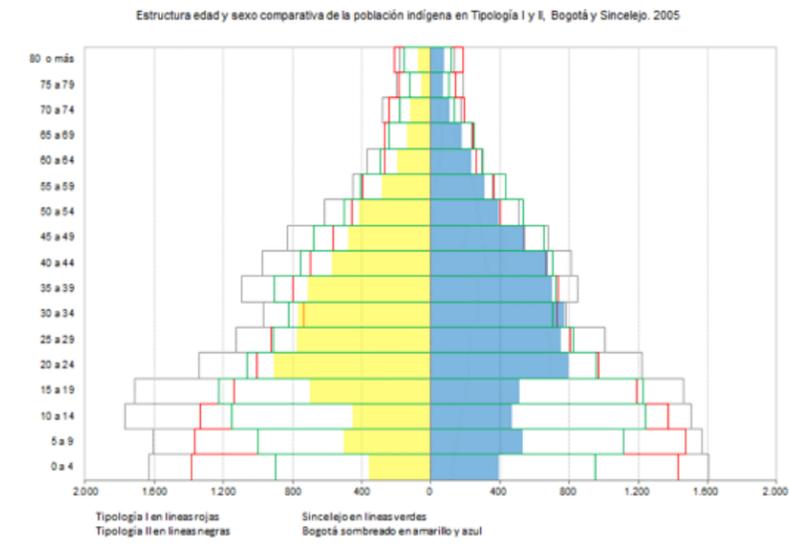
Tipología I	Tipología II	Bogotá	Cali	Medellín	Galapa	Riohacha	Sincelejo
23687	28785	15032	9237	2952	7919	10140	22283

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de población DANE (2005)

Tabla 2. Tipología II. Distribución de indígenas con base en la proporción de habitantes de los municipios

RANGOS	MUNICIPIO - DEPARTAMENTO	POBLACIÓN MUNICIPIO	POBLACIÓN INDÍGENA	PROPORCIÓN (%)
Entre el 70 y 100 %	CORDOBA - NARIÑO	2102	1966	93.53
	MALLAMA - NARIÑO	1484	1301	87.67
	JAMBALO - CAUCA	1055	899	85.21
	COYAIMA - TOLIMA	4224	3578	84.71
	CHIMA - CORDOBA	2822	2390	84.69
	CUASPUD - NARIÑO	2023	1537	75.98
	SAN ANDRES SOTAVENTO - CORDOBA	8738	6429	73.58
	ALDANA - NARIÑO	1790	1303	72.79
	TUBARA - ATLANTICO	5935	4284	72.18
	Entre el 40 y el 70 %	PALMITO - SUCRE	4468	2689
TORIBIO - CAUCA		1699	1016	59.80
CARURU - VAUPES		641	378	58.97
URIBIA - LA GUAJIRA		5494	3128	56.93
SAN SEBASTIAN - CAUCA		1043	572	54.84
PURACE - CAUCA		1753	905	51.63
RIOSUCIO - CALDAS		13469	6035	44.81
MITU - VAUPES		13171	5892	44.73
CUMBAL - NARIÑO		1672	744	44.50
INIRIDA - GUAINIA		10891	4785	43.94
SANTACRUZ - NARIÑO		4275	1864	43.60
PUERTO NARIÑO - AMAZONAS		1787	777	43.48
TOTORO - CAUCA		1394	544	39.02
MOMIL - CORDOBA		8775	3394	38.68
PUEBLO NUEVO - CORDOBA		11394	4273	37.50
NATAGAIMA - TOLIMA		13499	5014	37.14
SAMPUES - SUCRE		18329	6698	36.54
USIACURI - ATLANTICO		7736	2811	36.34
MANAURE - LA GUAJIRA		26654	9266	34.76
CHINU - CORDOBA		20997	7054	33.60
ORTEGA - TOLIMA	7530	2445	32.47	
GUACHUCAL - NARIÑO	3228	950	29.43	
GALAPA - ATLANTICO	28337	7919	27.95	
COLON - PUTUMAYO	2401	655	27.28	
PURISIMA - CORDOBA	6142	1623	26.42	
TOLU VIEJO - SUCRE	5238	1339	25.56	
LA APARTADA - CORDOBA	10162	2566	25.25	
SILVIA - CAUCA	4099	1025	25.01	
CALDONO - CAUCA	1364	340	24.93	
SANTA ROSA - CAUCA	1393	338	24.26	
LA SIERRA - CAUCA	1426	334	23.42	
PAEZ - CAUCA	2709	538	19.86	
INZA - CAUCA	2182	427	19.57	
QUINCHIA - RISARALDA	7560	1472	19.47	
MIRAFLORES - GUAVIARE	1591	305	19.17	
SIBUNDOY - PUTUMAYO	7962	1466	18.41	
SANTIAGO - PUTUMAYO	2081	374	17.97	
PUERTO LIBERTADOR - CORDOBA	13425	2406	17.92	
ILES - NARIÑO	1733	298	17.20	
SAN ANTONIO - TOLIMA	4352	728	16.73	
TUQUERRES - NARIÑO	16489	2740	16.62	
CUMARIBO - VICHADA	4486	729	16.25	
RICAUARTE - NARIÑO	2085	324	15.54	
MARMATO - CALDAS	1122	170	15.15	
MOCOA - PUTUMAYO	26439	3994	15.11	
LEGUIZAMO - PUTUMAYO	7142	1026	14.37	
SAN MARCOS - SUCRE	29172	4083	14.00	
TARAIRA - VAUPES	165	23	13.94	
ORITO - PUTUMAYO	17731	2442	13.77	
PUERTO CARREÑO - VICHADA	9926	1360	13.70	
SAPUYES - NARIÑO	1636	214	13.08	
ROBERTO PAYAN - NARIÑO	849	104	12.25	
PUEBLO BELLO - CESAR	4090	500	12.22	
POTOSI - NARIÑO	2016	235	11.66	
PUERTO CAICEDO - PUTUMAYO	2975	345	11.60	
ALTO BAUDO - CHOCO	6300	719	11.41	
SUPIA - CALDAS	11573	1217	10.52	
SINCELEJO - SUCRE	218430	22283	10.20	

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Población DANE (2005)



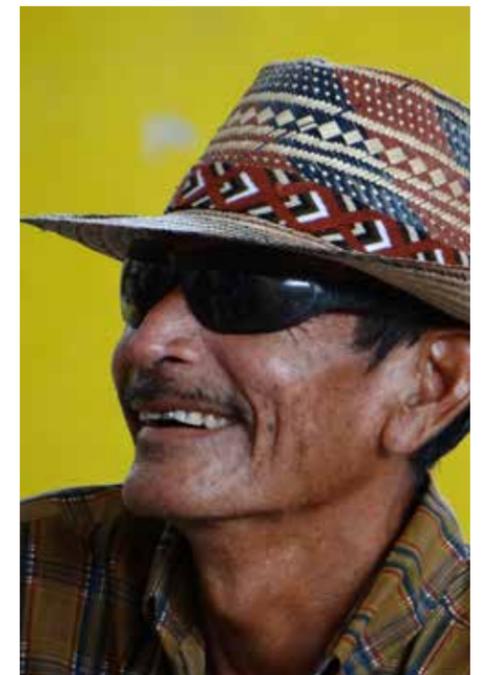
Dividimos los municipios y tipologías de análisis por densidad poblacional para ilustrar las diferencias de forma más clara. En la primera estructura de población, a la izquierda, notamos que la tipología I y II tiene un comportamiento demográfico que aun sustenta altos niveles de fecundidad, siendo las primeras edades las que más tienen población, mientras para el caso de Sincelejo demarcado en líneas verdes y Bogotá sombreada en amarillo y azul esta dinámica es inversa, puesto que presentan que se ha reducido el número de niños y de niñas, lo que puede corresponder a dinámicas de migración diferentes. Parecido a las tipologías I y II notamos la estructura sombreada en líneas verdes de Riohacha, lo que puede corresponder a la dinámica convencional de un grupo étnico con altos niveles de fecundidad y mortalidad. En tanto Galapa, permanece con los niveles de fecundidad medianamente estables, para terminar observando que en Cali y Medellín el comportamiento es similar que en Bogotá y Sincelejo. Concluimos diciendo que a mayor sea el tamaño de la ciudad la estructura de población indígena tiene unos cambios significativos con respecto a poblaciones que se asientan en municipios pequeños. Efectivamente pueden existir excepciones como lo es Riohacha que a pesar de su tamaño, su población indígena sigue teniendo altos niveles de fecundidad. En archivo anexo mostramos por separado todas las estructuras de población y su correspondiente análisis de demografía estática.

Situación de las viviendas de indígenas en ciudad en las tipologías y municipios de análisis en porcentaje (%). 2005

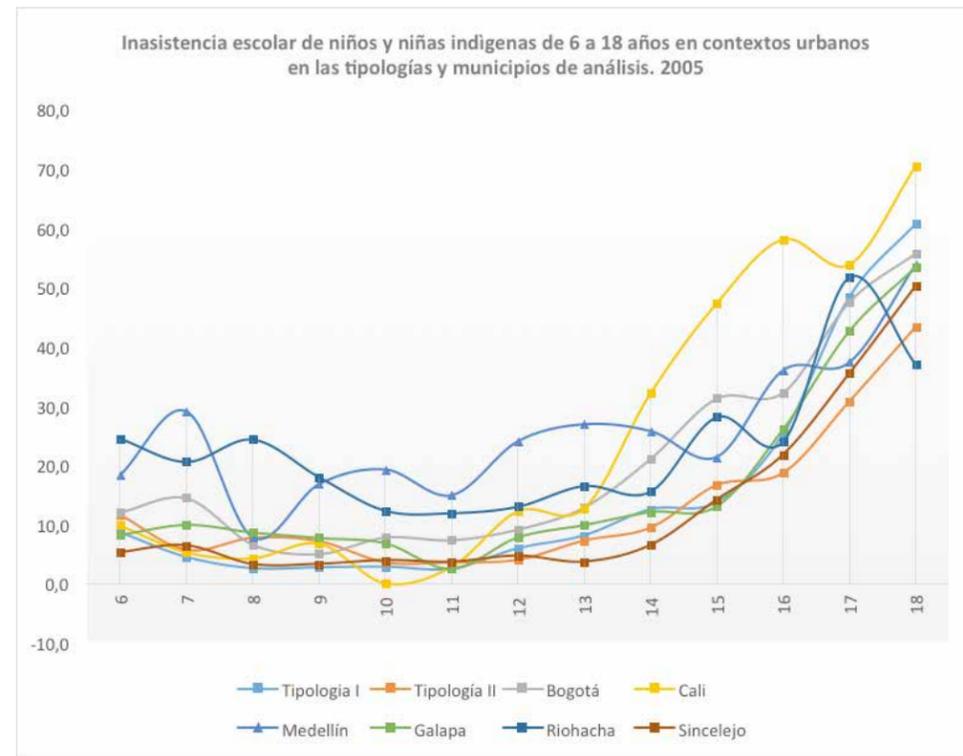
Categorías	Electricidad	Alcantarillado	Acueducto	Gas	Teléfono
Tipología I					
SI	97,31	65,35	88,28	37,70	24,48
NO	2,69	34,65	11,72	62,29	75,49
Tipología II					
SI	92,92	62,37	80,34	5,39	19,93
NO	7,08	37,63	19,66	94,61	79,02
Bogotá					
SI	98,76	93,79	96,69	71,38	80,76
NO	1,22	6,18	3,29	28,58	19,15
Cali					
SI	98,83	96,86	97,67	57,45	77,72
NO	1,07	3,04	2,23	42,35	22,06
Medellín					
SI	85,47	83,10	83,40	12,03	0,00
NO	14,53	16,90	16,60	87,77	0,00
Galapa					
SI	98,62	1,06	92,85	80,46	14,41
NO	1,38	98,94	7,15	19,54	85,59
Riohacha					
SI	79,91	49,45	68,27	46,39	24,84
NO	20,09	50,55	31,73	53,16	74,14
Sincelejo					
SI	97,36	80,25	74,24	78,32	44,45
NO	2,64	19,75	25,76	21,66	55,53

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de población DANE (2005)

Las variables desplegadas en esta sección hacen alusión convencional de NBI. Bajo esta lógica la ausencia de Alcantarillado o Acueducto denota que el hogar tiene Necesidades básicas insatisfechas. En esta oportunidad y en adelante, hay que destacar que la unidad de análisis son las personas y no los hogares por lo cual no podemos afirmar o denegar este indicador. Por otro lado, consideramos importante sobre todo para los hermanos y hermanas indígenas que aparezcan los datos en su valor absoluto por lo cual tal información se encuentra anexa. Destacamos que en las Tipologías I y II la ausencia de alcantarillado alcanza niveles de casi 40%, mientras la electricidad en los municipios que reúnen éstas dos categorías. En las ciudades más grandes como el caso de Medellín, Bogotá y Cali el acceso a servicios es mejor aunque no satisfactorio. Por ejemplo en la ciudad de Medellín un poco menos del 17% de la población no tiene acceso a Alcantarillado ni Acueducto. La situación es más preocupante en ciudades más pequeñas, por ejemplo en Galapa, la mitad de población indígena no tiene acceso al servicio de alcantarillado. Sumado a todo lo anterior, la información referida da cuenta de la situación de las viviendas indígenas en ciudades lo que representa un mundo de carácter simbólico que a la luz de la política debe ser analizado e incluido de forma diferencial.

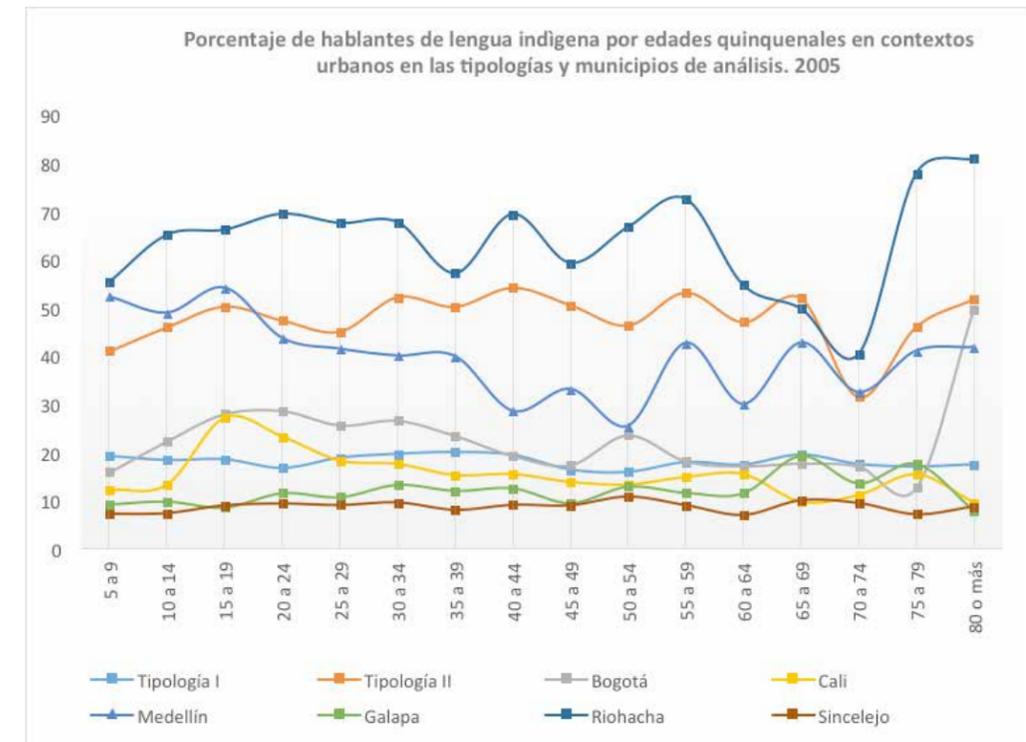


Asistencia a la escuela



En esta gráfica se compara el porcentaje de población que no asiste a la escuela de cada uno de los municipios en cuestión por edades desde los 6 a los 18 años. En todos los casos la situación es preocupante, sobretudo en edades posteriores a los 13 años, donde suponemos hay una deserción importante por el cambio de la primaria al bachillerato. Los casos más preocupantes en las primeras edades corresponden a Riohacha y Medellín, donde las demás zonas se comportan relativamente igual. Subrayamos que en las Tipologías I y II la tendencia de participación es buena en comparación con otros municipios, incluyendo las edades posteriores donde se presume los niños y niñas pasan a bachillerato. Esto nos puede indicar que mientras más grande sea la ciudad, menores pueden ser las posibilidades de participar en la escuela, puesto que en ciudades intermedias la tendencia es menos preocupante que por ejemplo en Medellín. Particularmente en Cali, notamos que a partir de los 13 años, los niños y niñas no participan en la escuela, hasta el punto que a los 17 años, un poco más de la mitad de esta población no asiste a la escuela. Este comportamiento a esta edad es similar a la Tipología I y en Bogotá. Esta última ciudad también denota una grave situación en esta materia en casi todas las edades, siendo Sincelejo el caso menos dramático.

Habla de Lengua indígena

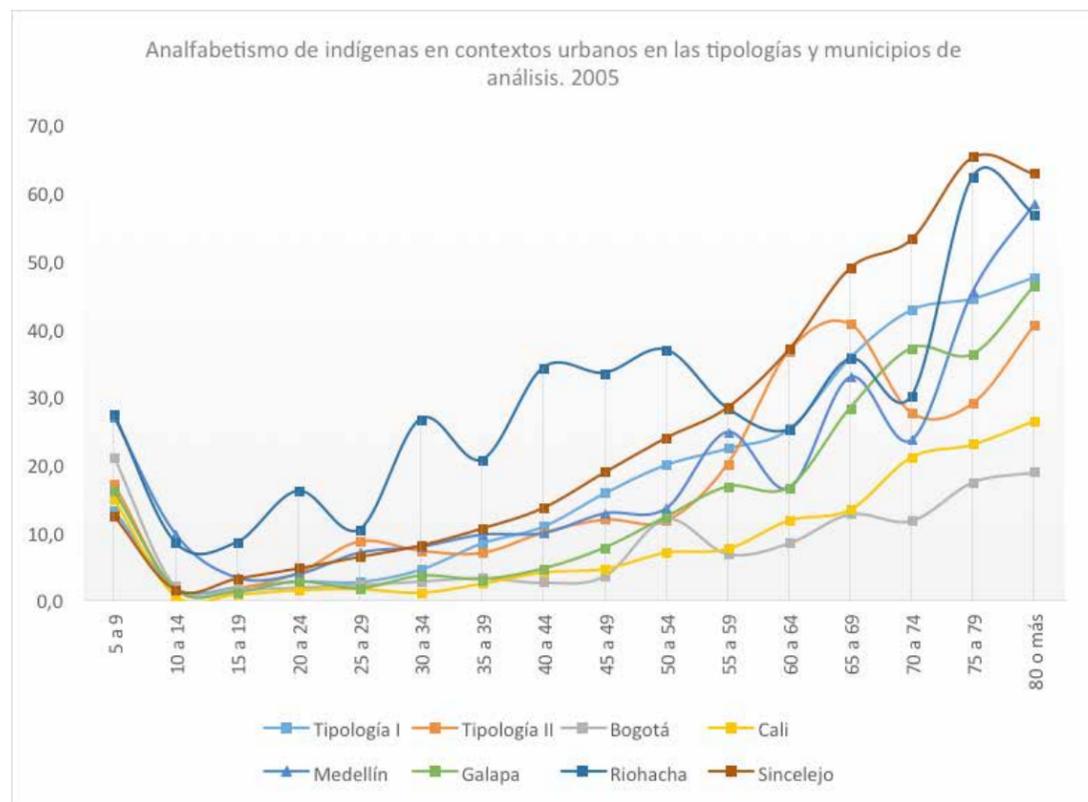


En este análisis recogemos comparativamente la situación de habla de la población indígena por edades quinquenales. Para este propósito habría que incluir otras variables de análisis, como es el caso del pueblo indígena y la pervivencia de su lengua, pero además el habla del castellano. Esta imposibilidad de la fuente de información debe ser motivo de debate para su inclusión en censos de población posteriores. Con estos atenuantes, observamos que el municipio donde aún perdura la lengua de forma significativa en todas las edades es Riohacha donde seguramente está mayoritariamente el pueblo Wayuu. En este caso es importante cómo la curva decrece en edades mayores, entre los 60 y los 75 años, siendo un factor de indagación en campo o sobre la calidad de la fuente de información. Por otra parte en los municipios que hacen parte de la Tipología II, notamos que en casi todos los rangos de edad, la mitad de población es hablante de lengua indígena, seguida por la ciudad de Medellín donde el fenómeno es muy interesante, dado que al parecer hay mayor porcentaje de hablantes a las primeras edades que en edades adultas. En Bogotá la mayor proporción de hablantes (casi 30%) están entre los 15 y los 40 años, sin embargo reiteramos que habría que cruzar la información por pueblo en todos los casos. Finalmente notamos que Sincelejo y Ga-



lapa son las ciudades donde se sabe o existe una lengua indígena, donde en la mayoría de las edades no supera más del 10 % la población hablante.

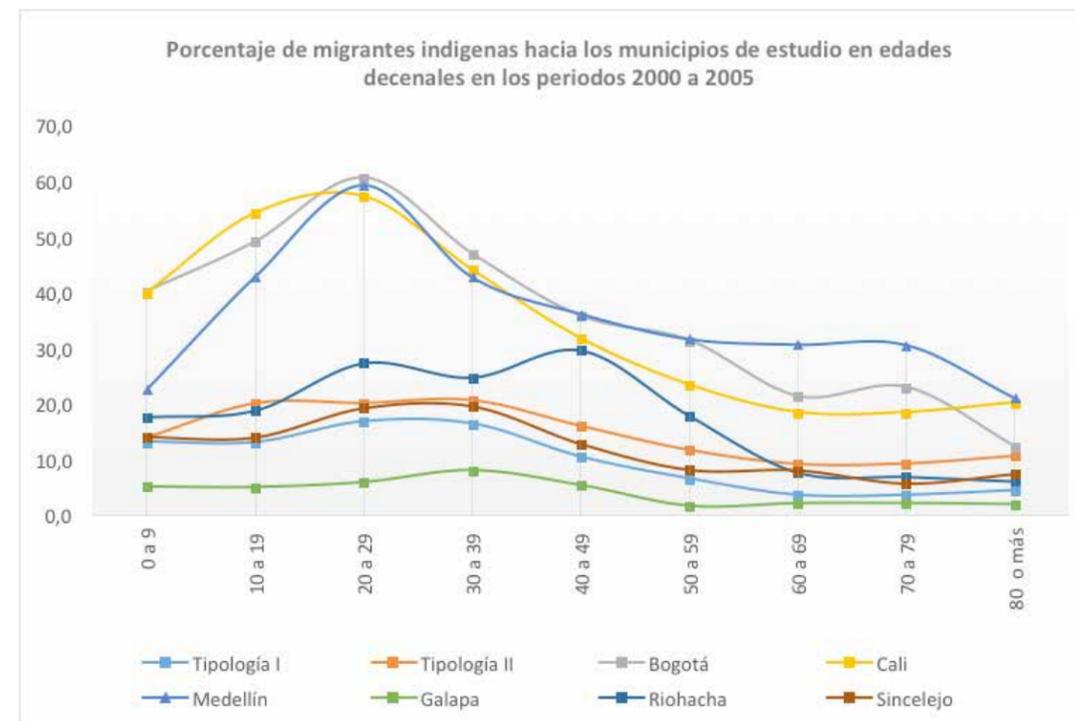
Analfabetismo



Acá se da cuenta de los niveles de analfabetismo de la población indígena por edades quinquenales. Empezamos evidenciando que el caso más preocupante es Riohacha, que sin embargo es los municipios que muestran mayores niveles de uso de la lengua propia. Esto sostiene aún más la tesis de la necesidad de medir estas variables desde un enfoque étnico-demográfico diferente. Por un lado la exclusión al no usar el castellano, sobretodo en contextos urbanos, pero por otro, la exclusión por la misma pérdida de la lengua. En todo caso notemos que el siguiente caso es el de Sincelejo, diferente en todo sentido al de Riohacha, municipio en el cual no hay una pervivencia significativa de la lengua indígena. En el caso de Cali y Bogotá, ciudades donde los niveles de analfabetismo son bajos en relación al resto de municipios, en particular edades superiores a los 50 años. Es preocupante que en todos los casos los niveles de analfabetismo son altos en el primer rango de edad, asilando ente el 12 y el 30%, lo cual resulta significativo y puede estar asociado como vimos antes al retardo de entrada a la escuela como se puede ver en la gráfica que refiere los niveles de asistencia a la escuela.



Migración



Presentamos este análisis en edades decenales principalmente porque en el marco de la diversidad de formas de migrar, familiar, individual o colectiva, creemos que ésta presentación que puede resultar más útil. De otra parte,



como ya se ha mencionado, el censo pregunta sobre el movimiento migratorio 5 años antes de la fecha de empadronamiento por lo cual, el quinquenio 2000-2005 es al que hace alusión esta gráfica. Se observa que en el periodo de tiempo en cuestión, las ciudades a donde se condujeron los flujos migratorios fueron hacia Bogotá, Medellín y Cali, mayoritariamente en las edades desde los 20 hasta los 39 años, población joven económicamente activa, que puede ir en busca de oportunidades económicas. Luego Riohacha representa una migración importante, pero que se concentra en otro grupo de edad más adulta (entre los 40 y los 49 años), donde no dejan de ser importantes edades anteriores. Los municipios contenidos en las Tipología I, II y Sincelejo, representan puntos receptores importantes con comportamiento similares en edades adultas donde seguramente llegan personas y familias de lugares cercanos, siendo Galapa un punto de recepción casi nulo. Concluamos diciendo que se pueden evidenciar por lo menos dos tipos de movimientos migratorios, uno hacia ciudades grandes y otro hacia ciudades pequeñas e intermedias afectando con toda seguridad la estructura población indígena del municipio. Adicionalmente, es posible tener ciertos espacios urbanos que no han sido producto de esta migración, por lo menos en el periodo de mención.

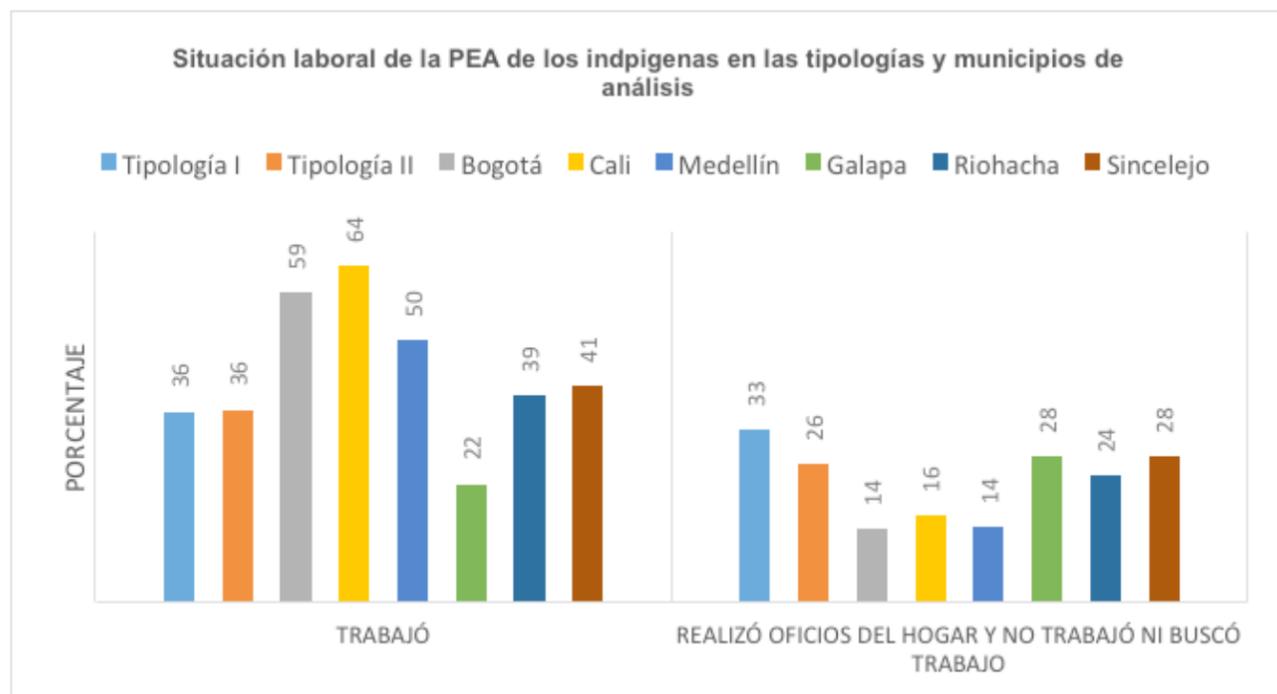
Tamaño de los hogares indígenas

Tamaño promedio de los hogares indígenas en contextos urbanos en las tipologías y municipios de análisis. 2005

Tipología I	Tipología II	Bogotá	Cali	Medellín	Galapa	Riohacha	Sincelejo
6,07	5,94	4,39	4,65	5,02	5,76	6,65	5,86

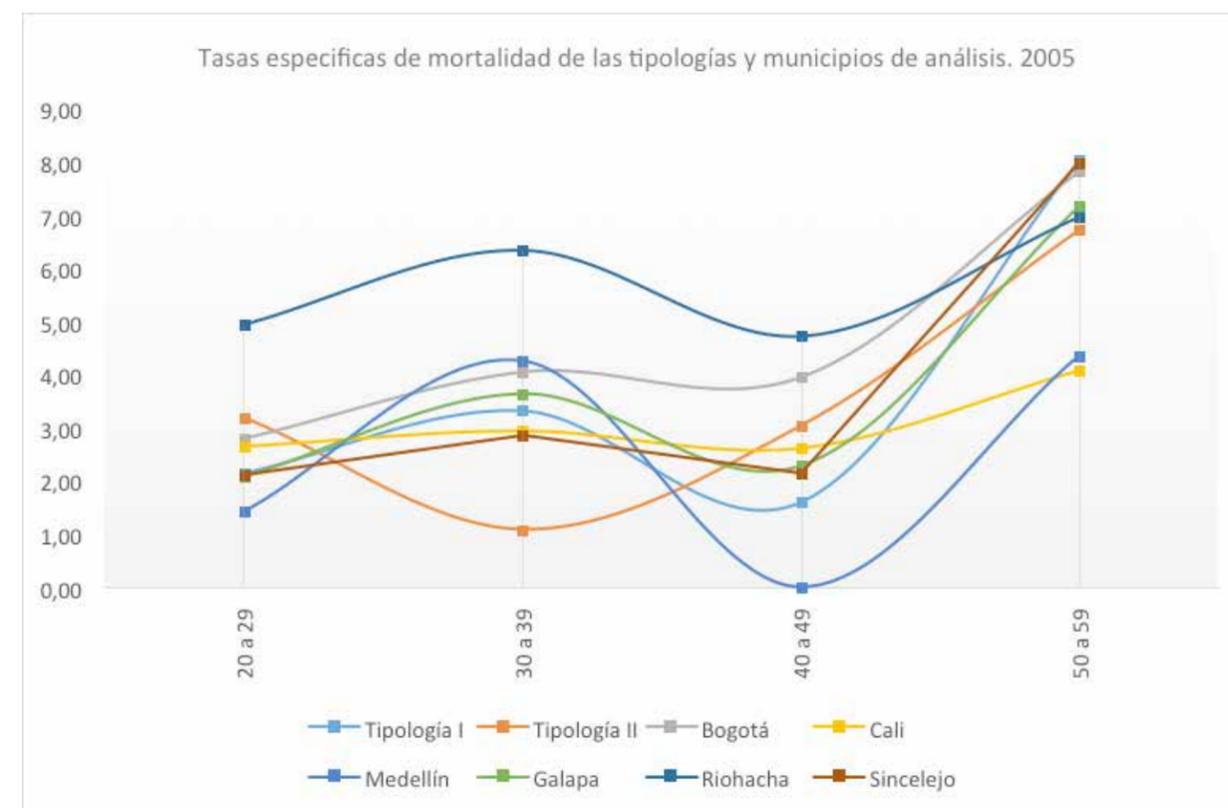
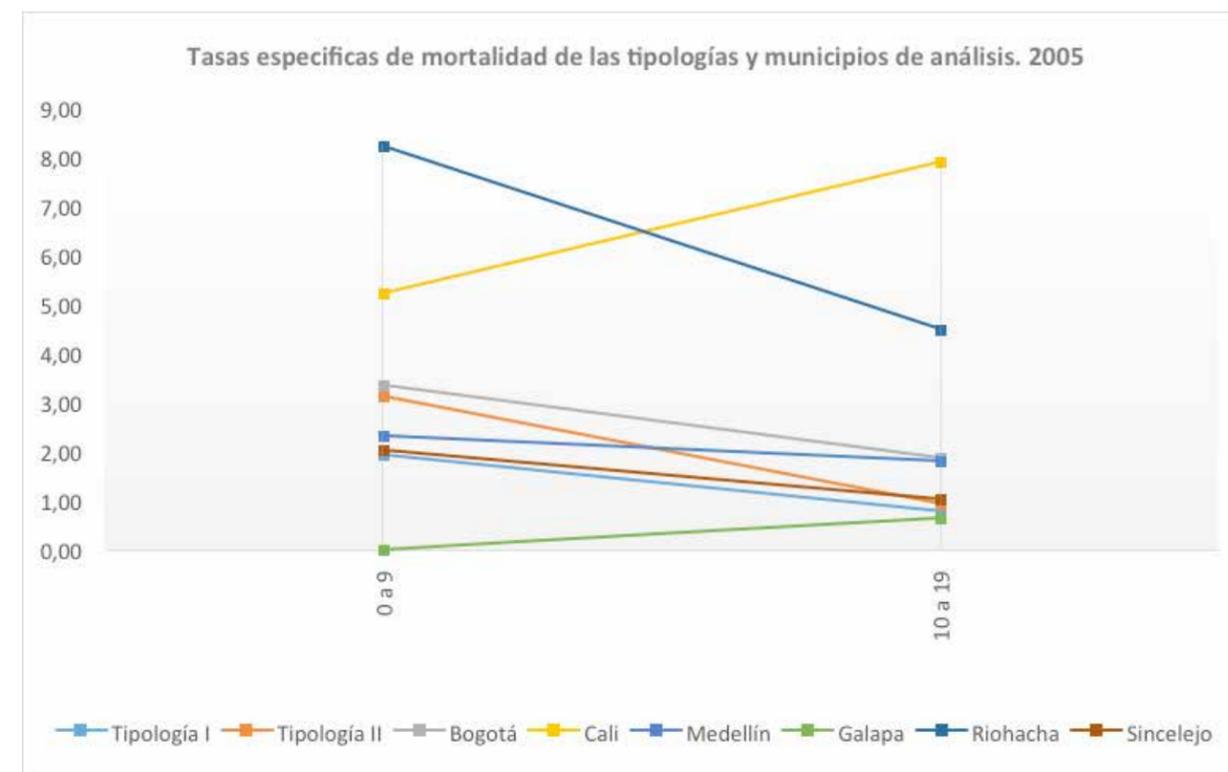
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de población DANE (2005)

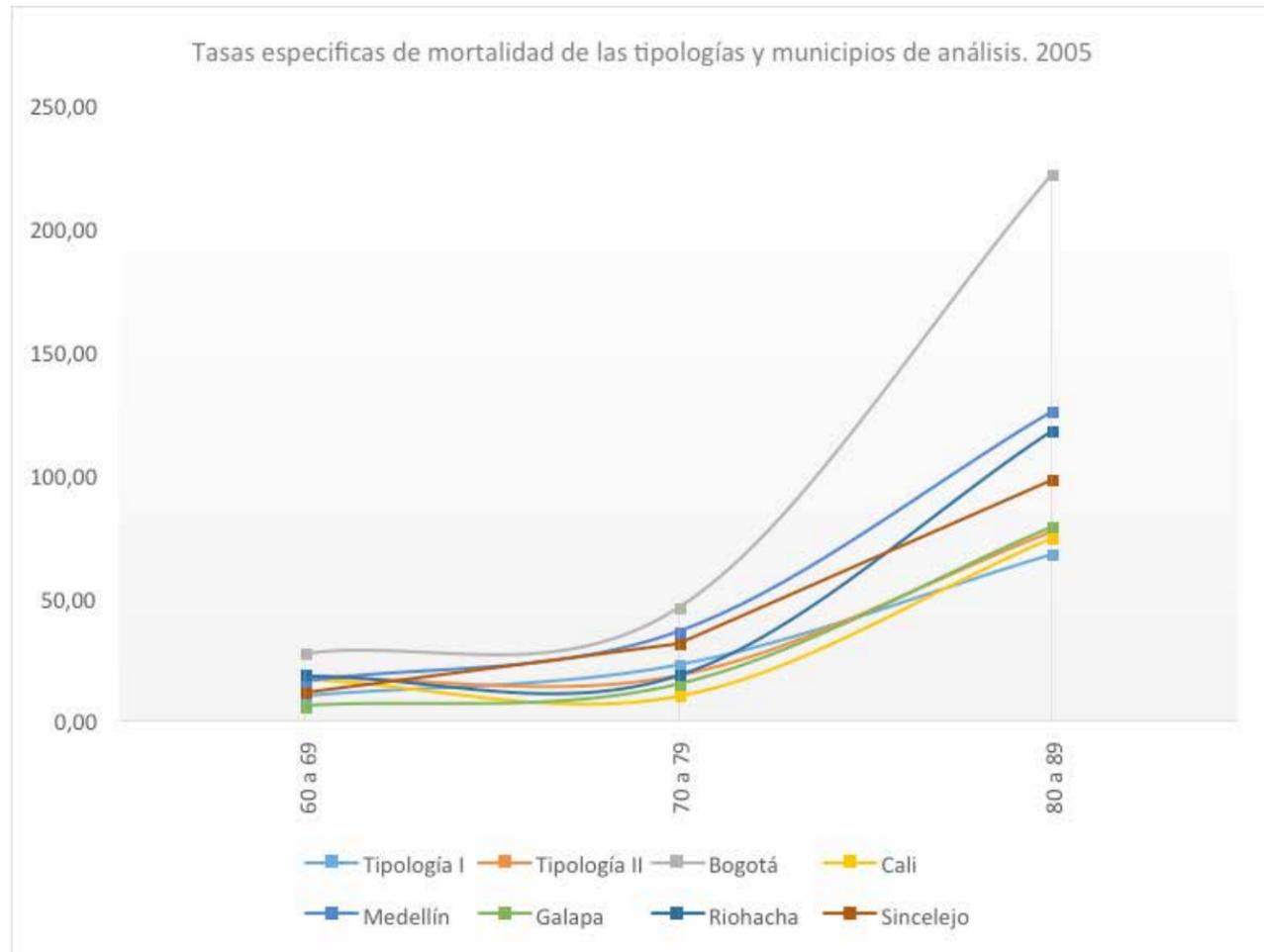
Uno de los indicadores importantes para dar cuenta de los hogares es su tamaño. Acá vemos que los hogares de los municipios agrupados en la Tipología I y II son grandes, al igual que en el municipio de Riohacha y Sincelejo. Sin embargo, en ciudades demográfica y espacialmente más grandes los hogares indígenas son más pequeños, como el caso de Cali, Medellín y en mayor medida Bogotá.



El censo de 2005 ofrece varias posibles respuestas a la situación laboral que desempeño el ciudadano durante la última semana anterior al empadronamiento. Acá elegimos presentar sobre si la persona trabajó o se realizó oficios del hogar, dado que en su mayoría este valioso oficio es realizado por las mujeres. Notamos que el municipio con más participación en espacios laborales es Cali, Medellín y Bogotá, mientras en los municipios intermedios y aquellos reunidos en las Tipologías I y II solo trabajó entre el 22 y el 41% de la población lo que concluye en situaciones de desempleo preocupantes para la población indígena. De todas formas, si complementamos las cifras con los datos referentes a la participación en los oficios del hogar, notamos que en este espacio participan de forma más activa las personas indígenas que están en las ciudades o municipios donde los niveles de empleo son mejores. Es decir, que en el espacio domestico participan mucho más las personas de municipios pequeños, lo que conduce a plantear nuevas hipótesis sobre por ejemplo el cuidado de los niños, las transmisiones de la lengua y la oferta laboral para los indígenas en las ciudades de nuevo teniendo en cuenta su particularidad étnica.

Mortalidad





La calidad de las estadísticas vitales en el país para la población étnica en general es muy baja. Hay que recurrir a métodos indirectos para los cálculos de indicadores tan dicentes como la esperanza de vida al nacer o el cálculo de las tasas de mortalidad o fecundidad. Sin embargo, para efectos de corrección el censo pregunta sobre el número de habitantes de un hogar que falleció en el último año, información que acá se presenta de forma sistematizada con propósitos netamente comparativos, dado que en particular las tasas no están calculadas sobre la población media del periodo inter-censal sino con la población final que se censo en el 2005. Con esta precisión metodológica, proporcionamos 3 gráficas para dar cuenta de manera segmentada qué pasa en las primeras edades del ciclo vital, en la adultez y en los adultos mayores.

Presentamos periodos decenales porque en algunas de las edades la declaración de la pregunta es nula, luego

no acumula y no estaría proporcionando datos para la medición. Notamos en primer lugar que en edades jóvenes las ciudades de Cali y Riohacha las personas mueren con mayor frecuencia, seguidas de Bogotá. Este patrón continúa para el caso específico de Riohacha, pero no para el de Cali. Es interesante notar que hay una tendencia casi general a tener más fallecimientos entre los 30 y 39 años que entre los 40 y los 49 años excepto el caso de la Tipología II, siendo esta situación muchas intensa en Medellín. Ya para las edades finales notamos que en Bogotá la tasa de muertes es mucho mayor al resto de municipios, por lo cual es importante detallar las razones por las cuales las abuelas y abuelos mueren con más frecuencias en esta ciudad, seguida por Medellín y Sincelejo. De todas maneras los espacios urbanos pequeños constituidos mayoritariamente por población indígena tienen una mejor situación en estos niveles que los otros municipios lo que podríamos concluir en una mejor calidad de vida en estos espacios.





Conclusiones

1. Quisimos mostrar los principales enfoques a partir de los cuales se ha abordado la presencia indígena en contextos urbanos. Como se mostró, ésta es una problemática compleja que involucra múltiples dimensiones; por esa razón los trabajos mencionados optaron por privilegiar alguna de estas aunque intentando no desatender las demás. Es así que cualquier estudio que pretenda ofrecer un panorama claro de este fenómeno debe intentar articular su dimensión histórica, socio-económica, cultural, política y demográfica de forma rigurosa,

pues solo de esa manera se podrá obtener un diagnóstico relativamente acertado de una realidad tan compleja. 2. Desde el punto de vista sociodemográfico es posible hablar de espacios urbanos conformados por población indígena. Es decir una *urbanidad* indígena. Estos espacios urbanos son poblacionalmente pequeños. Estos últimos tienen comportamientos demográficos diferentes siendo los niveles de fecundidad un factor relevante. No obstante con todo y eso, se han configurado con rasgos propios de espacios urbanos.

3. Las ciudades con mayor número de indígenas son Sincelejo, Bogotá, Riohacha, Manaure y Cali. Juntas no representan más del 20% del total de indígenas asentados en cabeceras para el año 2005. De tal manera que uno de los primeros hallazgos importantes, es que si bien el número de indígenas en cada uno de esas ciudades o municipios es significativo, la dispersión poblacional es evidente; tanto así, que el 30% de la población está distribuida en municipios con menos de dos mil indígenas. Por otro lado en ciudades más grandes, como Bogotá, Medellín y Cali la proporción de indígenas respecto a la población total es baja.

1. En las grandes ciudades como Medellín, Cali y Bogotá existe presencia de la mayoría de pueblos indígenas, y a su vez son escenarios de recepción de población desplazada.

2. Las condiciones socioeconómicas de los indígenas en ciudad son precarias, y los instrumentos de medición aun no tienen un enfoque diferencial para esta población

3. Existen patrones migratorios de los indígenas para llegar a las ciudades. Si bien el desplazamiento forzado es una causa importante es esta movilidad no es la única. Existen otros elementos familiares, culturales y económicos que casan la llegada de esta población a la ciudad. Por tanto, puede ser interesante plantear estos flujos de movilidad como parte integral de la vida comunitaria.

4. Puede existir un vínculo comunitario entre la población asentada en las zonas rurales y la asentada en las urbanas.

5. Con respecto a los Auto censos, de los 15.354 personas registradas, 2113 su declaración de edad es incierta, en 1341 casos no aparece registrado la información sobre su sexo. En consecuencia, hay que formular un procedimiento de levantamiento de información de los censos comunitarios unificado, que permita rastrear elementos por ejemplo, de estructura familiar, cultura, educación etcétera.

6. Estos instrumentos de recolección, sistematización y socialización de la información no sólo deben determinar derechos colectivos e individuales, si no también conducir a una demografía indígena propia que dialogue con la medición homogénea.

7. Un análisis del fenómeno que supone la presencia indígena en contextos urbanos debe considerar los si-

guientes elementos. En primer lugar, requiere definir las categorías centrales de análisis, lo que implica delimitar qué se entiende por conceptos como indígena, urbano, territorio y contexto cultural; cualquier aproximación que aspire a comprender un fenómeno de esa envergadura debe definir el ámbito teórico y conceptual por el cual transita.

8. Es necesario caracterizar los procesos de poblamiento y entender las condiciones particulares de cada asentamiento. Esto quiere decir que para analizar la presencia de indígenas en ámbitos urbanos hay que establecer una diferencia –o al menos ser consciente de ella- entre las comunidades que migraron como consecuencia de una contingencia particular (búsqueda de servicios y oportunidades laborales, violencia, decisión autónoma) y aquellas que consideran la ciudad su territorio ancestral o tradicional. Ello supone desarticular la dicotomía que piensa al indígena como un personaje ajeno al mundo urbano, entendiéndolo más como un actor que habita y usufructúa los distintos territorios disponibles en el país como lo hace cualquier otro ciudadano. Desde luego, esta perspectiva no niega la relación simbiótica que existe entre las comunidades indígenas y sus territorios ancestrales, simplemente propone otras dimensiones de esa territorialidad. Las evidencias históricas nos indican, por un lado, que los indígenas han sido protagonistas de procesos migratorios cuya dirección es del campo a la ciudad; igualmente, nos muestran que las ciudades crecieron en territorios indígenas y que fue la ciudad la que ocupó esos espacios.

9. Por lo tanto, que realizar un diagnóstico del fenómeno de presencia indígena en contextos urbanos es una tarea compleja y con múltiples determinaciones. Es necesario preguntarse si es pertinente un modelo general que opere en la totalidad del contexto nacional, o si por el contrario resulta más conveniente idear modelos regionales que tengan en cuenta los particularismos locales. Parece indicado que el diseño de la política pública demanda considerar esas circunstancias diversas, orientándola a garantizar que las comunidades indígenas gocen de una ciudadanía plena que se haga efectiva en contextos urbanos o rurales. En ese sentido, las estrategias diferenciales deben considerarse como medidas transitorias que contribuyan a zanjear la enorme brecha que existe entre las comunidades indígenas y otros sectores de la población, y no como estrategias permanentes incapaces de modificar las diferencias sociales históricas y estructurales.



Fuentes consultadas

- a) Zambrano, Marta. Trabajadores, villanos y amantes: encuentro entre indígenas y españoles en la ciudad letrada: Santa Fe de Bogotá, 1550-1650. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Antropología y Historia, 2008.
- b) Lira González, Andrés. Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México: Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919. Zamora, Mich: Colegio de México, 1983.
- c) Yanes, Pablo, Virginia Molina, and Oscar González. Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad. México: Universidad de la Ciudad de México, 2004
- d) Swanson, Kate. Pidiendo caridad en la ciudad: mujeres y niños indígenas en las calles de Ecuador. Quito, Ecuador: ABYA YALA, Universidad Politécnica Salesiana, 2010.
- e) Aravena Reyes, Andrea, and José Bengoa. Mapuches en Santiago: memorias de inmigrantes y residente: relatos para una antropología implicada sobre indígenas urbanos. Concepción [Chile]: Escaparate, 2008.
- f) Motta González, Nancy. Tejiendo la vida en la ciudad de Cali: Estrategias de adaptación e inclusión de seis cabildos indígenas urbanos. Universidad del Valle, 2010. Final del formulario
- g) Uquillas, Jorge, Tania Carrasco y Martha Rees. Exclusión social y estrategias de vida de los indígenas urbanos en Perú, México y Ecuador. Quito : Rispregraf, 2003
- h) CASTILLO, L., CAIRO CAROU, H.. Reinención de la identidad étnica, nuevas territorialidades y redes globales: el Estado multiétnico y pluricultural en Colombia y Ecuador. Sociedad y Economía, Norteamérica, 0, sep. 2011.
- i) HECHT, Ana Carolina. Encrucijadas de significados acerca de la relación lengua e identidad en niños indígenas en contextos urbanos. Alteridades, México, v. 18, n. 36, dic. 2008
- j) Bernal Mora, Martha. "Territorialidad nasa en Bogotá: apropiación, percepción y sentido de lugar" Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía [Online], Volumen 21 Número 1 (7 julio 2012)
- k) Bessolo V. Sebastian. Ingas bogotanas: libres, educadoras y cabildantes. Tesis de pregrado en Antropología, UNiversidad del Rosario, Bogota, 2012
- l) Hernández Bringas, Héctor Hiram; Flores Arenales, René; Ponce Sernicharo, Gabriela; Chávez Galindo, Ana María. 2006. La población indígena en la Zona Metropolitana del Valle de México, 2000. Papeles de Población 12: 155 -200.
- m) Martínez, Casas, Regina. 2003. De la orilla de la eternidad informacional a la atemporalidad del ritual: Indígenas urbanos del siglo XXI. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales XLVI: 191-206.
- n) URTEAGA CASTRO POZO, Maritza. Jóvenes e indios en el México contemporáneo. Rev.latinoam.cienc.soc.niñez juv [online]. 2008, vol.6, n.2 [cited 2013-08-21], pp. 667-708
- o) Herrera, Lucía. 2002. La ciudad del migrante: la representación de Quito en relatos de migrantes indígenas. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- p) Bastos, Santiago y Manuela Camus. 2000. Los indígenas de la capital. Informe etnográfico comisionado por CIRMA para el proyecto "¿Por qué estamos como estamos?". Guatemala.
- q) Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación. 2010. Las rutas del saber "IO ONODE". Una propuesta de atención intercultural para comunidades indígenas en contextos urbanos. Informe oficial. Colombia: Secretaría de Educación.
- r) Alcaldía Mayor de Bogotá. 2010. Documento de trabajo para la construcción de la política indígena en Bogotá. Comité operativo de etnias. Bogotá, Colombia.
- s) Lara Rodríguez, Ramiro Andrés. 2014. Indígenas en contextos urbanos en Colombia. En: Serie e-Investigaciones n.4. La población afro descendiente e indígena en América Latina – puntos de reflexión para el debate sobre Cairo + 20. Serie e-Investigaciones n.4. Laura L. Rodriguez Wong y Jhon Antón Sánchez. Organizadores. ALAP. Belo Horizonte.

Estudio Jurídico-Reconocimiento Jurídico de las Formas Organizativas de los Indígenas en Contextos Urbanos

PRIMERA PARTE

2. Derechos fundamentales colectivos de los Pueblos indígenas

Conceptos- Pueblos Indígenas, comunidad indígena, cabildo y autogobierno

Definición normativa y jurisprudencial de Comunidad indígena

Normas internacionales

Normas nacionales

Definición jurisprudencial

Definición normativa y jurisprudencial de Pueblos Indígenas

Normas internacionales

Normas Nacionales

Definición Jurisprudencial

Definición normativa y jurisprudencial de Cabildo indígena

Normas internacionales

Normas nacionales

Definición jurisprudencial

3. Análisis de los conceptos de comunidad, pueblos indígenas y comunidades indígenas en los contextos de ciudad

3.1 Concepto de Pueblos Indígenas, Comunidades indígenas en contextos de ciudad

3.2. Análisis del concepto de cabildo indígena en los contextos de ciudad

SEGUNDA PARTE

4. Línea jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos de los Pueblos Indígenas

4.1 ¿Es posible o no garantizar los fundamentales derechos colectivos de los pueblos indígenas en contextos de ciudad?

4.2 Territorios indígenas en contextos de ciudad

4.2.1 ¿Cuál es el modelo de propiedad y qué tipo de re-

gulación normativa es el que predomina en los contextos de ciudad?

4.2.2 Propiedad colectiva en los precedentes jurisprudenciales

4.3 Análisis del concepto de Consulta previa en los pueblos indígenas y comunidades indígenas que se encuentran en contexto de ciudad

4.3.1 ¿Cuál es el nivel de obligatoriedad de la participación de los pueblos indígenas en ciudad dentro de los procesos de consulta previa de medidas administrativas y legislativas?

4.3.2 ¿La Consulta In Situ es aplicable a los pueblos indígenas que se encuentran en Contexto de ciudad?

4.4 Jurisdicción Especial Indígena en contextos de ciudad

4.4.1 Definición legal.

4.4.2 Sentencias Hito en materia de Jurisdicción Especial Indígena.

4.4.2.1 Sentencia T-254 de 1994

4.4.2.2 Otras sentencias importantes

5. ¿La Legislación Especial Indígena es aplicable a los indígenas en contextos de ciudad?

5.1 Normas que no son aplicables a indígenas en contexto de ciudad

5.2 Normas que son aplicables a pueblos indígenas en contexto de ciudad

5.3 Normas que se encuentran en zona gris

5.4 Graficacion de normas

6. Bibliografía



Presentación

Autor Alejandra Rey Anaya

Desde una visión estadística, política y cultural, el concepto de lo indígena en contexto de ciudad no está plenamente identificado y concebido; lo indígena se ha relacionado normativa y académicamente con una realidad territorial y sociocultural delimitada, y todo aquello que tiende a escaparse de dicha realidad suele ser concebido como una pérdida de tradiciones y desarraigo cultural, porque hemos considerado lo indígena como (o todavía es concebido) una figura poética e ideológica del nativo conservador, mítico y ancestral que debe estar en lo profundo de la selva, la montaña y el desierto, en pocas palabras lo que Astrid Ulloa denominó el “nativo ecológico”. Esta visión generalizada de lo indígena, si bien puede dar cuenta de los indígenas que se desarrollan en contextos rurales, en donde hay unos patrones, características y elementos que los

identifica, (como el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales), deja en debilidad manifiesta a aquellos pueblos indígenas que por diferentes causas, como el conflicto armado interno y circunstancias sociales y económicas, han tenido que dejar su territorio indígena y adentrarse en nuevas realidades distintas a las de su cultura; también deja por fuera a aquellos pueblos indígenas a los cuales la ciudad le ha llegado y ha absorbido parte de su territorio y tradiciones culturales.

En función de estas realidades los pueblos indígenas han migrado y se han desplazado, adaptándose a nuevos contextos y nuevas configuraciones políticas, sociales y culturales, ofrecidas por las ciudades. Los indígenas en ciudad, eran una realidad hasta hace unos años desco-

nocida para legisladores y entidades públicas, pero fenómenos como el del desplazamiento forzado, así como el desarrollo socioeconómico que se ha generado en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Popayán entre otras, ha sido un detonante no sólo para generar procesos migratorios y de desplazamiento por parte de estos pueblos, sino también, para visibilizar y evidenciar su situación y realidades (quienes van a las ciudades escapando de realidades alternas o situaciones conflictivas que ponen en riesgo su comunidad o familia).

En este orden de ideas, para poder generar mecanismos jurídicos y políticos que permitan atender las necesidades básicas de los indígenas en contexto de ciudad, es necesario primero delimitar cuales son las circunstancias y motivaciones que conllevan a los indígenas a abandonar su territorio ancestral y desplazarse a la ciudad; si bien el desplazamiento forzado en Colombia, para muchas poblaciones es una razón para migrar a la ciudad, pueden existir otras motivaciones o necesidades puntuales que conllevan al indígena a cambiar su lugar de residencia por otro.

Al respecto el Dane, al exponer las razones o motivaciones que tienen los indígenas para cambiar de su lugar de residencia o de origen, expone que el 33.57% de los indígenas que se desplazan a otras zonas del país distintas a su lugar de origen lo hacen por motivaciones familiares, el 20.5% lo hace por motivaciones laborales, el 12.27% por cuestiones de seguridad personal, el 10.17% por necesidades educativas, el 8.81% por otras razones, el 7.72% por riesgo de desastre natural y el 7.41 % por motivos de salud¹.

Con lo anterior, se puede inferir que las motivaciones o necesidades puntuales pueden variar, y que en muchas ocasiones los pueblos indígenas migran a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, las cuales pueden no encontrarse en sus territorios, en donde existen carencias de tipo estructural (para una vida en condiciones dignas), como el acceso a la salud, la falta de instituciones educativas adecuadas, la ausencia de viviendas dignas y fenómenos como el conflicto armado. Estas situaciones se conjugan para generar otro tipo de ideales y expectativas que de acuerdo a su visión sólo se pueden materializar en la ciudad.

Como puede verse, existen diferentes patrones fácticos acompañados de sus correspondientes motivaciones, que incitan a que los indígenas migren o se desplacen

a las ciudades; conocer estas realidades y visibilizarlas a todo nivel, se convierte en una necesidad prioritaria para los indígenas en la ciudad. El no atender sus situaciones, los ponen en una situación de vulnerabilidad, que en últimas afecta sus derechos humanos. En ese orden de ideas, es necesario visibilizar su existencia y las condiciones de vida en las que se encuentran en los contextos urbanos, con el propósito de que el Estado en su conjunto, garantice y respete sus derechos.

No obstante a lo anterior, el presente estudio jurídico se convierte en una herramienta y un antecedente necesario, que debe estar de cara a la realidad indígena urbana, por lo que explorar la viabilidad jurídica en materia de reconocimiento jurídico sobre la existencia de los Cabildos Urbanos y/o la propuesta jurídica de las formas organizativas de los pueblos indígenas en Ciudad, se convierte en una necesidad prioritaria.

Es importante resaltar que el estudio jurídico y la propuesta normativa deben estar acordes con el ordenamiento jurídico colombiano, en cumplimiento de los principios de legalidad, legitimidad y debido proceso, solo de esta manera se podrá establecer el reconocimiento de sus formas organizativas, la garantía y observancia de sus derechos, de manera imparcial.

Por lo anterior, el estudio se centrará en realizar el estudio legal y jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos de los PI y su incidencia en los indígenas en contexto urbano. Análisis jurídico de la legislación especial indígena en el contexto indígena de ciudad. Reconocimiento de derechos a las poblaciones indígenas en los contextos de ciudad.

El análisis jurídico sobre los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico nacional e internacional con la finalidad de identificar, si los derechos reconocidos en estos órdenes jurídicos, son predicables a la población indígena en contexto de ciudad. Estos dos sistemas jurídicos, darán cuenta sobre el tipo de garantías que debe brindar el Estado a los indígenas de acuerdo a las dinámicas propias que se tejen en la ciudad. En ese sentido, se establecerán unas preguntas orientadoras que conducirán al corazón del asunto, con la finalidad de evitar desviarnos del tema principal y de esta manera identificarla tipología de derechos para los indígenas en contextos urbanos, desde un enfoque diferencial.

¹ DANE, (2005), “Estimación de la migración 1973-2005”, en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/doc_est_mig_1973_2005.pdf

PRIMERA PARTE

1. Derechos fundamentales colectivos de los Pueblos indígenas

Con el presente estudio se pretende analizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el derecho nacional indígena colombiano a la luz de las condiciones de vida colectiva indígena que se tejen en los contextos urbanos, para que de esta manera se pueda establecer si los derechos reconocidos en estos dos órdenes jurídicos, son predicables o no en los contextos de ciudad, con el fin de que puedan ser materializados en la práctica.

Este estudio contempla modulaciones que reconocen la actualidad indígena urbana, pero articulada a sus comunidades indígenas de origen; de esta manera el tejido social y étnico en los pueblos indígenas sea solo uno, y se eviten divisiones que afecten la historicidad, el devenir indígena, y la esencia identitaria que los caracteriza y los diferencia de la cultura mayoritaria en el marco de la libre autodeterminación.

Es de anotar que la libre autodeterminación de los Pueblos indígenas (de ahora en adelante PI), fue la primera lucha que llevaron, a cabo los diferentes movimientos indígenas de los distintos Estados del mundo ante el seno de las Naciones Unidas (de ahora en adelante NU). Los PI exigieron a los diferentes Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos y a los Estados (en donde habitan), el reconocimiento a su ancestralidad, cosmovisión, territorialidad y autonomía. Todo esto, en el marco de la libre autodeterminación, de sus propias formas de desarrollo y de sus modelos de auto-conservación, para la protección de los elementos culturales y étnicos que los identifica.

Es así como el estudio no puede desdibujar los elementos estructurales que definen el concepto de etnicidad que identifica a los PI indígenas en Colombia y que los diferencia de otros sectores de la población, incluso de otros grupos étnicos. En ese sentido, el análisis jurídico debe atender a la legislación especial indígena y a la jurisprudencia diferenciada de los órganos de protección de derechos humanos, tanto del ámbito doméstico (Corte Constitucional), como el ámbito internacional (Corte IDH) en materia indígena; por lo que el concepto debe partir desde el ordenamiento jurídico indígena vigente (quien irradia el que hacer y las acciones del Estado).

Este capítulo, se divide en dos partes. En la primera parte se revisará en la normatividad y en la jurisprudencia, los conceptos de pueblos indígenas, comunidad y cabildo, para establecer sus relaciones y diferencias en las definiciones normativas y jurisprudenciales; con el propósito de identificar, si la población indígena que se encuentra en la ciudad, está inmersa en la concepción normativa indígena del ordenamiento jurídico nacional e internacional, que define estos conceptos. El segundo paso, consiste en identificar, si los derechos fundamentales colectivos reconocidos a los PI, se les puede garantizar a los indígenas en contextos de ciudad, teniendo en cuenta las realidades que se tejen en la urbanización.

Para el segundo paso, se realizará una línea jurisprudencial sobre los derechos fundamentales colectivos de los PI, a partir de las sentencias de la Corte Constitucional. Es necesario resaltar que se trabajarán las sentencias hito que han construido el precedente obligatorio de los derechos fundamentales colectivos de los PI. No obstante a ello, se identificarán la sentencia fundadora y la sentencia arquimédica, que se abordarán más adelante. Inmediatamente, se establecerá si los derechos fundamentales colectivos reconocidos en la legislación internacional, nacional y los desarrollos jurisprudenciales son predicables y/o aplicables a los indígenas en contextos urbanos.

1.1 Conceptos- Pueblos Indígenas, comunidad indígena, cabildo y autogobierno

Definición normativa y jurisprudencial de Comunidad indígena

Normas internacionales

Frente al concepto de comunidad indígena, no existe una definición clara y precisa por parte de los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos de los pueblos indígenas. Dentro de los primeros artículos del Convenio 169 de la OIT, se aborda el concepto de pueblos indígenas, pero no existe una definición de comunidad indígena, y de hecho esta, solo es abordada en el artículo 17 del Convenio, de la siguiente manera:

“Artículo 17: Deberá consultarse a los pueblos indígenas interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad;

Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, tampoco define el concepto de comunidad indígena, pero en su artículo 9 resalta el derecho de los pueblos indígenas a pertenecer a una comunidad indígena:

“Artículo 9: Los pueblos indígenas y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede colegir que el concepto de comunidad indígena, hace referencia a las formas organizativas de los pueblos indígenas, las cuales poseen unas tradiciones y características culturales comunes, que permiten identificar a una comunidad indígena de otra.

El análisis anterior, puede ser fundamentado a través del artículo 13 de la Declaración, en donde se hace referencia al derecho que tienen los pueblos indígenas de dar nombres a sus comunidades, lugares y personas:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus

historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos”

De igual manera en el artículo 35, se hace mención de nuevo al concepto de comunidad, al referirse al derecho que tienen los pueblos indígenas de determinar las responsabilidades de sus individuos dentro de las comunidades:

Artículo 35: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades

En este orden de ideas, se puede inferir que el concepto de comunidad indígena, en la Declaración, es concebido como una forma de organización, reunión y asociación de los pueblos indígenas, que dota a sus miembros de ciertos derechos, deberes y obligaciones que son definidos a partir de su cultura y tradiciones.

Normas nacionales

En la Constitución Política de Colombia, se menciona cuatro veces a las comunidades indígenas como sujeto de derechos; sin embargo no existe una definición normativa que haga referencia al contenido, concepto, o elementos que definan en qué consisten o que se puede entender por comunidades indígenas.

Los artículos constitucionales que hacen referencia a las comunidades indígenas, son el 171², 329³ y 330⁴.

2 ARTICULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

3 ARTICULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

4 ARTICULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. 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.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Desde el punto de vista legal o reglamentario, el Decreto 2164 de 1995 en su artículo 2, inciso 2 define jurídicamente el concepto de comunidad, de la siguiente manera:

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

Por su parte, otras leyes como la Ley 685 de 2001, al referirse al concepto de comunidad indígena, establece la correlación entre territorio y comunidad indígena:

Artículo 123. Territorio y Comunidad Indígenas. Para los efectos previstos en el artículo anterior, se entienden por territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena de conformidad con lo dispuesto en la

Ley 21 de 1991 y demás leyes que la modifiquen, amplíen o sustituyan.

Al respecto, es necesario destacar que la Ley 21 de 1991, mediante la cual se aprueba el Convenio 169 de la OIT no habla puntualmente sobre comunidad indígena, sino que aborda directamente la definición de pueblo indígena. Para la OIT la conciencia y el fuero interno en cuanto al auto-reconocimiento, es un factor determinante para determinar y garantizar los derechos que se encuentran contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

Definición jurisprudencial

A continuación, se presentará las interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación al concepto de comunidad indígena, como los precedentes judiciales obligatorios que conminan al Estado en su conjunto a acatar las sub-reglas constitucionales creadas por el Alto Tribunal, para garantizar la protección de los elementos estructurales que corresponden a los derechos fundamentales colectivos de los PI, como el concepto de comunidad.



La OIT expresa lo siguiente: “Además, el párrafo 2 del mismo artículo establece que: «la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. OIT, (2010), “Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los convenios de la OIT”, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf, pag 49

A continuación, se presentará las interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación al concepto de comunidad indígena, como los precedentes judiciales obligatorios que conminan al Estado en su conjunto a acatar las sub-reglas constitucionales creadas por el Alto Tribunal, para garantizar la protección de los elementos estructurales que corresponden a los derechos fundamentales colectivos de los PI, como el concepto de comunidad.





Definición normativa y jurisprudencial de Pueblos Indígenas

Normas internacionales

Desde la normatividad internacional, el concepto de pueblo indígena es definido a través el Convenio 169 de la OIT en su artículo 1, inciso 1 párrafo b, como: “pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de población que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o

del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Esta definición es complementada por el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Dere-

chos de los pueblos Indígenas, que si bien, no define puntualmente el concepto de pueblos indígenas, establece que estos son iguales a todos los demás pueblos, y que al mismo tiempo tienen derecho a ser diferentes, a considerarse a si mismo diferentes y a estar libres de toda forma de discriminación.

Dentro de la misma declaración se asignan y reconocen derechos fundamentales a los pueblos indígenas, relacionados directamente con la libre determinación de su condición política, la búsqueda libre de su desarrollo económico, social y cultural, así como al derecho a la autonomía, al autogobierno en relación con sus asuntos internos y locales, así como el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído entre otros derechos.

Por su parte la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece en su principio 22, que los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Frente a esto, la Declaración establece que los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

De acuerdo a lo anterior, el pueblo indígena desde la normatividad internacional se puede definir como pueblos en países independientes, descendientes de comunidades indígenas, que conserven todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias, con un arraigo territorial y cultural que los diferencia de otras identidades, grupos o pueblos étnicos.

Normas Nacionales

En nuestro ordenamiento jurídico nacional, existen pocas interpretaciones o definiciones puntuales del concepto de pueblo indígena, ya que este suele ser relacionado directamente con el concepto de comunidad

indígena, el cual es el que irradia el ordenamiento jurídico (artículo 2, inciso 2 del decreto 2164 de 1995).

No obstante a lo anterior, los pueblos indígenas en la Constitución Política de Colombia, son mencionados dos veces: en los artículos 96 y 246; sin embargo estas normas constitucionales no hacen referencia al significado y/o definición del concepto de PI.

En materia de leyes y decretos, el Decreto 2164 de 1995 por medio del 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, en su artículo 3, señala como sujetos destinatarios de la norma, a los PI y las comunidades indígenas, sin hacer distinción alguna entre los dos conceptos. Veamos:

Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de la Ley 160 de 1994, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas. Las reservas indígenas, las demás tierras comunales indígenas y las tierras donde estuvieren establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sólo podrán adjudicarse a dichas comunidades y en calidad de resguardos. (subrayado fuera de texto)

Definición Jurisprudencial

La jurisprudencia que se expone a continuación condensa definiciones, características y subreglas proferidas por la Corte Constitucional, que permitirán determinar si el concepto de pueblos indígenas es aplicable o no a indígenas en contexto de ciudad. A continuación se expondrán las definiciones y características que la Corte Constitucional ha identificado y mencionado, en varias sentencias ubicadas en dos periodos (1991-2000; 2001-2013).

Artículo 1, numeral 1, literal b del Convenio 169 de la OIT

Definición normativa y jurisprudencial de Cabildo indígena

Normas internacionales

Dentro de las normas internacionales que abordan los derechos de los pueblos indígenas, no existe una definición y mención particular frente al cabildo, pero si se hace constante referencia a las autoridades tradicionales de estos pueblos, y a la capacidad auto-gubernativa que tienen los mismos para asumir el control de sus formas de vida, de desarrollo propio y sus usos y costumbres. El convenio 169 de la OIT por ejemplo, consagra en su preámbulo, la necesidad que tienen los estados parte y la misma OIT de tener en cuenta las aspiraciones y capacidad de estos pueblos de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida.

De igual manera en el artículo 9 del mismo convenio, la OIT exhorta a los estados parte para que respeten los métodos tradicionales a los cuales los pueblos indígenas acceden para la represión de sus delitos, siempre y cuando ello sea compatible con el sistema jurídico nacional; aunque esta mención está dirigida particularmente al tema de justicia propia, es necesario resaltar que para su aplicación, es obligatorio que los pueblos indígenas posean unas autoridades y sistemas propios de justicia, los cuales deben ser respetados y garantizados por los estados, de acuerdo al artículo 27 del Convenio 169 de la OIT:

“Artículo 27: 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas estableci-

das por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin”.

Frente a lo anterior, no existe una definición del Convenio 169 de la OIT, sobre las autoridades tradicionales y sobre los cabildos indígenas, sin embargo, se aborda el carácter autónomo que tienen los pueblos indígenas para definir y delimitar sus propias instituciones y medios de educación, lo que significa que están organizados, regidos y estructurados por una autoridad o estructura gubernativa específica.

En ejercicio de la libre determinación, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 4⁷ señala que los PI tienen derecho a la autonomía y autogobierno. De igual manera, en el artículo 3 de la norma precitada, se establece que los PI tienen derecho a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

En su artículo 5, la Declaración consagra el derecho que tienen los pueblos indígenas a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; también reconoce el derecho que tienen actualizarlas, cuando estas comunidades lo consideren pertinente; esta autonomía interna, también les confiere el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del estado en representación de sus comunidades.

Este derecho de preservar, fortalecer, y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales, se vuelve a mencionar una vez más en el artículo 20 de la Declaración, en donde se expresa la libertad de

los pueblos indígenas para dedicarse a sus actividades económicas tradicionales, así como a desarrollar sus instituciones y sistemas políticos, económicos y sociales.

Normas nacionales

La Constitución Política de Colombia hace referencia a los consejos indígenas en su artículo 330, designándoles unas funciones especiales y determinadas; actualmente las ejercen los cabildos⁸.

A nivel de leyes, se tiene como norma principal en cuanto al reconocimiento de la identidad indígena, la Ley 89 de 1890. Esta norma, es una de las pioneras en cuanto a lo que atañe a los cabildos. Al respecto en su artículo 3, se define que: En todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño Cabildo nombrado por éstos conforme a sus costumbres. El período de duración de dicho Cabildo será de un año, de 1º. De Enero a 31 de Diciembre. Para tomar posesión de sus puestos no necesitan los miembros del Cabildo de otra formalidad que la de ser reconocidos por la parcialidad ante el Cabildo cesante y á presencia del Alcalde del Distrito. Exceptúense de esta disposición las parcialidades que estén regidas por un solo Cabildo, las que podrán continuar como se hallen establecidas.

De igual manera, la Ley 89 de 1890 en su artículo 4 resalta la importancia del autogobierno ancestral de estas comunidades, al destacar el papel que juegan los estatutos particulares y leyes propias de las comunidades indígenas dentro de su gobierno económico; sin embargo, se destaca que la importancia de estos aspectos solo va hasta que no entren en contraposición con las leyes establecidas y los derechos de otros ciudadanos, por lo que se regula en su artículo 6, el papel que juegan los gobernadores en sus cabildos:

“Artículo. 6º. Los Gobernadores de indígenas cumplirán por sí o por medio de sus Agentes las órdenes legales de las autoridades que tengan por objeto hacer comparecer a los indígenas para algún servicio público ó acto a que estén legalmente obligados”.

Por otro lado, esta ley define unas funciones específicas para los cabildos relacionadas directamente con la organización y control interno dentro de las comunidades. Es necesario destacar que las funciones del cabildo, mencionadas dentro de esta ley, conciben de manera transversal el territorio o tierra de resguardo, como un aspecto principal para el desarrollo de la comunidad indígena. En este orden de ideas, de acuerdo al artículo 7 de la Ley 89 de 1890, las funciones de un cabildo son:

1. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido
2. Hacer protocolizar en la Notaría de la Provincia respectiva, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la publicación de esta Ley, todos los títulos y documentos pertenecientes a la comunidad que gobiernan y custodiar las copias que les expidan, previo el correspondiente, registro
3. Formar un cuadro, y custodiarlo religiosamente de las asignaciones de solares del resguardo que el mismo Cabildo haya hecho o hiciere entre las familias de la parcialidad
4. Distribuir equitativa y prudencialmente, con aprobación del Alcalde del Distrito, para el efecto de elaborar entre los miembros de la comunidad las porciones de resguardos que se mantengan en co-

8 De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones (subrayado fuera de texto):

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. 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.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

7 Artículo 4 Declaración universal de los derechos de los Pueblos Indígenas: Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas

mún, procurando sobre todo que ninguno de los partícipes, casados o mayores de diez y ocho años, quede excluido del goce de alguna porción del mismo resguardo

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

6. Arrendar por términos que no excedan de tres años los bosques o frutos naturales de éstos y los terrenos del resguardo que no estén poseídos por algún indígena; y disponer la inversión que deba darse a los productos de tales arrendamientos

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

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

Por su parte el decreto 2164 de 1995, en su artículo 2, define el concepto de cabildo indígena, como:

“Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”.

En el caso de aquellas comunidades que se constituyan como resguardo indígena, de acuerdo al artículo 22 del Decreto 2164 de 1995, la administración y manejo se llevará a cabo por parte de los cabildos y autoridades tradicionales de estas comunidades, teniendo en cuenta sus usos y costumbres.

El concepto de cabildos indígenas no es la única definición para referirnos a las instituciones organizativas de los PI, también se tiene otras formas para referirse a estas: autoridades indígenas, y su referencia jurídica, está definida en el artículo 2 del Decreto 2164 de 1995: como miembros de la comunidad que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social; dichas autoridades frente a algunas entidades tienen la misma representación y atribuciones que los miembros del cabildo indígena.

La importancia de las autoridades tradicionales indígenas, no solo se refleja en el decreto anteriormente mencionado, sino también en otras normas como en la Ley 691 de 2001, mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de seguridad social. Dicha ley en su artículo 4, define a la autoridad indígena, no solo como aquella que administra y determina la prestación del servicio básico de salud, sino también como la institución especial, que tiene una organización propia y un estatus jurídico especial:

“Artículo 4o. Autoridades. Además de las autoridades competentes, del Sistema General de Seguridad Social en Salud, serán para la presente ley, instancias, organismos e instituciones, las autoridades tradicionales de los diversos Pueblos Indígenas en sus territorios, para lo cual siempre se tendrá en cuenta su especial naturaleza jurídica y organizativa”.



2. Análisis de los conceptos de comunidad, pueblos indígenas y comunidades indígenas en los contextos de ciudad

Una vez abordado los conceptos jurídicos desde la legislación y la jurisprudencia sobre los conceptos de comunidad, pueblos indígenas y comunidades indígenas, se procederá a indagar si estos son predicables a la realidad indígena urbana. En ese orden de ideas, es necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿los indígenas en contextos urbanos están inmersos en las categorías jurídicas y jurisprudenciales de comunidad indígena, pueblos indígenas y cabildos?

2.1 Concepto de Pueblos Indígenas, Comunidades indígenas en contextos de ciudad

La legislación y jurisprudencia ha construido los patrones normativos acercándose a la realidad fáctica de los conceptos, derechos, requisitos y elementos de la temática indígena. En ese orden de ideas, revisaremos si esta construcción normativa de los conceptos de comunidad indígena, pueblos indígenas está incluida en la realidad indígena urbana.

Es necesario iniciar advirtiendo un hallazgo descubierto en la investigación y, es que los conceptos de pueblos indígenas y comunidades indígenas en el ordenamiento normativo y jurisprudencial, no tienen distinciones estructurales de un concepto frente a otro, la norma y la jurisprudencia lo usan indistintamente para referirse de forma práctica y categórica a los asuntos y problemas jurídicos que llegan a ser o necesitan ser solucionados a través de la norma o del Alto Tribunal, y que deben ser resueltos; solo en algunos casos puntuales en que el conflicto jurídico nace en una comunidad en específico, la Corte hace referencia a la comunidad indígena y no al pueblo indígena. No obstante a ello, en el Auto 004 de 2009 de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a planes de salvaguarda en beneficio de 34 Pueblos Indígenas en vulnerabilidad y en riesgo de extinción biológica y cultural. En esta sentencia, la Corte comprendió, que un pueblo Indígena podría estar en más de un departamento y que este puede comprender las comunidades que necesariamen-

te considere el pueblo, para salvaguardar su supervivencia e integridad étnica y cultural (por estas razones es que en este mismo segmento se tratará simultáneamente los conceptos de comunidad y pueblo indígena).

De lo anterior, se puede colegir que el pueblo indígena es el género y la comunidad es la especie. No obstante a ello, es necesario determinar si las configuraciones colectivas que se presentan en la ciudad, están dentro de las categorías de pueblos indígenas y comunidad indígena.

El concepto de pueblo indígena, está consagrado como ya se ha señalado, en el artículo 1, inciso 1 párrafo b, del Convenio 169 de la O.I.T con el siguiente contenido: “pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de población que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante la O.IT), respecto a la definición de pueblos indígenas, en el Informe de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica, señaló los elementos que describen a los pueblos que pretende proteger: i) continuidad histórica, es decir que son sociedades anteriores a la conquista o la colonización; ii) conexión territorial (sus ancestros habitaban el país o la región); iii) instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas (retienen algunas o todas sus instituciones propias)⁹.

Ahora revisemos si las poblaciones en contextos de ciudad, cumplen con estos elementos.

En primer lugar, las poblaciones indígenas que llegan a las ciudades tienen una raíz, un arraigo y una pertenencia en relación a sus comunidades de origen y, estas cumplen con el elemento de ser descendientes de poblaciones que

⁹ Como puede verse, la norma determina los siguientes elementos: a. Elemento identitario: Pueblos que de descendiente de poblaciones que habitaban en el País; b. Elemento temporal, que las poblaciones ascendentes de los pueblos actuales, habitaban en el época de la conquista o colonización (continuidad histórica); c. elemento subjetivo: conservación de sus usos y costumbres sin importar su situación jurídica.

habitaban en el País antes de la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. En segundo lugar, de acuerdo al análisis realizado en la primera parte de este estudio, en cuanto a los patrones fácticos, se identificó que los indígenas que migran o se desplazan a la ciudad, la mayoría de las veces tienen contacto y relación con sus comunidades de origen, como es el caso de los cabildos estudiantiles. Además la conexión territorial, de los indígenas en contextos de ciudad, se puede mirar con dos enfoques: i. relación con sus comunidades de origen y ii que sus ancestros habitaban la región y en el país antes de la colonización o conquista.

Y en tercer lugar, las poblaciones en contextos de ciudad han ido conformando en las ciudades, la figura de cabildo, visibilizando su presencia, sus derechos y solicitando su reconocimiento.

De otro lado, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, señaló que los pueblos indígenas no deben considerarse divididos entre el medio urbano y el medio rural sino más bien como pueblos con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes

Como puede verse, no se puede llegar a escindir la visión indígena y lo que comprende su ser, su esencia, su origen, su identidad de lo que significa ser indígena, por lo que la comprensión de su propio ser, solo puede hacerla los pueblos indígenas desde su fuero interno, desde sus procesos de auto-identificación y relación con lo que son y con elementos externos que los rodean; por lo que pedirle a un indígena que deje de serlo, sería además de violatorio de sus derechos, algo irrespetuoso e inútil, porque no puede separarse de su esencia, no importa el contexto en que se encuentren, como es el contexto urbano. No obstante a ello, vale la pena preguntarse ¿Los contextos de ciudad son compatibles con la dinámica del ese ser que comprende el mundo indígena? ¿Las dinámicas propias de ese ser indígena en contextos rurales son iguales a las dinámicas propias de ese ser indígena en la ciudad?

Para responder a estas preguntas, es necesario revisar con detenimiento los argumentos que señala el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas respecto a las poblaciones indígenas en contextos de ciudad, de lo cual se puede inferir las siguientes conclusiones: i. Uni-

dad. No puede existir divisiones, ni categorizaciones de lo que comprende el ser indígena, por lo que no pueden dividirse, ni clasificarse como indígenas rurales e indígenas urbanos; se debe hablar de un solo cuerpo: Pueblos indígenas; ii Identidad común. Los indígenas en contextos de ciudad, su origen no parte del vacío, estos tienen una relación y un origen con sus comunidades de base¹⁰ y iii. Dinamismo. Los pueblos indígenas en contextos de ciudad, están enfrentados a procesos de adaptación y a circunstancias y entornos cambiantes

Para la presente investigación, se hace necesario mirar otros elementos importantes de los Instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el criterio de auto identificación, ya que es el primer requisito jurídico para establecer la condición de indígena tanto en el sentido individual como colectivo. El artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT establece que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberán considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

De la misma manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone en su artículo 33 que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. De igual forma en su artículo 9 establece que:

“Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate”

Por otro lado, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 1.2, consagra que “la auto identificación como pueblos indígenas serán un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha auto identificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena”.

De las anteriores normas internacionales, se puede concluir que definitivamente la auto identificación es un

derecho humano de los pueblos indígenas y una obligación para el Estado, en cuanto al reconocimiento, respeto, protección y garantía de este derecho. Esto significa, que las poblaciones indígenas que se encuentran en contexto de ciudad, no deben ignorarse, ni discriminarse porque no estén en sus territorios ancestrales y porque su residencia actual sea la ciudad, ya que como lo señala el Foro Permanente los pueblos indígenas no deben considerarse divididos entre el medio urbano y el medio rural sino más bien como pueblos con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes

En cuanto a la jurisprudencia de órganos jurisdiccionales de protección de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han dado importantes pautas en cuanto al concepto de pueblos indígenas ya los procesos de auto-identificación.

Asimismo, en el Caso Saramaka la Corte resolvió que el hecho que algunos miembros individuales de dicho pueblo vivan fuera del territorio tradicional y en un modo que difiere de otros Saramakas que viven dentro del territorio tradicional y de conformidad con los usos y costumbres de este pueblo, definitivamente no afecta la distinción de este grupo, ni los derechos comunitarios de los que son beneficiarios. De igual forma, la Corte advirtió que si algunos miembros auto-identificados de este pueblo, pueden afirmar derechos de orden colectivo del mismo, “es una cuestión que debe resolver sólo el pueblo Saramaka de conformidad con sus propias costumbres, y no el Estado o esta Corte en el presente caso”¹¹.

Además, la falta de identificación individual respecto de las tradiciones y leyes Saramaka por parte de algunos miembros de la comunidad no puede utilizarse como un pretexto para denegar dicho pueblo sus derechos¹².

En cuanto a las reclamaciones de las familias beneficiarias en el caso Yakye Axa, quienes fueron beneficiarias

también en el Caso Sawhoyamaya, la Corte al respecto señaló que “la decisión de estas familias de separarse de la Comunidad Yakye Axa para integrar la Comunidad Sawhoyamaya, ambas comunidades indígenas del pueblo Enxet-Lengua, así como la decisión de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya de aceptarlos como parte de su comunidad, no puede más que ser respetada por este Tribunal”¹³

Como puede verse, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que los procesos de auto identificación y autodeterminación étnica pertenecen exclusivamente a los pueblos indígenas y tribales. En cuanto al análisis, se puede inferir de las sentencias, que este derecho se desarrolla indistintamente de los conflictos o problemas que se presenten internamente en estos pueblos. En ese sentido, podemos concluir que si las configuraciones indígenas que se encuentran en la ciudad se auto identifican como pueblos indígenas, es un derecho que no puede negárseles, aunque como ya se ha estudiado deben estar acordes y a la luz de las definiciones normativas estudiadas en las precitadas normas internacionales, porque como lo ha señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los derechos y el enfoque diferencial indígena debe ser solo para los pueblos indígenas, de lo contrario la realidad indígena, se desdibujaría y se desbordaría al beneficiar a grupos o individuos que no sean indígenas. De igual forma, la demanda no podría satisfacerla la oferta institucional.

Si bien el derecho a la auto identificación es un derecho humano, este debe comprender otros elementos. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-792/2012 ha establecido que un pueblo indígena, es aquel que posee la voluntad de preservar o reconstruir sus costumbres ancestrales, así como un linaje ancestral, y que se auto reconocen como pueblos aborígenes culturalmente diversos”. Sin embargo, en esta sentencia, la Corte Constitucional establece como criterios para identificar a un pueblo indígena, los siguientes: (i)

11 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka, supra. Párr. 164

12 Los argumentos de la Corte IDH, frente a los procesos de identificación del pueblo Saramaka, se centran en el siguiente argumento: El primer argumento del Estado se refiere a que la inclusión voluntaria de algunos miembros del pueblo Saramaka en la “sociedad moderna” ha afectado su distinción cultural, de modo que sería dificultoso definirlos como una personalidad legal. Es decir, el Estado cuestiona si se puede definir legalmente a los Saramaka de una forma que se tome en cuenta los distintos grados en que varios miembros auto-identificados del pueblo Saramaka adhieren a las leyes, costumbres y economía tradicional del pueblo Saramaka, particularmente de aquellos que viven en Paramaribo o fuera del territorio reclamado por los Saramaka. En este sentido, la Corte ha declarado que el pueblo Saramaka puede definirse como un grupo tribal (supra párrs. 80-84) cuyos miembros gozan y ejercen ciertos derechos, como el derecho a la propiedad, en una manera colectiva distintiva (supra párrs. 87-96). El hecho que algunos miembros individuales del pueblo Saramaka vivan fuera del territorio tradicional Saramaka y en un modo que difiere de otros Saramakas que viven dentro del territorio tradicional y de conformidad con las costumbres Saramaka no afecta la distinción de este grupo tribal ni tampoco el uso y goce comunal de su propiedad. Asimismo, la cuestión de si algunos miembros auto-identificados del pueblo Saramaka pueden afirmar ciertos derechos comunales en nombre de la personalidad jurídica de dicho pueblo es una cuestión que debe resolver sólo el pueblo Saramaka de conformidad con sus propias costumbres, y no el Estado o esta Corte en el presente caso. Además, la falta de identificación individual respecto de las tradiciones y leyes Saramaka por parte de algunos miembros de la comunidad no puede utilizarse como un pretexto para denegar al pueblo Saramaka el derecho a la personalidad jurídica”.

13 Caso Sawhoyamaya, supra, párr. 206.

10 Es necesario que las autoridades pertinentes comprendan las múltiples identidades de los pueblos indígenas dentro de las zonas urbanas y su relación continua con sus tierras tradicionales, sus recursos naturales y el medio ambiente en las zonas rurales

auto reconocimiento como comunidad étnica y culturalmente diversa; (ii) descendencia directa de habitantes de la América precolombina; (iii) conexión con un territorio, entendido este como el ámbito cultural en el que desarrolla su vida en comunidad, y no solo como un espacio geográfico predeterminado; (iv) la presencia de instituciones, costumbres y comportamientos colectivos distintivos y específicos. (se escogió esta jurisprudencia, porque es la sentencia arquimédica del concepto de pueblos indígenas y además recoge todo el precedente jurisprudencial de este concepto)

El auto reconocimiento se encuentra de presente en esta sentencia, sin embargo tenemos otros elementos o criterios para establecer a quien se le identifica o reconoce como pueblo indígena, como el de la descendencia de los habitantes de la América precolombina y la referencia a la conexión territorial, pero no solo desde el enfoque material o espacio geográfico sino también desde el ámbito cultural en el que desarrolla su vida en comunidad y por

último la presencia de instituciones representativas. En ese orden de ideas, los criterios establecidos por la Corte, son los mismos que señala la OIT, excepto la interpretación territorial que hace la Corte Constitucional.

De igual forma en esta misma sentencia se señala que los pueblos indígenas son poblaciones con un pasado histórico y cultural amplio, que han sido afectadas por patrones de discriminación. Dichos pueblos poseen sistemas de organización social propios, y modos de desarrollo propios que han sido afectados por esta discriminación

Sin realizar de nuevo el análisis jurisprudencial¹⁴⁻¹⁵ ya analizado en esta materia, es importante resaltar que estas definiciones conceptuales y jurídicas realizadas por la Corte Constitucional, también tratan el elemento subjetivo de auto identificación, como criterio fundamental para determinar a quienes se les aplica los criterios que conciernen a los pueblos indígenas.

14 El análisis jurisprudencial realizado en el siguiente estudio, arrojo las siguientes sentencias y subreglas, en relación al concepto de comunidad indígena:

Sentencia T-380/1993: La Corte Constitucional define el concepto de comunidad indígena como un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. A criterio de la Corte, en las comunidades indígenas, se condensan modos particulares de ser y actuar en el mundo, constituidos a partir de valores, creencias, actitudes y conocimientos, que de ser cancelados o suprimidos - y a ello puede llegarse si su medio ambiente sufre un deterioro severo-, induce a la desestabilización y a su eventual extinción. La Corte Constitucional, al respecto llama la atención sobre la necesidad de tener en consideración los siguientes aspectos en relación con el concepto de comunidad indígena (Subreglas): Son Sujeto de derechos fundamentales que no solo cobijan al individuo sino a la comunidad. La comunidad no debe confundir con otros grupos humanos.

En la sentencia T-254/1994, la Corte Constitucional, afirma que las comunidades indígenas son verdaderas organizaciones, sujetos de derechos y obligaciones, que, por medio de sus autoridades, ejercen poder sobre los miembros que las integran hasta el extremo de adoptar su propia modalidad de gobierno y de ejercer control social. En este orden de ideas la Corte Constitucional define a las comunidades indígenas, como entidades públicas con autonomía y gobierno propio sobre sus miembros, los cuales conservan características étnicas y culturales comunes que los diferencian de los demás y que no constituyen una mera intención de asociación, ya que reúnen creencias, tradiciones, pasado histórico y otros aspectos que permiten dar cuenta de una comunidad indígena. Como subreglas constitucionales la Corte Constitucional, destaca que, las diferencias conceptuales y valorativas, que se presenten en el análisis de órdenes jurídicos diversos como el de las comunidades indígenas, debe tener en consideración las siguientes reglas de interpretación: i) A mayor conservación de 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, iv) Los usos y costumbres de una comunidad indígena priman sobre las normas legales dispositivas

En Sentencia T-342/1994, la Corte Constitucional, define a las comunidades indígenas como un recurso natural humano, que se estima parte integral del ambiente y que merecen de la protección integral del estado, debido a que se encuentran ubicados en territorios con ecosistemas excepcionales, características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. Cualquier acción, aplicada de manera premeditada en las comunidades indígenas, en materia de salud y educación, puede violar o amenazar la diversidad étnica y cultural de una población indígena.

En la sentencia SU-510/1998, la corte se refiere a las comunidades indígenas como sujetos de derechos fundamentales; dichos derechos pueden ser individuales y colectivos. Para la Corte Constitucional, el hecho de pertenecer a una comunidad indígena asentada en un territorio ancestral y con unas particularidades sociales y culturales plenamente definidas, representa el acceso a una serie de derechos que no poseen el resto de los colombianos, y que por ende les permite el desarrollo pleno de su identidad étnica y cultural. Como subreglas la Corte Constitucional establece el hecho de que se debe considerar la autonomía política y jurídica de las comunidades indígenas, como la capacidad que tienen estas para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito

En la Sentencia T-1130/2003, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre el hecho de que las comunidades indígenas, no son solo un cumulo de individuos que comparten unos derechos o intereses comunes, sino que aparte de estar conformadas por varias personas, poseen un vínculo comunitario establecido desde el nacimiento y que, salvo su libre abandono o renuncia, termina con la muerte, por otro lado tienen una relación con su comunidad que no se limita a determinados aspectos puntuales y específicos, sino que cubre un "entero plexo de interacciones en cuanto que se hace partícipe en una forma definida de vida. De acuerdo a la Corte Constitucional, los miembros de una comunidad indígena, deben tener: 1) Un vínculo comunitario establecido desde el nacimiento, arraigado en unas tradiciones y cultura, 2) Procesos de relacionamiento comunitario que van mas allá de simples asociaciones organizativas

En la Sentencia C-864/2008, de acuerdo a la Corte Constitucional, la comunidad indígena es un verdadero sujeto colectivo, con unas autoridades tradicionales reconocidas, y una correspondencia especial a la cosmovisión y tradiciones propias de su cultura, en donde el individuo forma parte de un todo social; en este orden de ideas "la comunidad indígena es un verdadero sujeto colectivo y no una sumatoria de individuos particulares que comparten una serie de derechos o intereses difusos (C.P., artículo 88) De esta manera, aquellas comunidades étnicas en las que no está presente este elemento cultural totalizador no serían destinatarias de la Ley acusada, pues ésta ha sido diseñada a partir de este ethos particular de dichas culturas amerindias. Dentro la presente sentencia, la Corte Constitucional, define como elementos necesarios para definir un grupo étnico, (dentro de los cuales se encuentran las comunidades indígenas), los siguientes aspectos: 1) La existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, lo cual los diferencian de los demás sectores sociales, 2) La existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión

En la Sentencia T-601/2011, la Corte Constitucional, define el concepto de comunidad indígena como un conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen y mantienen rasgos y valores propios de su cultura tradicional, formas de gobierno y control social internos que las diferencian de otras comunidades rurales. De igual manera resalta el hecho de que son sujetos de derechos fundamentales, que ante el ordenamiento jurídico nacional gozan de un peso mayor de acuerdo al principio de maximización de la autonomía, y que el Estado debe garantizar que se respeten los principios de diversidad cultural e integridad étnica de los cuales son poseedores. Las comunidades indígenas, poseen unos derechos y especificidades particulares, que la Corte resalta de la siguiente manera: i) Las comunidades indígenas son sujetos de derechos fundamentales; ii) Esos derechos no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos; iii) Los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos. Iv) Gozan de un rango constitucional especial, v) Los derechos fundamentales que poseen, no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos, vi) El derecho de autonomía, tiene límites cuando se encuentra con el núcleo duro de los derechos humanos

En la Sentencia T-792/12, la Corte Constitucional reconceptualiza el concepto de comunidad indígena, en los procesos de reetnicización, definiéndolo como grupos que tienen procesos más o menos recientes de recuperación de su identidad étnica y, en esa medida, satisfacen el criterio de auto reconocimiento como comunidad indígena (criterio subjetivo), o bien no realizan ni siquiera de forma mínima ninguno de los presupuestos objetivos, pues sus miembros no comparten una lengua, una forma de vestir, tradiciones religiosas o formas de solucionar los conflictos, etc.; o bien la presencia de estos elementos es aún objeto de amplias discusiones políticas entre las comunidades y el Estado, o las comunidades en proceso de reetnicización y aquellas cuya identidad étnica se encuentra más consolidada. De igual manera la Corte Constitucional como subreglas constitucionales, define los requisitos, mediante los cuales se puede verificar si efectivamente a una comunidad en proceso de reetnicización se le debe conceder la protección de la diversidad étnica y cultural:

- (i) Que los miembros que pertenecen a la comunidad se auto-reconocen como indígenas y pueden dar razones que sustentan esta auto-identificación;
- (ii) Que puede corroborarse que la comunidad está adelantando un proceso de reconstrucción étnica y no otro tipo de proceso organizativo, pues se observa que el trabajo comunitario se dirige principalmente a lograr la reconstrucción de la costumbres ancestrales, la lengua de la comunidad, y el reconocimiento por parte de otras comunidades indígenas, entre otras; esto es, que pueda concluirse que la comunidad trabaja por la recuperación o reapropiación de los elementos que conforman usualmente los criterios objetivos de identificación de las comunidades indígenas;
- (iii) Que este proceso se realiza de buena fe, y sin la intención de apropiarse indebidamente de los recursos del Estado o de abusar de los derechos de los pueblos indígenas, y
- (iv) Que, aun cuando los anteriores elementos estén presentes, la protección de otros principios constitucionales involucrados, o la aplicación de las reglas del derecho de la sociedad mayoritaria, no reviste una mayor importancia que la protección del proceso de reconstrucción étnica en el caso concreto.

15 Las subreglas constitucionales señaladas por la Corte Constitucional en su amplia jurisprudencia, en relación al concepto de pueblo indígena, son:

En la Sentencia C-139/1996, la Corte Constitucional alterna constantemente entre el concepto de pueblo indígena y comunidad indígena, y los ubica como conceptos similares. Al respecto, la Corte define a un pueblo indígena, como un conjunto de individuos y personas, mediadas por unas características étnicas y culturales, con unos derechos especiales que protegen su singularidad cultural. Dicha singularidad es un aspecto importante para definir a un pueblo indígena, y la misma no puede sobrepasar las normas constitucionales establecidas. La Corte Constitucional, frente a los derechos de los grupos étnicos y en especial de los derechos de los pueblos indígenas, crea las siguientes subreglas constitucionales: "Los derechos étnicos deben ser construidos y contextualizados como derechos de los pueblos y de las colectividades antes de que puedan proteger, como derechos humanos, a los individuos que pertenecen a tales pueblos y colectividades. "En otras palabras, las comunidades indígenas reclaman la protección de su derecho colectivo a mantener su singularidad cultural, derecho que puede ser limitado sólo cuando se afecte un principio constitucional o un derecho individual de alguno de los miembros de la comunidad o de una persona ajena a ésta, principio o derecho que debe ser de mayor jerarquía que el derecho colectivo a la diversidad".

En la Sentencia SU-510/1998, la Corte Constitucional, define el concepto de pueblos indígenas, como pueblos ancestrales, con un pasado histórico y cultural, que debe ser respetado y protegido tanto por las autoridades estatales, como por el resto de los colombianos. La afectación a sus tradiciones y creencias, así como la imposición forzosa de formas de pensamiento distintos, afectan su integridad étnica y cultural. Las Subreglas frente al concepto de pueblo indígena dentro de esta sentencia, son: i) Aparte de aumentar el abanico de elecciones, los pueblos indígenas corresponden a una realidad histórica y sociológica que, sólo a riesgo de comprometer la paz social, podían ser ignorados en el momento constituyente.

En la Sentencia T-282/2011, para la Corte Constitucional, los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional, debido a la existencia de patrones históricos, sociales y jurídicos que han debilitado sus formas de representación social y cultural. Para la Corte Constitucional, los pueblos indígenas se definen por: i) Su diferencia cultural: La identidad de los pueblos indígenas hace referencia a la existencia de tradiciones diferenciadas a las del grupo mayoritario (Diferencia cultural, ii) Linaje: La identidad de los pueblos indígenas, también está relacionada con la relación directa con los pueblos que habitaban el continente previa la conquista y la colonia, iii) La identidad de los pueblos indígenas, también está relacionada con la voluntad de reconstruir los modos de vida tradicionales olvidados

En la sentencia T-235/2011, la Corte Constitucional, define el concepto de pueblos indígenas, como sujetos de derechos colectivos de especial protección, con un pasado histórico cargado de procesos de discriminación y rechazo, que han afectado sus tradiciones y características socioculturales.

En la sentencia T-236/2012, la Corte Constitucional, establece el hecho de que los pueblos indígenas son beneficiarios de una doble protección por parte del Estado, por un lado se debe proteger a la comunidad indígena como sujeto de derecho y se protege, de otro lado, a los individuos pertenecientes a esa comunidad, pues sin esa protección – ha dicho la Corte – sería impensable la materialización de la protección del derecho colectivo en cabeza de la comunidad indígena en cuanto tal. La jurisprudencia referida no ha hecho más que ampliar y profundizar el amparo de que goza el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas en Colombia". La Corte, frente al concepto de pueblos indígenas, realiza la siguiente interpretación del Convenio 169 de la OIT: En la parte preliminar del Convenio se destacan, entre otros, los siguientes reconocimientos y observaciones: (i) que en muchos países los pueblos indígenas no pueden gozar de sus derechos humanos fundamentales en el mismo grado en el que lo hace el resto de la población; (ii) que las leyes, valores, costumbres y cosmovisiones propias de los pueblos indígenas han sufrido, con frecuencia, una fuerte erosión; (iii) que es preciso recordar la gran contribución que los pueblos indígenas y tribales han realizado a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales

En la Sentencia T-792/2012, la Corte Constitucional, define a un pueblo indígena como aquel que posee la voluntad de preservar o reconstruir sus costumbres ancestrales, así como un linaje ancestral, y que se auto reconocen como pueblos aborígenes culturalmente diversos". La Corte Constitucional establece como criterios para identificar un pueblo indígena, los siguientes: (i) auto reconocimiento como comunidad étnica y culturalmente diversa; (ii) descendencia directa de habitantes de la América precolombina; (iii) conexión con un territorio, entendido este como el ámbito cultural en el que desarrolla su vida en comunidad, y no solo como un espacio geográfico predeterminado; (iv) la presencia de instituciones, costumbres y comportamientos colectivos distintivos y específicos.

En la Sentencia T-001/2012, la Corte Constitucional define a los pueblos indígenas como poblaciones con un pasado histórico y cultural amplio, que han sido afectadas por patrones de discriminación. Dichos pueblos poseen sistemas de organización social propios, y modos de desarrollo propios que han sido afectados por esta discriminación. La Corte Constitucional, en esta sentencia, resalta las características actuales de los pueblos indígenas: "(i) la existencia de patrones históricos de discriminación que les impiden el pleno ejercicio de sus derechos y su cultura; (ii) la presión ejercida sobre sus territorios, su forma de ver el mundo, su organización social, sus modos de producción y su concepción sobre el desarrollo, originada en la explotación de los recursos naturales y la formulación de proyectos de desarrollo de diversa naturaleza en sus territorios ancestrales; (iii) el grave impacto que el conflicto armado ha generado en su modo de vida, reflejado en desplazamiento forzado y afectaciones de especial gravedad a sus territorios ancestrales, usados como corredores estratégicos o escenarios directos del conflicto; y (iv) la marginación económica, política, geográfica y social que, por regla general, enfrentan como grupos minoritarios"

Es importante resaltar que la Corte Constitucional recoge también los elementos que dispuso la Organización Internacional del Trabajo en esta materia, dándole una interpretación extensiva al territorio, no solo desde el punto de vista material, (como un espacio geográfico determinado), sino también desde el ámbito cultural en el que se desarrolla la comunidad.

Anteriormente, se analizó y se concluyó que los criterios señalados por la OIT en cuanto a pueblos indígenas, son aplicables a los indígenas en contextos de ciudad. Estos criterios son muy similares a los que utiliza la Corte Constitucional, pero con una matiz más extensiva en cuanto al tema territorial, (como se dijo en el párrafo anterior), porque incluye el ámbito cultural, lo que significa que en nuestra realidad indígena colombiana se puede hablar de comunidades indígenas con o sin territorio. En ese orden de ideas, una de las características de las poblaciones indígenas en la ciudad es la ausencia de territorio, excepto las comunidades sin movimiento, previamente asentadas en la ciudad con título jurídico¹⁶. Esto significa que los indígenas en contexto de ciudad cumplen con este criterio, ya que la regla general consiste en no poseer resguardos o parcialidades indígenas, sin embargo se desarrollan en ámbitos culturales, sociales y políticos.

Finalmente, en cuanto a las interpretaciones normativas respecto a las definiciones de comunidad, es necesario revisar si son aplicables o no a los indígenas en contextos de ciudad. El decreto 2164 de 1995 define el concepto de comunidad o parcialidad indígena, de la siguiente manera:

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

Esta definición es trascendental e importante para las cabildos indígenas urbanos que buscan ser visibilizados y reconocidos por las autoridades gubernamentales, porque desde lo cuantitativo no fija un límite mínimo o máximo de personas que puedan integrar un grupo o un conjunto de familias, que en todo caso, constituyen una comunidad; desde el aspecto territorial, no exige que para ser considerado parcialidad tenga necesariamente que poseer un resguardo u otro título de propiedad; desde el punto de vista de procedencia, tampoco hace diferenciación si la comunidad debe ser rural o urbana¹⁷.

En cuanto a la jurisprudencia¹⁸, la sentencia arquimédica que recoge el precedente jurisprudencial de comunidad, es la sentencia T-792 de 2012. En esta sentencia, la Corte ha precisado los siguientes criterios para hablar de comunidad indígena:

- (i) Que los miembros que pertenecen a la comunidad se auto-reconocen como indígenas y pueden dar razones que sustentan esta auto-identificación;
- (ii) Que puede corroborarse que la comunidad está adelantando un proceso de reconstrucción étnica y no otro tipo de proceso organizativo, pues se observa que el trabajo comunitario se dirige principalmente a lograr la reconstrucción de la costumbres ancestrales, la lengua de la comunidad, y el reconocimiento por parte de otras comunidades indígenas, entre otras; esto es, que pueda concluirse que la comunidad trabaja por la recuperación o reapropiación de los elementos que conforman usualmente los criterios objetivos de identificación de las comunidades indígenas;
- (iii) Que este proceso se realiza de buena fe, y sin la intención de apropiarse indebidamente de los recursos del Estado o de abusar de los derechos de los pueblos indígenas, y
- (iv) Que, aun cuando los anteriores elementos estén presentes, la protección de otros principios constitucionales involucrados, o la aplicación de las reglas del derecho de la sociedad mayoritaria, no reviste una mayor importancia que la protección del proceso de reconstrucción étnica en el caso concreto.

La anterior sentencia es la última que trata el tema de reconocimiento y comunidad, y guarda estrecha relación con los patrones fácticos que estamos analizando respecto al problema jurídico que hemos planteado ¿Las poblaciones indígenas en contextos de ciudad cumplen con los mismos requisitos normativos y jurisprudenciales que se le exige a una comunidad que dice ser indígena en materia de reconocimiento?

Es importante anotar, que esta jurisprudencia es la última y es una sentencia hito respecto al concepto de comunidad; además es precedente obligatorio¹⁹ porque crea las sub-reglas constitucionales en materia de reconocimiento a comunidades. En ese orden de ideas, revisaremos si estos criterios son aplicables a los indígenas en contextos de ciudad, para poder responder a la pregunta:

1. Las poblaciones indígenas en contextos de ciudad se auto reconocen como pueblos indígenas, de tal suerte que sus instituciones representativas, las llaman cabildo indígena (como se presentó en la primera parte de este estudio, en cuanto a los patrones fácticos).
2. El proceso organizativo que adelantan los indígenas y cabildos en contextos urbanos se centran en procesos de reconstrucción o reproducción étnica en las ciudades. Esto significa que los indígenas en contextos de ciudad, buscan reproducir o reconstruir elementos culturales, como la lengua, la cosmogonía, formas organizativas, etc; de igual manera, sus comunidades de origen los reconocen como indígenas, y en algunas instituciones del Estado, les han otorgado algún tipo de reconocimiento, como la posesión de cabildos urbanos, en el marco de la ley 89 de 1.890.

Por otro lado, en la ciudad trabajan colectivamente por conservar sus usos y costumbres y reproducir en las ciudades sus patrones culturales. No obstante a esta interpretación, es necesario revisar los elementos y requisitos consensuados en cuanto a los criterios objetivos de identificación que han construido los indígenas con el Ministerio del Interior a través del protocolo, para otorgar reconocimiento y posesionar a los cabildos.

3. En este criterio que es subjetivo, vale la pena preguntarse ¿Los procesos organizativos y la búsqueda de re-

conocimiento institucional que adelantan los indígenas en contextos de ciudad son de buena fe y sin la intención de apropiarse indebidamente de los recursos del Estado o de abusar de los derechos de los pueblos indígenas?. Esta respuesta, solo puede darla los indígenas, quienes son el lado activo de la solicitud de reconocimiento; sin embargo la jurisprudencia constitucional y el consejo de Estado han señalado en diversas ocasiones a las instituciones de gobierno, como el Ministerio del Interior, que esta entidad tiene la obligación legal y constitucional de administrar y supervisar que los derechos fundamentales colectivos y los recursos para este fin sean solo para las comunidades indígenas, de lo contrario se atentaría contra el principio de la diversidad étnica y cultural de la Nación y la demanda institucional desbordaría su oferta.²⁰

No obstante a lo anterior, antes que la supervisión y administración de recursos y derechos los realice el Estado, las comunidades, las Asociaciones y las Organizaciones Indígenas, son los principales actores llamados en hacer un primer control, supervisión y construcción de mecanismos para verificar realmente que los que solicitan reconocimiento, si sean comunidades indígenas.

4. Por último, la reconstrucción étnica en contextos urbanos no afecta la protección de otros principios constitucionales involucrados, o la aplicación de las reglas del derecho de la sociedad mayoritaria

Finalmente podemos concluir en esta parte de la investigación que los indígenas en contextos de ciudad, se deben tratar como pueblos indígenas y en palabras del Foro Permanente con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes.

Análisis del concepto de cabildo indígena en los contextos de ciudad

El anterior análisis y sus conclusiones han dado pautas importantes en el presente estudio jurídico de las formas organizativas indígenas que se presentan en las ciudades, como, establecer que las configuraciones indígenas en contextos urbanos, también son pueblos indígenas de acuerdo al ordenamiento jurídico indígena vigente.

16 Indígenas absorbidos por la ciudad: Indígenas que siendo pre-existentes a las ciudades, han terminado inevitablemente absorbidos en virtud al crecimiento urbano, es decir, porque la ciudad de alguna manera les ha llegado y no pueden escapar de su dinámica.

No obstante a lo anterior, existe una tercera tipología que es muy excepcional, pero que debe ser analizada:

Indígenas a los que les impusieron contextos urbanos: Esta tercera categoría hace referencia a las comunidades indígenas a las que se les creó un municipio o corregimiento en el territorio ancestral; ejemplo de ello, el Resguardo Arara Bacatí de Lagos de Jaimacurú del Vaupes.

17 Motta, Nancy, Jenny Posso, (2007), “Hacia el reconocimiento de una identidad indígena urbana en Cali”, Santiago de Cali, Alcaldía de Santiago de Cali

18 “la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.

19 Corte Constitucional, Sentencia T-792 de 2012.; M.P Luis Ernesto Vargas Silva

20 En este orden de ideas, la acción del Estado en orden a la protección a la diversidad étnica y cultural implica que se vigile el ingreso de personas extrañas al grupo indígena, quienes solo pueden buscar gozar con los beneficios políticos y económicos que el Estado les otorga como tal, como la exoneración del servicio militar, prestación del servicio de salud, educación, dotación de tierras entre otros, lo que implica que con mayor razón deban realizarse los estudios socioculturales que determinen la pertenencia étnica a la comunidad indígena (Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, Radicación número: 25000-23-24-000-2001-0963-01(AC-0963. MP: Olga Ines Navarrete Barrero)

En cuanto a Cabildos Urbanos se refiere, las Normas internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hacen referencia a la libre determinación y al derecho que tienen las comunidades indígenas a la autonomía o autogobierno,²¹ como el derecho que tienen a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural²². Igualmente, en la Declaración se consagra el derecho que tienen los pueblos indígenas a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, como también reconoce el derecho que tienen actualizarlas, cuando estas comunidades lo consideren pertinente²³.

En cuanto al Convenio 169 de la O.I.T se le otorga participación a los PI y se señala que el Gobierno debe tener una acción coordinada con estos²⁴; de igual forma se le requiere a los gobiernos para que se adopten medidas especiales para salvaguardar las instituciones representativas de estos²⁵, por lo que debe reconocerse, respetarse y protegerse las instituciones de los pueblos indígenas²⁶.

En relación a la piedra angular del convenio: La Consulta Previa, se establece que esta debe realizarse con los pueblos indígenas y en particular a través de sus instituciones representativas²⁷, y por último los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus instituciones propias, por lo que la legislación nacional deberá tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario²⁸.

De lo anterior, podemos colegir que estas normas internacionales no consagran criterios que establezcan

o definan en qué consiste un autogobierno, o que este tenga que cumplir con unos requisitos para que sean reconocidos. En ese orden de ideas, el derecho a tener, conservar, actualizar las instituciones representativas, solo le compete a los PI en el marco de su derecho a la libre autodeterminación. En ese sentido, se puede inferir que los cabildos indígenas en contextos urbanos, no tienen que cumplir con unos requisitos jurídicos para su configuración, en un sentido estricto.

Para la OIT, en algunas instancias el término “instituciones” se usa para hacer referencia a las instituciones u organizaciones físicas, mientras que en otras pueden tener un significado más amplio que incluyen las prácticas, costumbres y patrones culturales de los pueblos indígenas. El preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas reconoce la interrelación inherente entre las costumbres, tradiciones o instituciones de los pueblos indígenas. La Declaración reconoce la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía. Especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos (Preámbulo de la Declaración Párrafo 7). Específicamente, con la relación a las instituciones indígenas²⁹.

Las culturas y tradiciones de los pueblos son dinámicas y responden a las realidades y necesidades de nuestro tiempo. Presentan un vasto espectro de formas de organización e instituciones diferenciadas. Algunos han retenido sus sistemas tradicionales jurídicos, sociales,

administrativos y de gobierno, mientras que otros han adoptado o se han visto forzados a adoptar nuevas instituciones y formas de organización³⁰.

A veces las sociedades indígenas son percibidas como estáticas y homogéneas, lo que supone erróneamente que si cambian o adoptan formas de organización diferentes podrían ser menos “indígenas”. Sin embargo en realidad, las sociedades indígenas son multifacéticas y dinámicas. Las disposiciones del Convenio núm. 169 no deberían entenderse como que están restringidas únicamente a las instituciones tradicionales, sino que se aplican a las prácticas actuales del desarrollo social, cultural y económico de los pueblos indígenas. (...) Esto también significa que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer instituciones contemporáneas, si las instituciones tradicionales ya no son adecuadas para satisfacer sus necesidades e intereses³¹.

Como colorario de todo lo anterior, podemos interpretar que para los pueblos indígenas en contextos de ciudad, sus instituciones representativas como la figura de Cabildo, son configuraciones reales, contemporáneas, multifacéticas, dinámicas y actualizadas a los diferentes contextos y desafíos que presenta la urbe, por lo que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, es muy sabio al señalar que los pueblos indígenas no deben considerarse divididos entre el medio urbano y el medio rural sino más bien como pueblos con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes (subrayado fuera de texto). Esto, significa que los indígenas en contextos urbanos, no dejan de ser indígenas o son menos indígenas porque no están en las ciudades.

La normatividad internacional de los Pueblos Indígenas analizada hasta el momento, y la interpretación autorizada que realiza la O.I.T respecto al autogobierno, es aplicable a los indígenas en contextos de ciudad, sin embargo es importante revisar que señala el ordenamiento jurídico interno al respecto.

El Decreto 2164 de 1.995 define los conceptos de Cabildo y Autoridades Tradicionales. En el 2 artículo se consagra los patrones normativos de la figuras de Autoridades Tradicionales y Cabildos. Veamos a continuación:

AUTORIDAD TRADICIONAL. Las autoridades tradicionales son los miembros de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social.

Para los efectos de este Decreto, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas tienen, frente al INCORA, la misma representación y atribuciones que corresponde a los cabildos indígenas.

CABILDO INDIGENA. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

Los Pueblos Indígenas tienen sus propios sistemas de control social y de resolución de conflictos. La autoridad puede corresponder a una estructura organizativa definida, con funciones, jerarquías, formas de elección y procedimientos, como sucede con los cabildos indígenas, institución adoptada por el derecho indiano español por la ley 89 de 1.890³².

Los indígenas en contextos de ciudad se han auto reconocido como Cabildos, y no como autoridades tradicionales, en el marco de su libre determinación. En ese orden de ideas, es necesario para esta investigación, responder la siguiente pregunta: ¿Las instituciones representativas de los indígenas en ciudad están inmersas en la categoría normativa de cabildo consagrada en el artículo 2 del Decreto 2164?

Para poder responder esta pregunta, revisemos la sentencia arquimédica que recoge el precedente judicial de la Corte sobre la materia³³. En la Sentencia T-371 de 2013, la Corte Constitucional, define el concepto de autogobierno, como la capacidad que tiene un grupo indígena para decidir por sí solo los asuntos de su territorio (en el marco material, cultural, espiritual, político y jurídico) conforme con sus referentes propios, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. De

21 Declaración de Naciones Unidas. Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

22 Declaración de Naciones Unidas. Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

23 Declaración de Naciones Unidas Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

24 Convenio 169 de la O.I.T Artículo 2 Num 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad

25 Convenio 169 de la O.I.T. Artículo 4 1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

26 Convenio 169 de la O.I.T. Artículo 5. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

d) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

27 Convenio 169 de la O.I.T. Artículo 6

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

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

28 Convenio 169 de la O.I.T. Artículo 8. 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

29 LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN LA PRÁCTICA - UNA GUÍA SOBRE EL CONVENIO NÚM. 169 DE LA OIT

30 Ibidem

31 Ibidem

32 Luis Carlos Osorio Rendón y Francisco Salazar González- Derechos Humanos y Pueblos Indígenas. Programa Presidencial de Derechos Humanos. (2006). Pág 11

33 Corte Constitucional, Sentencia T-371 de 2013; M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

igual manera, la Corte resalta que los PI son autónomos para definir sus propias prioridades, en el marco del derecho fundamental colectivo a la libre autodeterminación, en la medida en que las comunidades indígenas tienen la capacidad de elegir con base en su autonomía y autodeterminación a sus autoridades tradicionales y las formas de gobierno que organizan, controlan y administran los asuntos de la comunidad. En ese sentido, las comunidades indígenas frente al autogobierno tienen derecho a:

- Escoger la modalidad de gobierno que las debe regir;
- Consolidar y determinar sus organismos políticos y sus funcionarios tradicionales;
- Instituir de manera propia de acuerdo con sus usos y costumbres y lo establecido en la ley, las funciones que les corresponde asumir a tales autoridades;
- Determinar los procesos y requisitos de elección de sus dirigentes, así como las modificaciones y actualizaciones de dichas normas;
- Definir las instancias internas de resolución de sus conflictos electorales. Lo anterior, sin desconocer las limitaciones establecidas por la Constitución y el legislador.

Como sub-regla constitucional, la Corte Constitucional señaló que la elección de una autoridad debe ser determinada por la misma comunidad y no es necesaria la presencia del alcalde dentro de la posesión de las autoridades tradicionales puesto que la decisión autónoma de la comunidad “debe ser respetada por la autoridad administrativa, siendo este solamente un veedor”

Mediante esta sentencia, la Corte aclaró que es el propio pueblo y no el Estado quien debe decidir quiénes representaran a la comunidad en sus procesos organizativos. La Corte ha interpretado, que las comunidades indígenas a través de sus instituciones propias, (sean Cabildos y Autoridades Tradicionales) se comportan diferente a otros grupos humanos, por lo que no son una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos³⁴, sino que son comunidades indígenas con verdaderas organizaciones, sujetos de derechos y obligaciones, que, por medio de sus autoridades, ejercen poder sobre los miembros que las integran hasta el extremo de adoptar su propia modalidad de gobierno y de ejercer control social (subrayado fuera de texto)³⁵.

Los Cabildos y las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, tienen un rango especial en el ordenamiento jurídico colombiano, asimilable a las de una autoridad del Estado, porque se les ha reconocido como autoridades públicas especiales. En tal sentido, el Alto Tribunal define el concepto de cabildo indígena como entidades públicas especiales elegidas y reconocidas por la comunidad indígena, encargadas de representar legalmente a la comunidad y de ejercer las funciones que les atribuyen la ley y sus usos y costumbres³⁶. De otro lado, también ha señalado que las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, son aquellas personas que detentan el poder comunitario y están conformadas generalmente por los gobernadores y por los cabildos indígenas, quienes llevan símbolos de mando de acuerdo a su tradición³⁷.

En cuanto a las funciones que deben ejercer los Cabildos Indígenas, tanto el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 89 de 1.890 han establecido las siguientes funciones:

Funciones de las autoridades indígenas y cabildos	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	LEY 89 DE 1890
	<p>Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. 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. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley. 	<p>Artículo 7°. Corresponde al Cabildo de cada parcialidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1°. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido, 2°. Hacer protocolizar en la Notaría de la Provincia respectiva, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la publicación de esta Ley, todos los títulos y documentos pertenecientes a la comunidad que gobiernan y custodiar las copias que les expidan, previo el correspondiente registro; 3°. Formar un cuadro, y custodiarlo religiosamente, de las asignaciones de solares del resguardo que el mismo Cabildo haya hecho o hiciera entre las familias de la parcialidad; 4°. Distribuir equitativa y prudencialmente, con aprobación del Alcalde del Distrito, para el efecto de elaborar entre los miembros de la comunidad las porciones de resguardos que se mantengan en común, procurando sobre todo que ninguno de los partícipes, casados ó mayores de diez y ocho años, quede excluido del goce de alguna porción del mismo resguardo; 5°. Procurar que cada familia sea respetada en lo posible en la posesión que tenga, sin perjuicio de que se le segregue en beneficio de las demás, cuando sea necesario, la parte excedente que posea; 6°. Arrendar por términos que no excedan de tres años los bosque o frutos naturales de éstos y los terrenos del resguardo que no estén poseídos por algún indígena; y disponer la inversión que deba darse á los productos de tales arrendamientos. <p>Para que los contratos puedan llevarse á efecto se necesita la aprobación de a Corporación Municipal del Distrito, la cual procederá con conocimientos de las necesidades y utilidad del arriendo, y tomando todas las precauciones que crea convenientes; y</p> <ol style="list-style-type: none"> 7°. Impedir que ningún indígena venda, arriende ó hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea a pretexto de vender las mejoras, que siempre se considerarán accesorias a dichos terrenos.



34 Corte Constitucional- Sentencia T-380 de 1.993
 35 Corte Constitucional- Sentencia T-254/1.994
 36 Corte Constitucional- Sentencia T-973/2009
 37 Corte Constitucional- Sentencia T-973 de 2009

Estas funciones establecidas en el orden legal, no deben entenderse como mandatos superiores o contrarios a los instituidos y regulados por las mismas autoridades indígenas y la comunidad, ya que como se ha señalado anteriormente, el derecho a la libre determinación, es un derecho fundamental colectivo de los pueblos indígenas, que ampara la supervivencia étnica y cultural de estos pueblos; sin embargo varias comunidades indígenas han apropiado los elementos normativos del artículo 330 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 7 de la Ley 89 de 1.890, por lo que sus procesos organizativos son complementados con estas normas y con decisiones jurisprudenciales.

La anterior presentación normativa sobre la figura de cabildo, es con el fin de dar cuenta a la siguiente pregunta hipotética ¿El ordenamiento jurídico indígena actual es aplicable a los indígenas en contextos urbanos? ¿Los cabildos indígenas urbanos están inmersos en la legislación especial indígena?

Teniendo en cuenta las argumentaciones jurídicas que se han realizado respecto al derecho a la libre determinación, es necesario destacar que las instituciones internas que adopten los pueblos indígenas como la figura de cabildo, es un asunto interno que le compete solo a estos en el marco de sus leyes de origen, y sus usos y costumbres³⁸. El autogobierno constituye la principal dimensión política de la autodeterminación.

En esta misma línea argumentativa y bajo las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la Organización Internacional del Trabajo- O.I.T, las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas en contextos de ciudad, son figuras político-organizativas que representan a la población indígena en la urbanización y que buscan reproducir en estos contextos, su ser indígena y la esencia que los auto-identifica, por lo que el reconocimiento se convierte en un factor necesario y clave para el mejoramiento de sus condiciones de vida y desarrollo de sus derechos.

Negar la realidad indígena urbana, no solo es una amenaza a sus procesos auto determinativos, sino que también se convierte en un patrón de discriminación al ser invisibilizada y no reconocida; además, al día de hoy se conocen hasta el momento 170 cabildos urbanos. La

Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Gobierno Nacional y los cabildos indígenas urbanos de todo el País, ante estos nuevos procesos, están construyendo “el Protocolo de Registro de los Cabildos Indígenas en ciudades, municipios, y/o áreas Metropolitanas en Colombia”. Esta iniciativa del Gobierno Nacional y de los Cabildos, es un hito en materia de reconocimiento en nuestro orden político- jurídico de un Estado multicultural, porque además de ser un hecho histórico en Colombia, confiere a los pueblos indígenas en contexto de ciudad, un estatus legal sobre su existencia, que les permite construir con las Instituciones del Estado, el tratamiento jurídico y de política pública diferencial frente a sus condiciones reales de vida.

El protocolo ha establecido que en términos del proceso político organizativo de los cabildos indígenas de municipios y/o distritos se debe tener en cuenta que:

1. Los Indígenas en ciudad (urbano y rural) son una expresión legítima y legal
2. Existen fuertes evidencias de la lucha de los indígenas en ciudad
3. La razón de ser de los indígenas en la ciudad es principio de salvaguarda de identidad propia
4. El registro es garantía del fortalecimiento del gobierno propio, la defensa de la identidad y cosmovisión de los pueblos indígenas
5. Estos cabildos han incidido en procesos de toma de decisión de los Cabildos de origen y cuentan con su reconocimiento

a) El registro de los cabildos indígenas de municipios y/o distritos favorece la existencia de la comunidad organizada y de esta forma poder garantizar la institucionalidad de derecho propio de una generación a otra, esto permite que la estructura organizativa de autoridad propia tenga un estatus requerido y de acceso a derechos en la jurisdicción ordinaria, así como la garantía de los derechos consuetudinarios.

En cuanto a las funciones de los Cabildos indígenas establecidas en el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 89 de 1.890 definitivamente están enfocadas al aspecto territorial, de organización comunitaria, de administración y de seguridad, sin embargo



el territorio, es el eje central de estas funciones. En ese orden de ideas es necesario preguntarse ¿Qué pasa si una comunidad y un cabildo no tienen territorio? ¿El hecho de no tener un territorio, una comunidad y cabildo, es causal de no reconocimiento y acceso a los recursos del Estado?

La Corte Constitucional en la sentencia T-792 de 2012 manifiesta que la capacidad de autogobierno de una comunidad indígena, no está necesariamente atada a un territorio, y resalta el ejemplo del cabildo muisca de Tunja, señalando que aunque no poseen territorio, si desarrollan actividades de control y organización interna, que permite suponer un ejercicio de autogobierno; de igual manera al interior del cabildo, la comunidad se auto-reconoce como indígena y sustenta esta información a partir de sus actividades.

De igual manera, el Alto Tribunal establece que las comunidades indígenas en territorios no reconocidos, también poseen formas de control y organización interna que son reconocidas por las autoridades nacionales

Igualmente, en esta sentencia la Corte Constitucional resalta dos aspectos importantes para identificar a una comunidad indígena y su capacidad de autogobierno:

“la Corte ha entendido que las comunidades indígenas ostentan el derecho a “i) ser reconocidas por el Estado y la sociedad como tales, en virtud de una conciencia de identidad cultural diversa, y; ii) a que no se pueda negar

arbitrariamente la identidad real de la comunidad y de sus miembros”.

En vista de que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T), la Corte Constitucional han establecido pautas argumentativas de interpretación y recomendaciones respecto a las instituciones representativas de los pueblos indígenas en contextos de ciudad y que el Ministerio del Interior ha construido una propuesta normativa de reconocimiento de la existencia de los cabildos urbanos a través del registro ante el Estado, solo queda construir propuestas normativas consensuadas con los pueblos indígenas urbanos para establecer el tratamiento, los mecanismos, los procedimientos y la asignación de recursos con un enfoque diferencial para la garantía de sus derechos.

No obstante a lo anterior, es necesario y trascendental que los pueblos indígenas en ciudad, con el aval de sus comunidades indígenas de origen, construyan los contenidos y la verificación de los requisitos para el acceso al registro, con el propósito de supervisar que los tipos organizacionales que se registren, cumplan con las condiciones y requisitos de un cabildo indígena.

Finalmente y para esta investigación los indígenas, en contextos urbanos deben considerarse dentro de la categoría normativa de pueblos indígenas y sus instituciones representativas como cabildos indígenas. En cuanto al reconocimiento institucional, los cabildos indígenas y la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom deben construir los requisitos legales para tal efecto.

38 Anaya James- Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional; Editorial Trotta, (2005), página 224

SEGUNDA PARTE

3. Línea jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos de los Pueblos Indígenas

Las decisiones de los altos órganos de cierre y de los jueces en general, se dan en razón de los problemas jurídicos. La justicia, es quien debe dirimir los diferentes conflictos de tipo humano, social, político y económico desde el ordenamiento jurídico vigente; sin embargo, los instrumentos tradicionales del derecho positivo, no dan los patrones normativos suficientes, que den cuenta en todos los casos, las diferentes soluciones y/o alternativas para resolver las controversias que llegan a la justicia. Esto sucede por diferentes razones: i. No existe normatividad que regule los patrones fácticos de un tema determinado; ii. La indeterminación de una norma singular; iii. Las contradicciones normativas frente a un mismo punto de derecho y iv. La proliferación de normas vigentes que tratan un mismo problema jurídico.

En el caso sub examen, el reconocimiento de las formas organizacionales de los indígenas en contextos urbanos a partir de la LEI, es nuestro problema jurídico principal. En este, se busca establecer si la legislación puede darnos cuenta de estas formas organizativas, por esta razón, fue que se recopiló todos los patrones normativos encontrados en la legislación sobre los conceptos y/o definiciones jurídicas de PI, comunidades indígenas y cabildos.

Ahora, es necesario indagar sobre los derechos colectivos de los PI en la jurisprudencia, para que de esta manera la investigación sea mucho más integral y cercana a la realidad indígena en contextos urbanos.

No obstante a lo anterior, se responderá la siguiente pregunta a través de la jurisprudencia ¿Es posible o no garantizar los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas en contextos de ciudad?

La Corte Constitucional en la sentencia T-380 de 1994 ha señalado que “[E]l reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten

una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural”. Esta concepción democrática y pluralista, se funda con el advenimiento de la Constitución Política de 1991. La nueva carta de navegación reconoce visiones diversas, como la etnicidad, por lo que la visión mono -legal y unicultural, deja de ser vigente y pasa a convertirse en solo un referente histórico. En ese orden de ideas, se reconoce la existencia de grupos étnicos en Colombia, (entre otros grupos), como la base cultural y patrimonial del País. Esta inclusión democrática y pluralista en la carta, es lo que permite establecer que los derechos fundamentales, no sean exclusivos de la persona humana, en el sentido singular y plural, sino que reconoce otros sujetos colectivos, como los PI, a quienes se les debe garantizar sus derechos fundamentales, desde el enfoque colectivo. Esta línea de reconocimiento de derechos, ha sido reiterada por la Corte Constitucional, en diferentes fallos: “Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes³⁹”

En esta sentencia, por primera vez la Corte hace referencia a los derechos fundamentales colectivos de los PI. “[L]os derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter

pluralista de la nación (C.P., artículos 1° y 7°) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., artículo 12); el derecho a la propiedad colectiva (C.P., artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.⁴⁰

En la sentencia C-058 de 1994 de control de constitucionalidad, el problema jurídico se centra en la constitucionalidad de la Ley 48 de 1993, en los siguientes términos: “Una norma -el artículo 27- es relativa a la exención del servicio militar de los indígenas “que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica”. En este orden de ideas, la Corte Constitucional plantea: ¿lo conforme con la Constitución es la exención del servicio militar de todos los indígenas o de sólo aquellos que reúnan dos condiciones: una espacial -que residan en su territorio- y otra de identidad -que conserven su integridad cultural, social y económica-?”⁴¹ (subrayado y negrillas fuera de texto)

Esta pregunta se relaciona con nuestro caso sub-examen, ya que los indígenas que se encuentran en contextos urbanos, están solicitando la exención del servicio militar en beneficio de los jóvenes indígenas que residen en la ciudad. Los argumentos de la corte servirán para argumentar posibles alternativas de solución a su situación militar.

En esta sentencia, la Corte hace referencia sobre los derechos fundamentales colectivos de los PI para decidir sobre el asunto y, una vez más establece que la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser un “sujeto” de derechos fundamentales⁴². De esta manera, la Corte advierte que

no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (CP art. 1, 7 y 14)⁴³.

Al referirse a los derechos fundamentales colectivos de los PI, el Alto tribunal reitera dos argumentos. El primero consiste en reproducir la titularidad de los derechos fundamentales colectivos en cabeza de las comunidades indígenas, distinguiéndolas de otros grupos o colectivos⁴⁴. El segundo argumento, hace referencia puntualmente a establecer cuáles son los derechos fundamentales colectivos de las comunidades indígenas. Veamos:

“Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia. Este se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución”.

“La cultura de las comunidades indígenas, en efecto, corresponde a una forma de vida que se condensa en un particular modo de ser y de actuar en el mundo, constituido a partir de valores, creencias actitudes y conocimientos, que de ser cancelado o suprimido -y a ello puede llegarse si su medio ambiente sufre un deterioro severo-, induce a la estabilización y a su eventual extinción. La prohibición de toda forma de desaparición forzada (CP art 12) también se predica de las comunidades indígenas, quienes tienen un derecho fundamental a su integridad étnica, cultural y social”⁴⁵

40 Ibidem.

41 El actor ha demandado dos normas diferentes de la Ley 48 de 1993, “por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización”, entre ellas, el artículo 27, que tiene que ver con nuestro caso sub-examen. Sentencia C-058 de 1994, MP. Alejandro Martínez Caballero

42 Ibidem

43 Ibidem

44 La doctrina internacional define a las minorías como grupos de personas numéricamente inferiores al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros poseen, desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico, unas características diferentes a las del resto de la población y manifiestan un sentido de solidaridad en lo que atañe a la conservación de su cultura, sus tradiciones, su religión y su idioma. La residencia en el territorio de la comunidad, como condición para eximirse de prestar el servicio militar imputado por la ley a los indígenas, es incompatible con los elementos de derecho internacional que definen la pertenencia a una minoría, y que, de comprobarse, otorgan iguales derechos a todos los miembros del grupo étnico, religioso o lingüístico.

45 Corte Constitucional, Sentencia C-058 de 1994; M.P. Alejandro Martínez Caballero

39 Corte Constitucional- Sentencia T-380 de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

De lo anterior se puede inferir, que del derecho a la vida (CP art.11) se desprende el derecho a la subsistencia de los PI. Esto significa que cada PI tiene derecho a pervivir como pueblo y mantener sus formas de vida y de reproducción biológica y cultural. Este derecho a la subsistencia, es una sub-regla constitucional derivada del derecho a la vida.

En cuanto al derecho a la integridad personal, es un derecho en cabeza de la persona (individualmente considerada), como el derecho a la vida, sin embargo, la Corte regla otro derecho en materia de PI, derivado del derecho a la integridad personal: El derecho a la integridad étnica, cultural y social. Este derecho, se convierte en sub-regla constitucional, y por lo tanto es de obligatorio cumplimiento, porque es un derecho fundamental y esta investido de todas las características de este tipo de derechos, como la aplicación inmediata y su correspondiente mecanismo procesal constitucional de protección: La Acción de Tutela.

En cuanto al problema jurídico, la Corte considera que el legislador fue acertado al establecer la protección legal a los indígenas en cuanto a la exención del servicio militar obligatorio a favor de ellos, con el requisito de que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica. Igualmente, limitar dicha protección a los indígenas que “vivan con los indígenas y como los indígenas”⁴⁶. El análisis de la Corte presupone que hay una relación directa entre el factor territorial y la conservación de la cultura. La Corte basa este argumento, en que si lo jóvenes indígenas no residen o viven en sus territorios, están expuestos necesariamente a la pérdida de los elementos distintivos del grupo étnico; en ese sentido el elemento territorial es un requisito sine qua non, que identifica la pertenencia a la comunidad indígena.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional Declara exequible el artículo 27 (parcial) de la Ley 48 de 1993.

En la Sentencia T-349 de 1996, (MP. Carlos Gaviria Díaz), la Corte Constitucional amplía el contenido de uno de los derechos fundamentales colectivos reconocidos por la jurisprudencia a los PI, la supervivencia étnica y cultural. Al respecto, la Corte reconceptualizó este derecho, sumándole otro enfoque: el ámbito autonómico, en donde se desenvuelven las comunidades

indígenas. “Considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía. Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la Nación, sólo serán admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades, cuando se cumplan las siguientes condiciones: que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía; que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas. (subrayado fuera de texto).

El reconocimiento al derecho autonómico, es un elemento que hace parte del núcleo duro de la supervivencia étnica y cultural ¿Por qué la Corte establece que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural?, la sentencia analizada comprende en establecer los límites a la jurisdicción indígena, respecto a su ejercicio e imposición de sanciones.

Los PI han manejado sus asuntos y la resolución de sus conflictos bajo sus propias instituciones, formas organizativas y de justicia propia. El pensamiento indígena, tiene todo un modelo de organización de tradición ancestral y de derecho consuetudinario regido bajo sus “leyes de origen”, “la ley de la memoria”, “el derecho mayor”, la ley de la coca y el tabaco”, “la ley del Yagé” etc. Estos instrumentos normativos, que son construidos mucho antes que nuestros sistemas jurídicos de los cuales gozamos en la actualidad, han resistido fuertemente ante toda forma de discriminación, asimilación y destrucción. Esta resistencia, se ha dado a través de la visibilización de sus modelos de vida ante el mundo y hasta hace muy poco se han visto resultados, como el Convenio 169 de la O.I.T y la Declaración de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los derechos adquiridos y positivizados en el ordenamiento jurídico, como el reconocimiento a la JEI, han permitido que el sistema jurídico nacional entienda las bases culturales, y el ser étnico que identifica a los PI; un ejemplo de ello, es la Corte Constitucional, quien se ha preocupado por indagar los conceptos de pueblo indí-

gena, identidad, territorio, etnicidad, cultura etc; (estas definiciones y contenidos han sido construidos desde la antropología, la sociología y el derecho).

En esta sentencia, la Corte intenta definir y afinar los conceptos de conciencia étnica y cultural. En cuanto al primero, este alto tribunal manifiesta que se puede explicar de la siguiente manera: “(...) [es] la conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente”⁴⁷

En cuanto al segundo concepto, de lo que significa cultura. La Corte manifiesta que, “se refiere a los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de “cultura”⁴⁸. Este término hace relación básicamente al “conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. (...) el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana.”⁴⁹ En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos”⁵⁰.

Pasando a otra sentencia, encontramos la sentencia T-496 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), que confirma la sub-regla constitucional sobre los derechos fundamentales colectivos de los PI, en los siguientes términos: “Es conveniente resaltar en el marco de esta normatividad, que para que la protección a la diversidad étnica y cultural sea realmente efectiva, el Estado reconoce a los miembros de las comunidades indígenas todos los derechos que se reconocen a los demás ciudadanos, prohibiendo toda forma de discriminación en su contra, pero además, y en aras de proteger

la diversidad cultural, otorga ciertos derechos radicados en la comunidad como ente colectivo. En otras palabras, coexisten los derechos del individuo como tal, y el derecho de la colectividad a ser diferente y a tener el soporte del Estado para proteger tal diferencia”

La anterior jurisprudencia, es una sentencia confirmadora de principios y reitera la sub-regla constitucional y la afirma como precedente obligatorio de la Corte.

En la sentencia SU-039 de 1997, (MP. Antonio Barrera Carbonell) Frente a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, la Corte Constitucional aclaró que éstos “no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes”⁵¹.

En cuanto a los derechos fundamentales colectivos, el alto Tribunal señala por primera vez que la consulta previa es un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. (subrayado fuera de texto)⁵²

En esta sentencia, la Corte confirma la línea jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos, al incorporar la consulta previa como instrumento para preservar la integridad étnica, étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. En ese sentido, son dos de los derechos fundamentales que son garantizados a través de la consulta previa: i. la integridad étnica, étnica, social, económica y cultural y la supervivencia étnica y cultural del PI⁵³.

47 Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996. M.P Carlos Gaviria Díaz

48 Ibidem.

49 Corte Constitucional, Sentencia T-1127 de 2001, M.P Jaime Araujo Rentería

50 Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005; M.P Manuel José Cepeda Espinosa

51 La Corte cita este argumento de la sentencia T-380 de 1993 y lo reitera en esta jurisprudencia de Consulta Previa.

52 Corte Constitucional- sentencia SU-039 de 1997, (MP. Antonio Barrera Carbonell)

53 La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues 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. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

46 Ibidem.

Por otro lado, es necesario rescatar que la consulta previa estaba identificada como derecho fundamental en la sentencia T-380 de 1.994, con el siguiente enfoque: el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.

En esta sentencia, la Corte cita su precedente jurisprudencial respecto a los derechos fundamentales colectivos y, destaca que las comunidades indígenas, son titulares de este tipo de derechos, por lo que no se les puede confundir con otros grupos humanos, con intereses difusos. De la misma manera señala que los derechos fundamentales colectivos son: i. El Derecho a la subsistencia; ii. El derecho a la integridad étnica, cultural y social; iii. El derecho a la propiedad colectiva; y iv, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios⁵⁴.

El precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional en cuanto a la línea argumentativa establecida por esta Corporación relacionada con los derechos fundamentales colectivos, es reiterado y confirmado por la Corte en posteriores sentencias. Del año 2000 hasta la fecha, tenemos sentencias hito muy importantes como la sentencia C-461 de 2008, mediante la cual se resuelve la demanda de constitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. En esta sentencia, la Corte confirma su precedente, pero reconceptualiza su interpretación de los derechos fundamentales colectivos, a través de la consulta previa. Este derecho, sigue haciendo parte de los derechos fundamentales colectivos, pero si es afectado o agredido, se afectan los demás derechos colectivos fundamentales de los PI. Al respecto, la Corte señala que: Los procesos de consulta previa no son fines en sí mismos, sino medios para asegurar la protección de la supervivencia colectiva, la integridad cultural, los intereses comunitarios y los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En consecuencia, cada proceso de consulta previa “no se caracteriza por ser un simple ejercicio jurídico de respeto del derecho de defensa de quienes pueden verse afectados con una actuación del Estado, sino porque se busca asegurar por medio de esta consulta previa la efectiva

protección de los intereses colectivos y derechos fundamentales de las referidas comunidades.

El deber de consulta de la Corte es confirmado, pero no solo como un derecho fundamental, sino también como un medio para asegurar la protección de los otros derechos fundamentales, por lo que a juicio de la Corte la consulta es un proceso cualitativamente diferente, de naturaleza constitucional, orientado a salvaguardar derechos fundamentales celosamente protegidos por la Carta Política.⁵⁵

En cuanto a la reconceptualización del derecho fundamental colectivo a la consulta previa, la Corte establece como deber, la protección de otros derechos fundamentales que no estaban instituidos en la línea jurisprudencial como fundamentales: el libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud, “los deberes básicos de las autoridades que llevan a cabo la consulta previa son los de ponderar y explorar los siguientes cuatro elementos: “i) la posición y las propuestas que éstos ostentan y formulen, ii) la garantía de los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas y de los demás habitantes de los respectivos territorios –tales como el derecho a la vida e integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud-, iii) la protección del interés general de la nación colombiana a la diversidad étnica y cultural; y iv) el interés general y las potestades inherentes al Estado colombiano”⁵⁶.

En cuanto al Auto 004 de 2009 sobre la Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04, la Corte establece por primera vez un catálogo especial de derechos fundamentales tanto individuales, como colectivos a favor de los pueblos indígenas, en el marco del desplazamiento forzado Veamos: Derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas; b) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de la tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; c) el derecho a escoger su lugar de domicilio; d) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y asociación; e) los DESC; f) la unidad familiar;

g) el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida; h) el derecho a la seguridad personal; i) la libertad de circulación por el territorio nacional; j) el derecho al trabajo; k) el derecho a una alimentación mínima; l) el derecho a la educación; m) el derecho a una vida digna; n) el derecho a la paz; ñ) el derecho a la personalidad jurídica j) el derecho a la igualdad; k) el derecho a la supervivencia étnica y cultural; l) el derecho a la integridad étnica y cultural; y m) el derecho al territorio

Los derechos fundamentales colectivos como individuales que identifica la Corte como vulnerados, son en razón de las diversas y múltiples violaciones que han tenido que soportar los pueblos indígenas a causa del conflicto armado colombiano, por lo que la Corte aumenta el contenido de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, en la sentencia C-063/10 sobre la afiliación al sistema de seguridad social en salud de la población indígena desplazada, la Corte Constitucional en cuanto a los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas reiteró su jurisprudencia, en los siguientes términos: los derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (C.P., artículos 1° y 7°) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., artículo 12); el derecho a la

propiedad colectiva (C.P., artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.

Esta sentencia, es la última sentencia de nuestra línea jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas, porque además de ser la sentencia arquimédica al guardar relación con el problema jurídico de nuestra investigación, recoge el precedente de la Corte Constitucional relacionado con sus decisiones en el marco de los derechos fundamentales colectivos⁵⁷.

La línea jurisprudencial anteriormente analizada, es con el fin de recoger las argumentaciones jurídicas de la Corte para establecer su aplicabilidad o pertinencia en las configuraciones indígenas en contextos urbanos. En ese orden de ideas se revisará las definiciones y sub-reglas constitucionales de la Corte, sobre los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas: i. El territorio; ii. La Consulta Previa y iii. La Jurisdicción Especial Indígena.

3.1 ¿Es posible o no garantizar los fundamentales derechos colectivos de los pueblos indígenas en contextos de ciudad?

La Corte Constitucional ha establecido que el titular de los derechos fundamentales colectivos de los PI es la comunidad⁵⁸. De acuerdo a este sub-regla constitucional, se podría plantear el siguiente problema jurídico: ¿Es posible o no garantizar los fundamentales derechos colectivos de los pueblos indígenas en contextos de ciudad?

57 E] reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural”. Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993. Igualmente ha dicho la Corte: “[L]os derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (C.P., artículos 1° y 7°) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., artículo 12); el derecho a la propiedad colectiva (C.P., artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios. Sentencia T-380 de 1993, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-058 de 1994, MP. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T-349 de 1996, MP. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia T-496 de 1996 MP. Carlos Gaviria Díaz; SU-039 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell. Frente a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas la Corte Constitucional aclaró que éstos “no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes”. Sentencia T-380 de 1993.

Así lo manifestó la Corte Constitucional en sentencia de Tutela No. 523 de 1997, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, al decir que “[E]l reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural responde a una nueva visión del Estado, en la que ya no se concibe a la persona humana como un individuo abstracto, sino como un sujeto con características particulares, que reivindica para sí su propia conciencia ética. Valores como la tolerancia y el respeto por lo diferente, se convierten en imperativos dentro de una sociedad que se fortalece en la diversidad, en el reconocimiento de que en su interior cada individuo es un sujeto único y singular, que puede hacer posible su propio proyecto de vida”. En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia T- 617 de 2010, determinó que la pluralidad y la participación son principios fundantes del Estado; “estableció la obligación estatal de reconocer y proteger la identidad cultural (art. 7° C.P.); y consideró que todas las culturas merecen igual respeto por su dignidad (art. 70 C.P). De esa forma, el Estado colombiano se descubre como un conjunto de grupos sociales culturalmente diferentes, que valora positivamente esa diferencia y la considera un bien susceptible de protección constitucional”.

Así lo señaló la Corte Constitucional en sentencia SU- 510 de 1998, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, diciendo que “el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa”.

Convenio 169 de la OIT, “Sobre Pueblos Indígenas”
58 Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes. Corte Constitucional- Sentencia T-380 de 1.993

54 ha considerado que las comunidades indígenas, como tales, son sujetos de derechos fundamentales. Ha precisado que los derechos de las comunidades indígenas no deben ser confundidos con los derechos colectivos de otros grupos humanos. Con base en la anterior doctrina, ha señalado que los derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida; el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada; el derecho a la propiedad colectiva; y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.
55 Corte Constitucional C- 461 de 2008
56 Ibidem

Para poder responder esta pregunta y hasta esta altura de la investigación, debemos tener unos primeros hallazgos jurídicos sobre el objetivo principal de este estudio, con el fin de explorar la viabilidad jurídica en materia de reconocimiento legal sobre la existencia de los Cabildos Urbanos y/o la propuesta jurídica de las formas organizativas de los pueblos indígenas en Ciudad. En ese orden de ideas, en la primera parte de esta investigación se concluyó que las configuraciones indígenas y sus instituciones representativas en ciudad, hacen parte de la estructura normativa que define los elementos que constituyen los criterios de pueblos indígenas, comunidad y cabildo siempre y cuando la realidad fáctica de los indígenas no esté en contra, o no cumpla con los criterios o requisitos que exige la norma.

Como puede verse, la investigación ya respondió la primeras preguntas hipotéticas; ¿Cuál es el contenido normativo de las definiciones de Pueblos Indígenas y comunidad? ¿Estos contenidos normativos son aplicables a las configuraciones y a los tipos organizacionales de los indígenas en ciudad?

De igual manera, por medio de una línea jurisprudencial se abordó la pregunta hipotética ¿En qué consisten los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas?, identificándose cuales son y su desarrollo jurisprudencial; sin embargo es necesario establecer si los derechos fundamentales al territorio, a la consulta previa y a la jurisdicción especial indígena son predicables y aplicables a los indígenas en contextos urbanos a la luz del orden legal y jurisprudencial.

Estas preguntas serán resueltas desde la legislación vigente y la jurisprudencia de la Corte Constitucional; por lo que se recogerán desde la legislación, los patrones normativos que definen cada uno de los conceptos respecto a los derechos especiales y colectivos de los PI, que son imperativos y de obligatorio cumplimiento para las Entidades del Estado.

Posteriormente, se identificarán las sub-reglas constitucionales⁵⁹, la ratio decidendi⁶⁰ y algunos argumentos obiter dictum⁶¹ que han establecido, garantizado y protegido los

derechos de los pueblos indígenas y, que se han convertido en precedentes jurisprudenciales obligatorios para todas las Entidades del Estado. En ese orden de ideas, el análisis que se realizará a continuación, es con el propósito de dar respuesta al corazón del problema jurídico planteado y de esta manera tener los criterios necesarios para atender los subsiguientes problemas jurídicos: ¿La legislación especial indígena y la jurisprudencia diferenciada de la Corte Constitucional es aplicable o practicable a los indígenas en contextos de ciudad? Y por último, de acuerdo a la respuesta a esta pregunta y al estudio establecer ¿Cuáles son los derechos aplicables y/o practicables por los Pueblos Indígenas en contextos urbanos?

3.2 Territorios indígenas en contextos de ciudad

En este segmento, se realizará un resumen normativo sobre las definiciones y elementos jurídicos de los territorios indígenas, con el fin de establecer si podemos hablar de territorios indígenas en los contextos urbanos o si el reconocimiento a la propiedad colectiva en beneficio de los PI es aplicable a los contextos de ciudad

El Convenio 169 de la O.I.T ha establecido que los Estados deben reconocerles el derecho a la propiedad y a la posesión de las tierras que tradicionalmente han ocupado y garantizar su efectiva protección⁶². De igual forma, la norma propende por la protección, especial de los recursos naturales existentes en las tierras y territorios de los PI⁶³

La Declaración de Naciones Unidas (de ahora en adelante DU) ha señalado que los PI indígenas, tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras⁶⁴.

De la misma manera la DU y el Convenio 169 de la O.I.T han reconocido el derecho autonómico territorial de los pueblos indígenas y el derecho al reconocimiento

legal y adjudicación de tierras al prescribir que, los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso⁶⁵ (subrayado fuera de texto)

En cuanto a la efectiva protección del derecho a la propiedad de las tierras y los territorios que los pueblos indígenas han ocupado, poseído o utilizado tradicionalmente, Los Estados deben:

- Adoptar medidas para impedir toda exposición en la enajenación de tierras, territorio o recursos de los pueblos indígenas así como para evitar todo traslado forzoso⁶⁶.
- Tener en cuenta que todo traslado de población requiere el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados⁶⁷.
- Proteger especialmente los recursos naturales existentes en las tierras y territorios de los pueblos indígenas, lo que implica respetar el derecho que tienen estos pueblos a participar en el uso, administración y conservación de dichos recursos, así como determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorio y otros recursos⁶⁸.
- Realizar consultas previas, libres e informadas con el fin de obtener el consentimiento de los pueblos antes de iniciar cualquier tipo de proyectos en las tierras y territorios indígenas⁶⁹.
- Tener en cuenta que aunque los recursos del subsuelo existen en las tierras de los pueblos indígenas, sean de propiedad del Estado, los pueblos tienen derecho a ser consultados antes de autorizar o emprender la prospección o explotación de dichos recursos; así mismo tienen derecho a participar en los benefi-

cios de tales actividades⁷⁰.

- Reconocer y adjudicar jurídicamente las tierras y territorios que los pueblos indígenas han usado tradicionalmente. Este reconocimiento debe respetar las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia y transferencia de los pueblos indígenas⁷¹.
- Asegurar el derecho de los pueblos indígenas a conservar y proteger la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos⁷².
- Por otro lado, un avance de la DU que debe ser visible en materia de territorio, es que se instituye la figura de restitución, reparación e indemnización justa, imparcial y equitativa, en los casos en que los PI hayan perdido, les hayan confiscado, tomado, ocupado, utilizado o dañado su territorio o hayan sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo⁷³.

A continuación, se describen los criterios normativos que contemplan o que conciben la propiedad colectiva de los PI, en nuestro ordenamiento interno.

1. Desde el punto de vista constitucional:

- a) Resguardos ordinarios o simplemente resguardos (artículo 329)
- b) Resguardos con rango de municipio para efectos fiscales (artículo 357)
- c) Las entidades territoriales indígenas (artículo 287)
- d) Las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, son inalienables, imprescriptibles e inembargables

2. Desde el punto de vista legal y reglamentario:

- a) Los Resguardos indígenas están investidos de reglas jurídicas especiales y diferentes al de la propiedad privada, como la enajenabilidad, la inalienabilidad, la imprescriptibilidad e inembargabilidad. Estas reglas tienen, sus antecedentes normativos en la ley 89 de 1.890, (vigente), al suspender la división de los Resguardos Indígenas y al establecer los mecanismos protectores frente a la integridad territorial, como la imprescriptibilidad y la inembargabilidad.

65 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas, Artículo 27

66 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 8

67 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 10

68 Convenio 169 de la OIT, Artículo 15. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 29 y 32.

69 Convenio 169 de la OIT, Artículo 6. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 19 y 32.

70 Convenio 169 de la OIT, Artículo 15.

71 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 27

72 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 29.

73 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Artículo 28

59 Son formulaciones que permiten aplicar el derecho abstracto a un caso concreto a través de reglas jurídicas prescriptivas, generales y abstractas. La función de las subreglas en la jurisdicción constitucional es permitir que el juez de tutela proteja los derechos fundamentales de una manera uniforme, sin violar el derecho a la igualdad. Los efectos de una subregla constitucional, tienen valor de precedente y puede y debe ser aplicada en casos similares, tanto por la misma Corte Constitucional como por los demás jueces de tutela.

60 Son aquellas consideraciones normativas que sean realmente la razón necesaria para decidir el asunto

61 Son aquellos argumentos incidentales, secundarios, subdesarrollados o, incluso, meramente sugeridos que no se requieren para la conclusión alcanzada

62 Convenio 169 de la O.I.T- Artículo 14

63 Convenio 169 de la O.I.T- Artículo 15

64 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 25

b) Con la ley 160 de 1.994, el Estado creó la obligación de constituir, sanear y ampliar los Resguardos Indígenas en cabeza de los PI, con el fin de dotarlos de las tierras que tradicionalmente han ocupado o de entregarles las tierras que fueron arrebatadas violentamente (en su mayor parte) o por diferentes motivos, con el fin de garantizar su integridad e identidad étnica y cultural (art. 7 de la CP)

c) El Decreto 2164 de 1.995 definió jurídicamente el concepto de territorio, estableciendo, que son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

d) En la misma norma, se definió el concepto de reserva indígena en materia territorial, señalando que es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el [Artículo 63 de la Constitución Política] y la [Ley 21 de 1991].

e) La Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En esta ley se supedita la regulación normativa a las Entidades Territoriales Indígenas, al señalar que las entidades territoriales indígenas en el parágrafo segundo del artículo 37 se indica que en virtud de lo que establece el artículo 329 de la C.P.: "... el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

La legislación especial indígena instituye la propiedad colectiva como un derecho especial en cabeza de los PI, diferente a la propiedad privada, por los siguientes

rasgos: i. Reconocimiento a la posesión de las tierras que han ocupado de forma regular y permanente y de aquellas áreas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales; ii. Institución de la figura jurídica de Resguardo; iii. Reconocimiento de las Reservas Indígenas; iv. Mecanismos de protección de los recursos Naturales, como la Consulta Previa; v. La relación espiritual con las tierras, aguas, mares costeros y otros; vi. La capacidad productiva de las tierras; vii. Formas jurídicas de adquisición de la tierra: constitución, saneamiento y ampliación de sus Resguardos; viii. Mecanismos de protección sobre la propiedad colectiva: enajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

¿Las anteriores normas son aplicables en los contextos urbanos? ¿En las ciudades, en la urbanización es posible la constitución, saneamiento y ampliación de Resguardos?

La Legislación especial indígena en materia territorial, está pensada definitivamente para ser aplicada en el ámbito rural, excepto los indígenas originarios con título, quienes estaban antes de la urbanización y fueron absorbidos. En la ciudad, este tipo de acontecimientos son excepcionales, y la regla general para la adquisición del dominio es la figura jurídica de la propiedad privada.

¿Es realmente aplicable la consulta previa en los contextos urbanos? ¿Cuál es el nivel de participación que tienen los pueblos indígenas en contextos de ciudad dentro de los procesos de Consulta Previa?, y ¿De qué manera les aplica y no les aplica en contextos urbanos?

Dentro de la normatividad internacional existen unos parámetros y reglas claras frente a los aspectos en los que aplica y no aplica la consulta previa, sin embargo la aplicación de estos parámetros puede variar de país en país, por lo que no siempre se puede garantizar una plena participación de los pueblos indígenas en todos los procedimientos y momentos que establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Colombia, no existe como tal una ley que regule la consulta previa, esta solo se encuentra reconocida por medio del Convenio 169 de la OIT (especialmente en los artículos

57⁴, 67⁵, 77⁶ y 157⁷), el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia⁷⁸, el Decreto 1320 de 1998⁷⁹, la Directiva Presidencial 01 de 2010⁸⁰ y la Directiva presidencial No 10 de 2013⁸¹, que definen los procedimientos y ámbitos de aplicación de la consulta previa en pueblos indígenas.

Para poder entender el nivel de participación de los pueblos indígenas en contextos de ciudad en los procesos de consulta previa, es necesario mirar a nivel general, el grado de participación de estos pueblos dentro de los distintos ámbitos de participación que poseen en el ordenamiento normativo nacional.

En Colombia, la participación de los pueblos indígenas, se da en tres niveles, dentro de los cuales, estos ejercen su derecho a participar en cada una de las decisiones que los afecta, así como a participar de los ámbitos económicos y sociales del país. En este orden de ideas, estos son:

1. Un primer nivel de participación, consiste en la conformación, por vía constitucional de circunscripciones electorales especiales tanto para indígenas como para comunidades negras, en las que se asegura su representación en el Congreso de la República. Actualmente los indígenas tienen dos curules en el

Senado de la República y una en la Cámara de Representantes, lo cual no impide que los grupos étnicos también puedan llegar al Congreso de la República a través de la circunscripción ordinaria (Art 171 de la Constitución Política de Colombia y ley 649 de 2001).

2. Los espacios de concertación coordinados por la Dirección de asuntos indígenas, Rom y Minorías del Ministerio de Interior: Comisión Nacional de Tierras y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (Decreto 1397 de 1996), así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos para Pueblos indígenas (Decreto 1396 de 1996) y la Mesa Regional Amazónica (Decreto 3012 de 2005)

3. Los procesos de Consulta previa en sitio, como requisito para la realización de proyectos, obras y actividades que se vayan a desarrollar en los territorios indígenas.

En relación al primer ámbito de participación (la circunscripción electoral), no se identifica dentro de la norma, la existencia de un requisito que cohiba la participación de líderes y autoridades indígenas de cabildos urbanos en las circunscripciones electorales establecidas en el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, ni tampoco requisitos al respecto en la Ley 649 de 2001⁸².

74 ARTICULO 5º: Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; c) Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

75 ARTICULO 6º. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

76 ARTICULO 7º. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

77 ARTICULO 15. 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

78 Artículo 330. Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

79 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

80 Mediante la cual se garantiza el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos

81 Por medio de la cual se establece la guía para la realización de la consulta previa

82 ARTICULO 1º. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

ARTICULO 2º. CANDIDATOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. Los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización refrendado por el Ministerio del Interior.

ARTICULO 9º. TARJETAS ELECTORALES. Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción en el marco de lo establecido en los artículos 2º. y 3º., aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de las comunidades negras.

Ambos artículos establecen los siguientes requisitos de participación de los pueblos indígenas ante el Congreso: a. la trascendencia como autoridad dentro de una comunidad b. la pertenencia a una organización indígena. En función del primer requisito, los cabildos urbanos han trasplantado los mismos mecanismos de los cabildos conformados en resguardos, para elegir a sus autoridades indígenas, y estas se posesionan cada año ante la alcaldía de las distintas ciudades donde se encuentran, por lo que no solo son reconocidas como autoridades por los miembros de una comunidad indígena urbana, sino que también tienen un reconocimiento institucional por parte de las alcaldías locales, las cuales avalan y aceptan su nombramiento (es importante anotar que no todas las autoridades locales reconocen los cabildos y sus autoridades). En teoría, las autoridades indígenas de los cabildos urbanos, tendrían parte de las mismas funciones de las autoridades de los cabildos organizados en resguardos (dispuestas en el artículo 7 de la Ley 89 de 1890), por lo que si tendrían capacidad de participar dentro de la circunscripción electoral, al ser autoridades indígenas dentro de una comunidad.

En relación al segundo aspecto, varias de las comunidades indígenas que se encuentran en contexto de ciudad, están asociadas a organizaciones regionales y nacionales, donde desempeñan intensas labores organizativas y políticas que les permite un reconocimiento a nivel nacional y local. Dicho reconocimiento puede permitir que una organización, defina por medio de consensos y votaciones a una autoridad o líder indígena en contexto de ciudad, para que los represente en las curules y espacios de participación política, dispuestos para los pueblos indígenas; por lo que en este aspecto, tampoco existiría un condicionamiento para que los líderes indígenas en contexto de ciudad participen de las curules asignadas por parte de la circunscripción especial.

Para el segundo espacio de participación: espacios de concertación, tanto la ley como los decretos existentes al respecto, permiten la participación activa de las comunidades indígenas dentro de los mismos, y al respecto no existe un criterio territorial, que delimite la participación de los pueblos indígenas en contextos de ciudad dentro de estos espacios, aunque se debe definir dentro del movimiento indígena, el rol y la forma participación.

Los pueblos indígenas en contexto de ciudad pueden participar como representantes de una organización indígena, o como miembros representantes de una macroregional o región en particular. En el caso, por ejem-

plo de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, de acuerdo al artículo 1 del Decreto 1397 de 1996, esta debe contar con la participación del Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo, el Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo, un delegado por cada macrorregión Corpes o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Política; dentro de estos espacios de participación, también se encuentran los senadores indígenas, que pueden llegar a ser senadores indígenas en contexto de ciudad. Para la participación de los pueblos indígenas en la Mesa de Concertación, se piden cargos similares a los de la Comisión Nacional de territorios, los cuales pueden ser ocupados por indígenas que se encuentran en contexto de ciudad (Art 10 Decreto 1397 de 1996).

Por su parte, en la Mesa Amazónica, el ámbito de participación puede ser más restringido, debido a que se trata exclusivamente de representantes de la amazonia Colombiana; sin embargo es necesario recordar que en esta parte del país, también se pueden encontrar indígenas en contextos de ciudad, asentados en las ciudades capitales de cada departamento o en las cabeceras municipales de los centros poblados. De acuerdo al artículo 2 del Decreto 3012 de 2005, la Mesa Amazónica debe contar con la participación del presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, OPIAC, o un delegado por el Comité Ejecutivo, dos delegados Indígenas de las organizaciones indígenas por cada uno de los departamentos (de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés), elegidos mediante consenso por las respectivas organizaciones; los Delegados Indígenas ante el Consejo Directivo de Corpoamazonia y CDA, y el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, o su delegado (como invitado permanente) entre otros; en cada una de las opciones mencionadas anteriormente, podemos encontrar indígenas que se encuentran en contextos de ciudad (Cabeceras municipales, centros urbanos).

Teniendo en cuenta lo anterior, los indígenas en contexto de ciudad pueden participar de manera abierta en este tipo de espacios, siempre y cuando sean líderes, tengan contacto con su territorio de origen y hagan parte de sus organizaciones regionales.

Si bien, se establecen unos criterios territoriales como por ejemplo el hecho de pertenecer a la región amazó-

nica, no se delimita ni diferencia si deben ser representantes de contextos urbanos o contextos rurales, ya que se habla de delegados y miembros de las organizaciones regionales que se encuentran en cada uno de los departamentos, por lo que no existe tampoco un criterio que cohiba la participación de los pueblos o comunidades indígenas en contexto de ciudad.

En relación al tercer nivel de participación (Consulta previa) es necesario destacar inicialmente que existen dos tipos de consulta, los cuales varían en cuanto a los ámbitos de aplicación. Los dos niveles de aplicación de la consulta previa son:

- Consulta In situ: Llevadas a cabo en campo antes de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales; establecidas principalmente en el Convenio 169 de la OIT, parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, el decreto 1320 de 1998, la Directiva Presidencial No 01 de 2010 y la Directiva presidencial No 10 de 2013

Con lo anterior y para seguir avanzando en el análisis, es necesario revisar si la consulta previa es aplicable o no para pueblos indígenas en contextos de ciudad, para tal fin se plantean dos preguntas:

- **¿Cuál es el nivel de obligatoriedad de la participación de los pueblos indígenas en ciudad dentro de los procesos de consulta previa de medidas administrativas y legislativas?**
- **¿La Consulta In Situ es aplicable a los pueblos indígenas que se encuentran en Contexto de ciudad?**

4.3.1 ¿Cuál es el nivel de obligatoriedad de la participación de los pueblos indígenas en ciudad dentro de los procesos de consulta previa de medidas administrativas y legislativas?

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 6 señala la obligación que tienen los estados de realizar procesos de consulta previa al momento de desarrollar la elaboración de programas económicos y sociales que les conciernan a los pueblos indígenas, así como la formulación, aplicación y evaluación de planes de desarrollo nacionales y regionales.

De igual forma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, exhorta a los estados, para que implementen procesos de consulta previa en el desarrollo de proyectos económicos, actividades militares y el desarrollo de planes de desarrollo regional entre otras medidas.

Por su parte la CIDH, expresa que los procesos de Consulta Previa no son solo aplicables a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, sino también a la implementación de medidas administrativas y legislativas, que también tienen un impacto directo sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas. Para la CIDH el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que pueden afectarlos, se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones⁸³.

Por ejemplo en el Caso Yatama Vs Nicaragua, la Corte IDH expuso el caso de una organización política indígena, que había sido retirada de los comicios para alcaldía municipal y departamental, debido a un resolución electoral que se emitió por parte del Estado, sin haber garantizado la efectiva participación del partido político Yatama, en su mayoría conformado por indígenas; al respecto la Corte IDH manifestó lo siguiente:

“[d]entro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Además, quizá sea necesario establecer medidas especiales de protección para los pueblos indígenas [...] a fin de garantizar su supervivencia física y cultural”, así como garantizar su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones que les afectan”;

En este caso, la implementación de una medida legislativa como la resolución electoral, debió haber requerido un proceso de consulta previa, ya que su cambio impacto directamente la integridad étnica y cultural de los miembros de la organización indígena Yatama.

Puede pensarse que la implementación de medidas administrativas y legislativas, pueden no afectar a los pueblos

83 CIDH, (2010), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”

indígenas, sin embargo, en el presente caso, se afectó su derecho a la participación política y a la capacidad de autonomía que tienen los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial, ya que los candidatos a las alcaldías municipales por Yatama, fueron escogidos por las comunidades indígenas haciendo uso del derecho a la autonomía.

En este orden de ideas, la Consulta previa, es aplicable no solo a proyectos de infraestructura vial, o a proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, sino que también hace referencia a la implementación de medidas administrativas y legislativas, las cuales suelen estar encaminadas al desarrollo de políticas o proyectos que afectan directamente su integridad étnica y cultural.

En el ordenamiento jurídico nacional, la sentencia SU-039 de 1997 es el primer precedente jurisprudencial sobre medidas legislativas y administrativas, en donde se señala que la consulta previa en este tipo de consulta no está establecida constitucional:

“Pero por lo demás, no existe disposición constitucional alguna que se refiera a la consulta previa en casos diferentes al mencionado; vale decir, la Constitución guarda silencio en cuanto a las medidas, legislativas o administrativas, que se adopten en hipótesis distintas a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas”.

Sin embargo, más adelante la Corte Constitucional en la Sentencia T-693 de 2012, avanzaría en su precedente, al exponer que el ámbito temático de la Consulta previa, se debe llevar a cabo en cualquier aspecto o situación, que afecte directamente a la comunidad étnica, ya que es indispensable que se consulte a los pueblos indígenas sobre aquellas medidas, decisiones o proyectos susceptibles de afectarles.

Lo anterior no quiere decir que toda medida administrativa y legislativa requiera consulta, ya que la Corte Constitucional resalta la necesidad de evaluar la incidencia directa de una medida, norma o proyecto a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, para de esta manera determinar el grado de afectación directa hacia estos. Al respecto, el ámbito de aplicación de la Consulta Previa no es limitado y abarca otros espacios que pueden llegar a incidir directamente en la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

En este orden de ideas, se puede identificar una sub-regla constitucional, y es que para que se puedan llevar

a cabo procesos de consulta previa de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, es necesario tener en cuenta la afectación directa que la norma o medida puede generar. Al respecto, la Corte menciona recurrentemente que es necesario evaluar el grado de afectación directa, y este es el elemento por medio del cual se puede determinar si la consulta previa es aplicable o no para una comunidad cuando se implementa una medida.

La afectación directa, permite determinar precisamente, de qué manera los pueblos indígenas se ven afectados o no por la implementación de una medida administrativa y legislativa. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-030/08, define la afectación directa como el impacto causado a la comunidad indígena a causa de la aplicación de las medidas administrativas y legislativas. La afectación directa al respecto es un aspecto casi que esencial para determinar si es necesario consultar una medida administrativa y legislativa:

“tratándose específicamente de medidas legislativas, es claro que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual (...) la consulta contemplada en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley”. En este sentido, con base en la interpretación del Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, la Corte diferenció dos niveles de afectación de los pueblos indígenas y tribales por las medidas legislativas: “el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta.”

Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-317 de 2012 define el grado de afectación directa en relación a las medidas administrativas y legislativas, y lo determina como aquel impacto, que se mide cuando se logra comprobar que una medida legislativa y administrativa es susceptible de alterar el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios⁸⁴.

“La afectación directa se da independientemente de que sea positiva o negativa, aspecto que compete resolver precisamente en consulta con los pueblos afectados: “procede la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa de los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta”

En relación a lo anterior, la Corte Constitucional, en la sentencia C-175/09, define unas reglas puntuales, para determinar el grado de afectación de los grupos étnicos, a causa de la implementación de una medida administrativa y legislativa:

- i. La consulta se predica sólo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar directamente los intereses de las comunidades. Por lo tanto, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, no están prima facie sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que sí interfieran esos intereses”.
- ii. El deber de consulta previa respecto de medidas legislativas, resulta jurídicamente exigible cuando las mismas afecten directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Ello sucede cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos. Por ende, no existirá deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada”.
- iii. Para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

- iv. “Como se señaló en la sentencia C-030/08, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT”.
- v. “la determinación de la gravedad de la afectación de la medida legislativa o administrativa deberá analizarse según el significado que para los pueblos indígenas y tribales afectados tengan los bienes o prácticas sociales interferidas. En otras palabras, el mandato de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, implica que el análisis del impacto de las medidas se realice a partir de las características específicas de la comunidad y la comprensión que éstas tienen del contenido material de dichas políticas”.
- vi. “aquellas políticas que en razón de su contenido o implicaciones interfieran directamente con los intereses de las comunidades diferenciadas”.

Con todo lo anterior, la Corte Constitucional resalta los requisitos necesarios al momento de implementar medidas administrativas y legislativas:

1. Los órganos encargados de definir y delimitar cuando es necesario cumplir con la obligación internacional de consultar a los pueblos indígenas en materia de medidas administrativas y legislativa, es en principio el Constituyente y el legislador (Sentencia C-169-2001)
2. La Corte Constitucional, al momento de determinar cuándo resulta obligatorio efectuar la consulta previa a los grupos étnicos, debe estar sujeta a los lineamientos constitucionales y legales existentes, éstos últimos en la medida en que no desvirtúen el objeto y finalidad del Convenio 169 de la OIT, ni contraríen la plena vigencia de los derechos fundamentales de tales etnias (Sentencia C-169 de 2001).
3. El grado de conciencia de identidad indígena o tribal es un aspecto fundamental para determinar con quienes se debe consultar y con quienes no (Sentencia SU-383 de 2003)

Los criterios anteriormente establecidos, permiten determinar las características puntuales de los pueblos indígenas y las medidas en las que aplica o no la consulta previa.

Teniendo en cuenta lo anterior, los procesos de consulta previa son aplicables para los indígenas en contexto de ciudad, siempre y cuando se verifique una afectación directa a su integridad étnica y cultural, de acuerdo a las sub-reglas constitucionales planteadas por la Corte

84 Corte Constitucional, Sentencia C-317 de 2012

Constitucional para definir el grado de afectación a causa de las medidas administrativas y legislativas⁸⁵.

La participación de las mismas se realiza en cada una de las mesas de concertación y discusión explicadas al inicio de este documento; sin embargo es necesario resaltar que por parte de las organizaciones indígenas de carácter nacional y regional, se deben implementar mecanismos de concertación y participación de los pueblos indígenas que se encuentran en contextos de ciudad, para que estos puedan participar activamente sobre aquellas medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles.

De igual manera, teniendo en cuenta lo anterior en contextos locales o distritales, es necesario generar mesas de concertación y consulta de aquellas medidas administrativas y legislativas a nivel local (decretos extraordinarios, resoluciones, acuerdos), que permitan la participación de los indígenas en contexto de ciudad, dentro de las decisiones que se tomen a nivel distrital o municipal, las cuales también pueden afectar directamente la integridad étnica y cultural de estos pueblos.

Por todo lo anterior la Consulta previa de medidas administrativas y legislativas es aplicable en todo sentido a los indígenas en contexto de ciudad, siempre y cuando se compruebe un grado de afectación directa sobre su cultura y tradiciones y que no contemple el aspecto territorial.

4.3.2 ¿La Consulta In Situ es aplicable a los pueblos indígenas que se encuentran en Contexto de ciudad?

La Consulta In situ, es una tipo de consulta que se lleva a cabo de manera directa con cada una de las comunidades o resguardos indígenas, a causa de que se encuentran en el área de influencia de un proyecto de exploración y explotación de recursos naturales, o de un proyecto, obra y/o actividad.

Un elemento importante que define este tipo de consulta, es el aspecto territorial, ya que lo que se busca prevenir es que el entorno sociocultural donde se desarrollan los pueblos indígenas, no se vea afectado por

el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, o por la construcción de vías u obras que afecten las dinámicas ambientales, sociales y culturales de las comunidades en su territorio:

“Los Estados, al otorgar concesiones de exploración y explotación de recursos naturales para utilizar bienes y recursos comprendidos dentro de los territorios ancestrales, deben adoptar medidas adecuadas para desarrollar consultas efectivas previas al otorgamiento de la concesión, con las comunidades que puedan ser potencialmente afectadas por la decisión. El derecho de toda persona a participar en el gobierno (Art 23, CADH), aplicado a los pueblos indígenas en el marco de los proyectos de desarrollo que se realicen en las tierras, territorios y recursos naturales que usan u ocupan, se traduce en procedimientos previos, libres e informados de consulta, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT. La explotación de los recursos naturales en territorios indígenas sin la consulta y consentimiento de los pueblos indígenas afectados viola su derecho a la propiedad y su derecho a participar en el gobierno”⁸⁶.

En el aspecto territorial, la Consulta previa, es el mecanismo idóneo para prevenir afectaciones directas al territorio y a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, ya que le permite a estos conocer el proyecto y las posibles afectaciones sociales, ambientales o culturales que se pueden dar a raíz del mismo. De acuerdo a la CIDH, para que la consulta pueda realmente proteger los derechos de los pueblos indígenas, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. Marco regulatorio adecuado: Desde los ordenamientos jurídicos de cada país, se deben gestar normas y leyes, que regulen el procedimiento de la consulta previa, y garanticen el principio de legalidad y la certeza jurídica a todos los actores implicados⁸⁷. La legislación desarrollada por los estados deben garantizar mecanismos adecuados de participación para las comunidades indígenas, y esto incluye, también a las poblaciones indígenas que se encuentran en contexto de ciudad. En el caso colombiano, si bien existen unas normas que regulan y organizan el tema de la Consulta previa, estas no son suficientes, ya que se centran en solo un aspecto de la Consulta previa

(Proyectos de exploración y explotación de recursos naturales)⁸⁸ y deja por fuera la regulación de otros tipos de consulta previa, de acuerdo al sector (vías, infraestructura, proyectos etno-educativos, telecomunicaciones, investigaciones de todo tipo etc.)

2. Una consulta culturalmente adecuada: La CIDH señala que las consultas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, por medio de los cuales se garantice la participación de los pueblos indígenas, de conformidad con sus tradiciones y costumbres en los procesos de toma de decisiones respecto de las concesiones extractivas o de los planes o proyectos de desarrollo o inversión⁸⁹.

3. Una consulta informada: De acuerdo a la CIDH, los pueblos indígenas deben estar informados sobre los riesgos, implicaciones beneficios y afectaciones sociales ambientales y culturales que pueden llegar a generar los proyectos dentro de su territorio. El grado de información sobre el proyecto debe cubrir todos los aspectos, desde lo social, hasta lo ambiental y cultural. De igual manera esta característica también implica que los pueblos indígenas se puedan enterar sobre los beneficios percibidos a causa de los proyectos.

4. Una consulta de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo: Exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del estado o de la empresa, y el fin último es buscar un acuerdo y consenso entre las partes.

5. El deber de acomodo: De acuerdo a la CIDH, el deber de los estados es el de ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho.

6. El deber de adoptar decisiones razonadas: Las decisiones tomadas deben ser razonables con las necesidades de las comunidades, y las mismas deben estar sujetas a revisión por parte de las instancias administrativas y judiciales de nivel superior.

Frente a lo anterior, vemos unas reglas puntuales en relación al concepto de consulta previa, que no son aplicables

a los indígenas en contexto de ciudad, debido a que no poseen territorio y que este debe cumplir con unas exigencias legales, como ya se estudió en el capítulo de territorio.

Ya en el ordenamiento jurídico nacional, la Corte Constitucional define la consulta In Situ, como un espacio de participación, por medio del cual se busca que los pueblos indígenas decidan sobre los proyectos sociales, económicos y ambientales susceptibles de afectarles dentro de su territorio⁹⁰. En pocas palabras la consulta in situ, es la consulta que se lleva en campo, cuando el grado de afectación previsible está enmarcado directamente en un contexto territorial plenamente definido y limitado en un ambiente cartográfico.

Frente a la Consulta in Situ, la Corte Constitucional ha establecido un precedente jurisprudencial importante, mediante el cual se han definido las reglas y procedimientos necesarios en la Consulta.

Uno de los primeros antecedentes en cuanto a sub-reglas constitucionales en materia de Consulta Previa, es la Sentencia SU -039 de 1997, en donde la Corte Constitucional definió el proceso de Consulta previa, como un mecanismo de diálogo y entendimiento entre las comunidades indígenas y las empresas interesadas en explorar y explotar recursos naturales en zonas donde se ha comprobado la existencia de territorios indígenas.

Para la Corte Constitucional, los procesos de exploración y explotación de recursos naturales requieren la armonización frente al manejo y aprovechamiento de estos en un territorio indígena, con la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de los pueblos indígenas, que en relación a su territorio, desarrollan sus manifestaciones artísticas, culturales, organizativas y políticas. etc; por ende, debe buscarse un 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 indígena⁹¹

A juicio de la Corte, la participación de las comunidades

85 Corte Constitucional, Sentencia C-175/09, M.P Luis Ernesto Vargas Silva

86 CIDH, (2010), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”

87 Ibidem. Pág. 116 párr. 298

88 Ejemplo de esto, lo podemos encontrar en el Decreto 1320 de 1998, la Directiva presidencial No 01 de 2010 y la Directiva presidencial No 10 de 2013. Aunque en la directiva No 1 de 2010 se definen las etapas de la consulta previa, vemos que la explicación de los procedimientos es limitada para medidas administrativas y legislativas, mientras que para proyectos de exploración y explotación de recursos naturales o consulta in situ, vemos como hay un amplio espectro de normas dentro de la cual está el Decreto 1320 y la Directiva presidencial No 10 de 2013; esta última define todo un procedimiento para la realización de consultas in situ.

89 CIDH, (2010), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”, OEA, pág. 119, párr. 305

90 Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997, M.P Antonio Barrera Carbonell

91 Corte Constitucional, Sentencia Su-039/1997, MP Antonio Barrera Carbonell

indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues 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.

Con lo anterior la Corte Constitucional, establece un criterio sustancial para determinar la aplicabilidad de la Consulta In Situ: el territorio, por medio del cual los indígenas desarrollan su cultura y tradiciones. Un segundo aspecto identificado por la Corte, es la aplicación del derecho a la participación, es decir la capacidad que tienen los pueblos indígenas de definir sus prioridades en el marco de los proyectos y medidas que los afectan e inciden directamente en su cultura y tradiciones de acuerdo a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

Las Consulta Previa In Situ, es una forma adecuada para determinar el grado de conocimiento de los pueblos indígenas sobre los proyectos a ejecutar, así como la manera y procedimientos a utilizar para la extracción de estos recursos naturales⁹².

En la Sentencia C- 169 de 2001, la Corte Constitucional avanzó en el reconocimiento de la consulta previa como un derecho fundamental, al definirlo como un instrumento que busca preservar la integridad étnica, cultural y económica de los pueblos indígenas:

“la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que puedan afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad (...) que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues 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”. En otras palabras, los pueblos indígenas tienen un derecho fundamental a ser consultados en estos casos

particulares, no sólo por ser la consulta una manifestación de su derecho fundamental -individual y colectivo- a la participación, sino por constituir el medio a través del cual se protegerá, en esos casos, su integridad física y cultural; en tal sentido específico, esta Corporación afirmó, en la misma oportunidad, que el Convenio 169 de la O.I.T. conforma, junto con el artículo 40-2 Superior, un bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por los artículos 93 y 94 de la Carta⁹³”.

Con lo anterior los procesos de Consulta previa se convierten en un mecanismo de diálogo, concertación y participación de los pueblos indígenas, en aquellas decisiones que son susceptibles de afectarles.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia, señala constantemente la incidencia de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas, por tal razón está se convierte en un mecanismo, que busca mitigar no solo las afectaciones a nivel ambiental, sino también social y cultural que se dan en un territorio indígena. Este es importante y vital para la subsistencia y pervivencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, por lo que una afectación al mismo pondría en riesgo su existencia biológica y cultural.⁹⁴

Al respecto, el proceso de Consulta Previa no es un mero proceso de información, y requiere como tal de un amplio proceso de diálogo y concertación para evitar afectaciones a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, así como a su territorio:

“Se ha recabado en el hecho de que: (i) la participación indígena debe ser real y efectiva en relación con los asuntos que afectan a las comunidades, particularmente respecto de la explotación de recursos naturales yacentes en sus territorios; (ii) los mecanismos de participación no pueden limitarse a cumplir una simple función informativa; y (iii), dichos mecanismos, particularmente el derecho de consulta previa, deben desarrollarse de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias y con miras a alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas acerca de las medidas legislativas propuestas⁹⁵”.

Con lo anterior el tema territorial es salvaguardado por medio de la Consulta Previa, porque constitucionalmente el estado colombiano tiene la obligación de proteger los valores culturales, ancestrales, sociales y políticos de las comunidades indígenas, con el fin de asegurar su continuidad en el tiempo, y esto incluye la protección de su territorio ancestral. Ya que en él, es donde la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas cobran vida y significación. De acuerdo a la sentencia T-737 de 2005, el Estado tiene la obligación de garantizar que los territorios en los cuales dichas comunidades se asientan, y los recursos naturales que allí yacen, se protejan, administren y exploten, previa consulta con las comunidades.

Sin embargo en el artículo 2 del Decreto 1320 de 1998, esta disposición varía, y la consulta aplica no solo al territorio titulado, sino también al territorio que no se encuentra titulado:

“ARTICULO 2o. DETERMINACION DE TERRITORIO. La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras, de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo”.

Para lo anterior el legislador dispone, que para identificar a las comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, le corresponde al Ministerio del Interior la certificación e identificación de aquellas comunidades que se encuentran en un territorio titulado, o en el caso contrario donde las comunidades habiten de forma regular.

Por otro lado, en la sentencia arquimédica sobre consulta previa, la T-693 de 2012, la Corte Constitucional, menciona una vez más el territorio como un requisito fundamental para el desarrollo de la Consulta Previa, solo que en esta sentencia avanza en el análisis, al mencionar que los procesos de consulta previa deben tener los siguientes requisitos:

“De lo anterior surge 1) que le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades en un área específica; 2) que es competencia del Incora (ahora INCODER) certificar la existencia de

territorios legalmente constituidos, si los hay; 3) que la obligación de realizar consulta previa surge tanto frente a comunidades étnicas ubicadas en zonas tituladas como no tituladas pero habitadas de manera permanente por las mismas; 4) que es la presencia física de las comunidades étnicas, negras o indígenas en la zona de influencia, y no su constitución formal como resguardo o consejo comunitario o su inscripción mediante resolución, la que determina la obligación de la consulta previa; y 5) que aún en el evento en que no se haya certificado la presencia de comunidades negras o indígenas en la zona de influencia de un proyecto, si durante la realización del estudio se constata la presencia de las mismas, debe garantizarse su derecho a ser consultadas”

Para el caso de la Consulta Previa In situ, es llevada a cabo cuando se van a realizar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, en áreas donde se encuentran comunidades indígenas con territorio titulado o no titulado, a estas últimas (comunidades con territorio no titulado) aplica siempre y cuando se compruebe que existe un asentamiento de forma regular en dicho territorio. De igual manera la consulta previa in situ, también aplica, cuando se vayan a llevar a cabo obras de infraestructura vial que afecten el territorio de los pueblos indígenas, o cuando se vayan a construir infraestructuras como colegios u otro tipo de obras.

En este orden de ideas, la Consulta previa In situ en principio no es aplicable a indígenas en contexto de ciudad, ya que estos no poseen un territorio plenamente definido, y sus patrones de asentamiento pueden ser variables y no definidos, exceptuando aquellas comunidades o resguardos absorbidos por la ciudad, en donde debe operar un análisis e interpretación distinta, toda vez que es un territorio titulado donde ejercen autonomía y en el cual si sería necesaria la consulta previa.

En contextos de ciudad la Consulta previa In Situ no es aplicable, ya que los indígenas que se encuentran en ella, no guardan un patrón constante de asentamiento, conexión y continuidad histórica dentro de un espacio geográfico específico, al ser producto de procesos de revitalización cultural o procesos de migración de campo a ciudad que son relativamente recientes y que no permiten hablar de territorios colectivos, toda vez que en la ciudad, ya hay construida toda una configuración territorial alrededor de la propiedad privada.

92 La Corte Constitucional en la sentencia Su-039 de 1997, expresa lo siguiente: 1. Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

2. Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

3. Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo.

93 Corte Constitucional, Sentencia C-169 DE 2001, MP, Carlos Gaviria Díaz

94 Corte Constitucional, Sentencia T-880 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis

95 Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

4.4 Jurisdicción Especial Indígena en contextos de ciudad

Pese a que el concepto de Jurisdicción ha sido estático en el tiempo, en cada periodo histórico ha tenido características propias que lo han determinado. Su etimología presenta raíces latinas en las expresiones iuris: derecho y dicto: Dictar; es decir la facultad de dictar o aplicar el derecho sobre un territorio determinado.

El Profesor LUIS M PONCE DE LEON ARMENTA cita en su obra la definición de la Real Academia Española en los siguientes términos: “La palabra Jurisdicción proviene del latín iurisdictio, onis, que significa poder o autoridad que tiene uno para gobernar o poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio”.⁹⁶

En Colombia el concepto de Jurisdicción fue traído como una herencia del derecho romano. Previo a la conquista de indo américa, los pueblos originarios aplicaban diversas formas de gobierno y justicia que se extendieron a través de los imperios que construyeron. La conquista por su parte impuso el sistema normativo y jurisdiccional español el cual se fue adaptando a las particularidades del nuevo continente. Así por el ejemplo se crearon virreinos como el de Nueva Granada o Perú que desconocieron por completo los derechos de los pueblos nativos para gobernarse por sus propias normas o costumbres.⁹⁷ A través de estas instituciones se establecieron verdaderos órganos jurisdiccionales con competencias territoriales claramente definidas por la corona española.

A partir de esta época hasta mediados del siglo pasado, los pueblos indígenas fueron considerados como personas que debían ser sometidas, asimiladas y, finalmente, integradas a la cultura mayoritaria. Durante estos siglos nunca se les reconoció como grupos étnicos sujetos de derechos que debían ser respetados. La creación de los resguardos se convirtió en la primera forma de respeto a la forma de vida de los miembros de los pueblos indígenas, bajo el cual se posibilitaba una segregación física de las comunidades.

Jesael Giraldo expresa que esta forma administrativa “Era un instrumento de control por parte del conquista-

dor, pero al mismo tiempo se convirtió en una forma de preservación ya que conllevaba tanto la conservación de un espacio físico que les permitía desarrollar sus actividades económicas tradicionales, como de un espacio de autonomía, donde aún bajo la tutela de la Iglesia y de las autoridades civiles podían desarrollar formas de autogobierno coherentes con sus cosmovisiones”.⁹⁸

Con el advenimiento de la ley 81 de 1958 se introdujo una nueva concepción de las parcialidades indígenas para considerarlas como sectores atrasados del campesinado. Este giro en la concepción de la tierra hizo que el resguardo se convirtiera en “un obstáculo, tanto como sistema de propiedad comunal de la tierra como espacio de preservación de los usos y costumbres tradicionales”⁹⁹ iniciando un proceso de disolución de los mismos que perduró hasta mediados de la década de los 70 en la cual se introdujo la noción que aún hoy perdura.

La Constitución Política de 1991 le reconoció derechos a los Pueblos Indígenas por los cuales habían luchado desde la conquista: igualdad, territorio, autonomía, autogobierno y jurisdicción son solo algunos de los derechos que les han sido reconocidos y protegidos a partir de la vigencia de la Constitución. Estos derechos han sido elevados a la categoría de fundamentales a través de diversas sentencias de la Corte Constitucional.

4.4.1 Definición legal.

En efecto, el artículo 1 de la Constitución expresa que “Art. 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Como lo ha expresado la Corte Constitucional esta noción incorpora cambios sustanciales sobre la constitución de 1886. El más importante de ellos es la acepción de “Estado Social de Derecho” donde debe primar el respeto al individuo y sus derechos. De igual forma esta disposición acepta nuestra nación como “pluralista” reconociendo la existencia de diversos grupos poblacio-

nales que pueden coexistir pacíficamente en el territorio. Por su parte el artículo 7 superior, tal y como se ha anotado a lo largo de este documento, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana.

Al reconocer dicha coexistencia se hace imperiosa la necesidad de delimitar los campos jurisdiccionales de cada grupo poblacional. Para tal efecto el constituyente primario estableció el Título VIII (De la Rama Judicial), Capítulo V (De las Jurisdicciones Especiales), Artículo 246 (Jurisdicción Especial Indígena) el concepto sobre el cual los pueblos nativos podrían aplicar justicia según sus propios usos y costumbres.

Al respecto dispone el artículo 246 superior:

ARTICULO 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Varios requisitos pueden extractarse de esta disposición:

1. La Jurisdicción Especial Indígena es ejercida por sus autoridades. La noción de autoridad, deviene de la cosmovisión, tradiciones y cultura de las propias comunidades. Cada pueblo indígena podrá elegirlos según sus usos y costumbres pero deberán representar fidedignamente la comunidad misma. Esta autoridad deberá ser inscrita en el registro que para el efecto lleva la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.

2. La Jurisdicción Especial Indígena es ejercida dentro de su ámbito territorial. Como se verá más adelante, a través de diversas sentencias la Corte Constitucional y la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura se establecieron subreglas para interpretar y aplicar el fuero territorial en la Jurisdicción Especial Indígena. Por ahora basta decir que el ámbito territorial se circunscribe a los territorios ancestrales o no que habitan los pueblos indígenas y sobre los cuales el Estado les ha reconocido la categoría de resguardos.

3. La Jurisdicción Especial Indígena es ejercida de conformidad con sus propias normas y procedimien-

tos. En concordancia con lo establecido en los artículos 1 y 7 superiores, a través de cual el Estado Colombiano se reconoce como un estado pluralista que respeta la diversidad étnica y cultural (pluriétnico y multicultural), se garantiza la efectividad del derecho consagrado en el artículo 246 ibídem. El respeto por las propias normas y procedimientos de los pueblos indígenas, garantiza a su vez la pervivencia cultural de las mismas comunidades en sus procesos jurisdiccionales aplicando sus usos y costumbres en aquellos escenarios, que ellas mismas consideren dentro de los límites establecidos por la constitución y la ley.

4. La Jurisdicción Especial Indígena es ejercida siempre que no sea contraria a la Constitución y leyes de la República. Por expresa disposición constitucional los sistemas normativos de los pueblos indígenas no pueden ser aplicados sin restricción alguna. Para dichos efectos el estatuto superior fija la Constitución y la Ley como los límites a los procesos jurisdiccionales de los pueblos indígenas, bajo los cuales deberán desarrollar su actividad.

Pese a que el legislativo no ha expedido la ley de coordinación entre Jurisdicción Especial Indígena y Jurisdicción Ordinaria, la Jurisprudencia ha sido profusa al analizar la diversidad de situaciones particulares que en su ejercicio ha conocido, estableciendo sub reglas que se convierten en verdaderos mandatos constitucionales al crear precedentes de obligatorio cumplimiento. No obstante lo anterior mediante la Ley Estatutaria de Administración de Justicia No 270 de 1996, modificada por el artículo 5 de la ley 1285 de 2009, se ratificó la función jurisdiccional en cabeza de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

ARTICULO 12. DEL EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL POR LA RAMA JUDICIAL. Modificado por el art. 5, Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena¹⁰⁰ y

96 Real Academia Española. Diccionario de Lengua Española. 20ª ed. Madrid. Calpe. 1984. T II, Página 805 citado por DE LEON ARMENTA, Luis M. La Jurisdicción. Página 100. Universidad Autónoma de México.

97 Es célebre la figura de Fray Bartolomé de las Casas en este periodo de tiempo por defender la dignidad, los valores y los derechos de los pueblos indígenas del territorio conquistado, cuyos aportes quedaron plasmados en el texto “Brevisima Relación de la Destrucción de Indias” publicada en 1552.

98 GIRALDO, Jesael. AVANCES EN LA COORDINACIÓN ENTRE EL SISTEMA JUDICIAL NACIONAL Y LA JURISDICCION ESPECIAL INDIGENA.

99 BEATRIZ EUGENIA SANCHEZ MOJICA, Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia, No.330 de 2005, págs. 85 y ss.

100 Negrilla y subrayado fuera de texto.

la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

En este punto resulta indispensable precisar que mediante sentencia C-713 de 2008 sobre control automático al Proyecto de Ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, declaró EXEQUIBLE el inciso segundo, en el entendido de que la competencia residual de la jurisdicción ordinaria no comprende los asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional. Así mismo, en el entendido de que la Fiscalía General de la Nación ejerce excepcionalmente función jurisdiccional, y que la penal militar y la indígena ejercen función jurisdiccional pero no hacen parte de la rama judicial.

¿La Legislación Especial Indígena es aplicable a los indígenas en contextos de ciudad?

El primer presupuesto hipotético, buscará establecer si la legislación especial indígena (en adelante LEI), es aplicable o no a los contextos urbanos en donde hay presencia de pueblos indígenas.

Para poder atender y responder a esta hipótesis, se recogieron las normas más relevantes, respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos tanto por la ley, como por la jurisprudencia y de acuerdo a su contenido se analizaron y se ubicaron en una grafica normativa.

Para el análisis normativo de la legislación especial indígena, se utilizó la metodología de la línea jurisprudencial del Derecho de los Jueces de Diego Lopez Medina adaptada a las necesidades propias de la investigación. En ese orden de ideas, se identificó el problema jurídico y se grafico un espacio abierto, con todas las posibles respuestas a la pregunta planteada. El campo abierto genera dos respuestas extremas posibles, que hace que la línea sea, en sus extremos, bipolar¹⁰¹.

Por lo anterior, el problema jurídico se centra en lo siguiente: ¿La Legislación Especial Indígena es aplicable a los indígenas en contextos urbanos?. Revisemos la incógnita que busca indagar en el corazón del asunto en esta investigación. En primer lugar, la pregunta contempla un elemento normativo: la legislación especial indí-

gena y en segundo lugar, este elemento está vinculado a unos patrones fácticos, que busca reunir los hechos materiales de los indígenas en contextos urbanos analizados en la primera parte de esta investigación.

En cuanto a sus extremos bipolares, tenemos el Rx: La Legislación Especial Indígena no es aplicable a indígenas en contextos de ciudad y el Ry: La Legislación Especial Indígena es aplicable a indígenas en contextos de ciudad

Es importante resaltar que en la mitad de los extremos bipolares, en nuestro estudio se ubicaron normas en una zona gris, porque no hay claridad de los patrones normativos a la luz de nuestro estudio, por las siguientes razones:

1. Vacíos normativos
2. Ambigüedad en las definiciones
3. Contradicciones normativas

En la elaboración de las líneas, lo recomendable es graficarlas para que sea más entendible la posición de los elementos normativos (leyes y decisiones jurisprudenciales), su desarrollo, y los giros que hace la ley y la jurisprudencia. En ese orden de ideas, con la elaboración de la línea jurisprudencial de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas, y las conclusiones arrojadas del estudio hermenéutico jurídico frente a cada uno de estos derechos: territorio, consulta previa, jurisdicción especial indígena, comunidad indígena, pueblo indígena y cabildo a la luz de los contextos urbanos, fue que se pudo ubicar la legislación, (una vez analizado su contenido) en la gráfica.

Un hallazgo encontrado en el estudio es que la legislación especial indígena, tiene una vocación normativa respecto a pueblo indígena, comunidad y territorio. Esto significa que se encontraron leyes, en donde su hilo conductor son los conceptos de pueblos indígenas y comunidades, y también se encontraron leyes, en donde su hilo conductor son los criterios territoriales. De 41 leyes analizadas, el 34% reconoce derechos, deberes y obligaciones de los pueblos indígenas en función del territorio; el 39% de las leyes no posee este carácter y reconoce derechos en función del concepto de pueblo indígena o comunidad indígena, y el 27% de las leyes analizadas se encuentra en zona gris, es decir en algunas ocasiones reconoce derechos en función del territorio, y en otras solo en función del concepto de pueblo y comunidad indígena.

A continuación, se señalan cada una de las normas que se ubicaron en los extremos bipolares y en la zona gris:

Normas que de acuerdo con el estudio no son aplicables a indígenas en contexto de ciudad

De acuerdo a la normatividad revisada, las normas que no son aplicables a indígenas en contexto de ciudad son:

- **Ley 70 de 1993:** Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política; Art 6¹⁰² y 28¹⁰³
- **Ley 80 de 1993:** Por la cual se expide el Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública; Art 2¹⁰⁴ y 11¹⁰⁵
 - **Ley 48 de 1993:** Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización para defender la independencia nacional y las instituciones públicas, con las prerrogativas y las exenciones que establece la presente Ley; art 27¹⁰⁶

- **Ley 160 de 1994:** Ley mediante 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; Art 1¹⁰⁷, 9¹⁰⁸, 20¹⁰⁹, 31¹¹⁰, 38¹¹¹, 69¹¹²,

102 ARTÍCULO 6o. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden: a. El dominio sobre los bienes de uso público. b. Las áreas urbanas de los municipios. c. Los recursos naturales renovables y no renovables. d. Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos. e. El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936. f. Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional. g. Áreas del sistema de Parques Nacionales. Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente: a. Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal. b. El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agro silvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimar las prácticas ambientalmente insostenibles.

103 ARTÍCULO 28. Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.

104 Artículo 2. De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

105 Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2.

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades

106 ARTÍCULO 27. EXENCIONES EN TODO TIEMPO. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Están exentos de prestar el servicio militar en todo tiempo y no pagan cuota de compensación militar: a. Los limitados físicos y sensoriales permanentes. b. Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.

107 Artículo 1: ..., esta Ley tiene por objetivo:Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional (subrayado fuera de texto). (...) Octavo. Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

108 Artículo 9: El artículo 11 del Decreto 2132 de 1992 quedará así: Objeto. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural tendrá como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentados por las respectivas entidades territoriales, en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la postcosecha, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado

109 Artículo 20. Subsidio integral de reforma agraria:<Artículo modificado por el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:>Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios (...) PARÁGRAFO 2o. Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los cabildos indígenas, los concejos consultivos de las comunidades afrocolombianas, las autoridades del pueblo Rom, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios.

110 Artículo 31. <artículo modificado por el artículo 27 de la ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos: a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

111 Artículo 38: Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines: a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción. b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas. Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

112 Artículo 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud (...) No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

101 El Derecho de los Jueces – Diego Eduardo Lopez Medina, segunda edición, legis

85¹¹³, 86¹¹⁴, 87¹¹⁵ y 107¹¹⁶

- **Ley 152 de 1994:** Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; Art 5¹¹⁷, 9¹¹⁸, 31¹¹⁹, 33¹²⁰ y 34¹²¹
- **Ley 223 de 1995:** Mediante el cual se expiden

normas sobre racionalización tributaria, se regula los recursos destinados con cargo al presupuesto nacional a los resguardos indígenas y políticas sobre el impuesto sobre las ventas; art 14¹²² y 64¹²³,

113 Artículo 85. El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades. PARÁGRAFO 1o. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las Comunidades Indígenas, serán entregados a título gratuito a los Cabildos o autoridades tradicionales de aquellas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman. <Jurisprudencia Vigencia>PARÁGRAFO 2o. El Cabildo o la autoridad tradicional elaborará un cuadro de las asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte del INCORA, con el fin de lograr la distribución equitativa de las tierras. PARÁGRAFO 3o. Los programas de ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. El INCORA verificará y certificará el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y el Ministerio del Medio Ambiente lo relacionado con la función ecológica que le es inherente, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes, en concertación con los cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades indígenas. PARÁGRAFO 4o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la expedición de esta Ley, el INCORA procederá a sanear los resguardos indígenas que se hubieren constituido en las Zonas de Reserva Forestal de la Amazonía y del Pacífico. La titulación de estas tierras deberá adelantarse con arreglo a las normas sobre explotación previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o las que establezca la autoridad competente sobre la materia. PARÁGRAFO 5o. Los terrenos baldíos determinados por el INCORA con el carácter de reservas indígenas, constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991. PARÁGRAFO 6o. Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta Ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, pero la ocupación y aprovechamiento deberán someterse además, a las prescripciones que establezca el Ministerio del Medio Ambiente y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables.

114 ARTÍCULO 86. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria participará en las diligencias necesarias para la delimitación que el Gobierno Nacional haga de las Entidades Territoriales Indígenas, de conformidad con lo señalado para tal efecto en el artículo 329 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

115 ARTÍCULO 87. Las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.

116 ARTÍCULO 107. El Ministerio de Agricultura establecerá un Fondo de Organización y Capacitación Campesina para promover, a través de proyectos, los procesos de organización campesina mediante la capacitación de las comunidades rurales, organizadas o no, para participar efectivamente en las diferentes instancias democráticas de decisión. La ejecución de los proyectos se hará a través de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas que escojan las comunidades beneficiarias, o de entidades privadas de reconocida idoneidad que, igualmente, seleccionen las comunidades. En cualquier caso, los proyectos financiados con los recursos del Fondo deberán ser ejecutados, por lo menos en un 90%, a través de las organizaciones campesinas, y hasta un 10% por las entidades privadas. El Fondo será administrado y reglamentado por un Comité Ejecutivo conformado de la siguiente manera: (...)

- Tres (3) representantes de las Organizaciones Campesinas y uno (1) de las Organizaciones Indígenas.

El Comité Ejecutivo estará asesorado por un Comité de Concertación, conformado por representantes de las organizaciones campesinas e indígenas con asiento en el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

117 Artículo 5.- Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente: a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

118 Artículo 9.- Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así: Reglamentado Decreto Nacional 2284de 1994. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así: Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política. Reglamentado Decreto Nacional 2284de 1994 (...). Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minoría étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) propondrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de temas que presenten las organizaciones nacionalmente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales.

119 Artículo 31: Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley. Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.

120 Artículo 33º.- Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales. Son autoridades de planeación en las entidades territoriales (...) Son instancias de planeación en las entidades territoriales: 1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente. 2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación

121 Artículo 34º.- Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las temas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. (...) El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de temas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

122 ARTÍCULO 14. El artículo 468 del Estatuto Tributario quedará así: ARTÍCULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es el dieciséis por ciento (16%), para los años de 1996, 1997, 1998 y en adelante.

Esta tarifa también se aplicará a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Igualmente la tarifa general será aplicable a los bienes de que tratan los artículos 446, 469 y 474. Del dieciséis por ciento (16%), que aquí se fija, dos y medio por ciento (2.5%) puntos porcentuales, descontadas las transferencias a las entidades territoriales a que hace referencia los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se asignarán exclusivamente para gastos de inversión social, según lo previsto en el numeral 2o., del artículo 359 de la misma Constitución, atendiendo los siguientes destinos y proporciones (...). 2. Al menos el treinta por ciento (30%) para los recursos que demande el gasto social rural, que comprende desarrollo rural campesino, indígena y de comunidades negras, y programa Plante, vivienda social rural, igualmente parte de estos recursos se destinarán al subsidio de crédito para pequeños productores campesinos en zonas que se identifiquen como notoriamente deprimidas, de acuerdo con la reglamentación que al respecto establezca el gobierno, en los términos señalados en el plan de desarrollo.

123 ARTÍCULO 64. ENTIDADES QUE NO SON CONTRIBUYENTES. El artículo 22 del Estatuto Tributario quedará así: ARTÍCULO 22. ENTIDADES QUE NO SON CONTRIBUYENTES. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, la Nación, los departamentos y sus asociaciones, los distritos, los territorios indígenas, los municipios y las demás entidades territoriales, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, las asociaciones de departamentos y las federaciones de municipios, los resguardos y cabildos indígenas, los establecimientos públicos y los demás establecimientos oficiales descentralizados, siempre y cuando no se señalen en la ley como contribuyentes.

Tampoco será contribuyente la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993".

184¹²⁴ y 214¹²⁵

- **Ley 270 de 1996:** Ley mediante el cual se regula la administración de justicia llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla; Art 12¹²⁶

- **Ley 491 de 1999:** Busca crear seguros ecológicos; Art 20¹²⁷

- **Ley 575 de 2000:** Por medio de la cual se reforma par-

cialmente la Ley 294 de 1996, que desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; Art 1¹²⁸

- **Ley 685 de 2001:** Por la cual se expide el Código de Minas; Art 35¹²⁹, 121¹³⁰, 122¹³¹, 123¹³², 124¹³³, 125¹³⁴, 126¹³⁵, 127¹³⁶, 128¹³⁷, 129¹³⁸, 134¹³⁹, 136¹⁴⁰, 275¹⁴¹

- **Ley 670 de 2001:** Ley 670 de 2001 que desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia que tiene como objetivo garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos; Art 17¹⁴²

124 ARTÍCULO 184. COMPENSACIÓN A RESGUARDOS INDIGENAS. El artículo 24 de la Ley 44 de 1990 quedará así: "Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, 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, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales. PARÁGRAFO. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, formará los catastros de los resguardos indígenas en el término de un año a partir de la vigencia de esta Ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios".

125 ARTÍCULO 214. PROHIBICIÓN. Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, región, provincias y a cualquier otra forma de división territorial que se llegare a crear con posteridad a la expedición de la presente Ley, gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con los impuestos al consumo de qué trata este Capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones, con excepción del impuesto de industria y comercio.

126 ARTÍCULO 12. DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL POR LA RAMA JUDICIAL. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción".

127 ARTICULO 20. INVASION DE AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLOGICA. El artículo 243 del Código Penal, quedará así: Artículo 243. invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada área de manejo especial, reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, reservas campesinas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en ley o reglamento, incurrirá en prisión de dos a ocho años y multa de 50 a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

128 Artículo 1. El artículo 4º de la Ley 294 de 1996 quedará así: Artículo 1º. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato <sic> o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto. Parágrafo 2º. En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

129 Artículo 35. Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

130 Artículo 121. Integridad Cultural. Todo explorador o explotador de minas está en la obligación de realizar sus actividades de manera que no vayan en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo.

131 Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas. La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente Capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios. Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo 124 de este Código.

132 Artículo 123. Territorio y Comunidad Indígenas. Para los efectos previstos en el artículo anterior, se entienden por territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21 de 1991 y demás leyes que la modifiquen, amplíen o sustituya

133 Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales.

134 Artículo 125. Concesión. La concesión se otorgará a solicitud de la comunidad o grupo indígena y en favor de ésta y no de las personas que la integran. La forma como éstas participan en los trabajos mineros y en sus productos y rendimientos y las condiciones como puedan ser sustituidas en dichos trabajos dentro de la misma comunidad, se establecerán por la autoridad indígena que los gobierne. Esta concesión no será transferible en ningún caso.

135 Artículo 126. Acuerdos con terceros. Las comunidades o grupos indígenas que gocen de una concesión dentro de la zona minera indígena, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes, con personas ajenas a ellos.

136 Artículo 127. Áreas indígenas restringidas. La autoridad indígena señalará, dentro de la zona minera indígena, los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad o grupo aborigen, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.

137 Artículo 128. Títulos de terceros. En caso de que personas ajenas a la comunidad o grupo indígena obtengan título para explorar y explotar dentro de las zonas mineras indígenas delimitadas conforme al artículo 122, deberán vincular preferentemente a dicha comunidad o grupo, a sus trabajos y obras y capacitar a sus miembros para hacer efectiva esa preferencia.

138 Artículo 129. Participación económica. Los municipios que perciban regalías o participaciones provenientes de explotaciones mineras ubicadas en los territorios indígenas de que trata el artículo 123, deberán destinar los correspondientes ingresos a obras y servicios que beneficien directamente a las comunidades y grupos aborígenes asentados en tales territorios.

139 Artículo 134. Zonas Mineras Mixtas. La autoridad minera dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras, establecerá zonas mineras mixtas en beneficio conjunto o compartido de estas minorías a solicitud de uno o los dos grupos étnicos. En estas zonas serán aplicables las disposiciones del presente Capítulo.

140 Artículo 136. Promoción y autoridad minera. La autoridad minera cuando se trate de formulación y desarrollo de proyectos mineros en zonas indígenas y de comunidades negras podrá prestar asistencia técnica en materia de exploración, elaboración de los planes mineros y desarrollo de éstos, siempre y cuando dichos proyectos sean adelantados por dichas comunidades. De igual manera, podrá prestar el apoyo correspondiente en materia de promoción y legalización de las áreas.

141 Artículo 275. Comunicación de la propuesta. Si la propuesta no ha sido objetada por la autoridad minera, en un término que no supere los quince (15) días contados a partir de la presentación de la misma, dentro de los cinco (5) días siguientes, se comunicará, por intermedio del Ministerio del Interior, a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del área. La comunicación a los grupos étnicos tendrá por objeto notificarlos con el fin de que comparezcan para hacer valer su preferencia en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación, si el área estuviere ubicada en zonas mineras indígenas, de comunidades negras o mixtas.

142 Artículo 17. Facultase a los alcaldes municipales y distritales, para el conocimiento de las infracciones e imposición de las sanciones previstas en la presente ley y para todo lo demás que sea de su competencia. PARÁGRAFO. La jurisdicción indígena se sujetará a la ley que regule la materia.

- **Ley 715 de 2001:** Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; Art 2¹⁴³, 5¹⁴⁴, 46¹⁴⁵, 82¹⁴⁶ y 83¹⁴⁷
- **Ley 756 de 2002:**(Creación del Fondo Nacional de Regalías), se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones; Art 7¹⁴⁸
- **Ley 906 de 2004:** Mediante la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, que establece los mecanismos de sanción y juzgamiento de los colombianos en casos de ejecución de delitos Art 30¹⁴⁹ y 470¹⁵⁰

5.2 Normas que son aplicables a pueblos indígenas en contexto de ciudad

- **Ley 74 de 1968:** Por la cual se aprueban los pactos internacionales de derechos económicos sociales y culturales,

- de derechos civiles y políticos, así como el protocolo facultativo del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos
- **Ley 22 de 1981:** Mediante la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre todas las formas de discriminación
- **Ley 30 de 1986:** Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones; Art 7¹⁵¹
- **Ley 21 de 1991:** Mediante el cual se aprueba el convenio 169 de la OIT
- **Ley 24 de 1992:** Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia; Art 9¹⁵²
- **Ley 43 de 1993:** Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones; Art 1¹⁵³
- **Ley 65 de 1993:** Por la cual se expide el Código Pe-

- nitenciario y Carcelario; Art 29¹⁵⁴
- **Ley 100 de 1993:** Mediante la cual se crea el Sistema de Seguridad Social el cual regula las normas y procedimientos de asistencia social y protección laboral; Art 6¹⁵⁵, 157¹⁵⁶ y 200¹⁵⁷
- **Ley 162 de 1994:** Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica
- **Ley 201 de 1995:** Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones
- **Ley 335 de 1996:** Ley mediante la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 (empresas de trabajo temporal) y la Ley 182 de 1995 (servicio de televisión), se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones; Art 20¹⁵⁸
- **Ley 388 de 1997:** Tiene como objeto armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Consti-

- tución Política, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental; Art 6¹⁵⁹
- **Ley 434 de 1998:** Mediante la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. El Consejo nacional de Paz; Art 4¹⁶⁰
- **Ley 649 de 2001:** Mediante esta ley se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, que establece las circunscripciones nacionales especiales que buscan asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior; Art 1¹⁶⁰, 2¹⁶¹ y 9¹⁶²
- **Ley 1297 de 2009:** Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras dispo-

143 Artículo 2º. Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. Parágrafo 2.2.2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Ver Ley 549 de 1999

144 Artículo 5º. Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y medio, en el área rural: 5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

145 Artículo 46. Competencias en Salud Pública. La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción. Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de financiar estas acciones. Exceptuase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas.

146 Artículo 82. Resguardos Indígenas. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

147 Artículo 83. Reglamentado por el Decreto 1745 de 2002 Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas. Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE. Modificado por el art. 13, Ley 1450 de 2011. Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia. Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos. Ver art. 1 Decreto Nacional 1512 de 2002. Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. Parágrafo. La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud.

149 ARTÍCULO 70. El parágrafo 5o. del artículo 1o. de la Ley 141 de 1994 quedará así:
"Parágrafo 5o. Las dos terceras partes (2/3) de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente tendrán la siguiente destinación: 1. No menos del veinte por ciento (20%) se canalizarán hacia la financiación del saneamiento ambiental en la Amazonia, Chocó, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de Sauso en el Valle del Cauca, el embalse del Guájaró en el Atlántico, el Parque Nacional Tayrona, la Laguna de Tota y la Ciénaga de Sapayá, y el saneamiento ambiental y el desarrollo sostenible de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental.

148 Artículo 30. Excepciones a la jurisdicción penal ordinaria. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, y los asuntos de los cuales conozca la jurisdicción indígena.

150 Artículo 40. Medidas de seguridad para indígenas. Corresponde a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad disponer lo necesario para la ejecución de las medidas de seguridad aplicables a los inimputables por diversidad sociocultural, en coordinación con la máxima autoridad indígena de la comunidad respectiva.

151 Artículo 7o. El Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura.

152 ARTÍCULO 9o. Además de las atribuciones señaladas en la Constitución, el Defensor del Pueblo tendrá las siguientes:.....20. Velar por los derechos de las minorías étnicas y de los consumidores.

153 Artículo 1: Son nacionales colombianos de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política: 1. Por nacimiento: a. Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento; b. Los hijos de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la República. 2. Por adopción: a. Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización de acuerdo con la presente Ley; b. Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento, domiciliados en Colombia que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron; c. Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad y según tratados públicos que para el efecto se celebren y sean debidamente perfeccionados.

154 Artículo 29. Reclusión en casos especiales. Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, Cuerpo de Policía Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, ancianos o indígenas, la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Estado. Esta situación se extiende a los exservidores públicos respectivos. La autoridad judicial competente o el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, según el caso, podrá disponer la reclusión en lugares especiales, tanto para la detención preventiva como para la condena, en atención a la gravedad de la imputación, condiciones de seguridad, personalidad del individuo, sus antecedentes y conducta.

155 ARTÍCULO 6o. OBJETIVOS. El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos: (...) 3. Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

156 ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. <Artículo condicionalmente EXEQUIBLE> A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados. A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud: (...) 2. Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y postparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

157 ARTÍCULO 200. PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES DE USUARIOS. Para aquellas poblaciones no afiliadas al régimen contributivo, el gobierno promoverá la organización de las comunidades como demandantes de servicios de salud, sobre la base de las organizaciones comunitarias de que trata el artículo 22 de la Ley 11 de 1986, y el Decreto 1416 de 1990, los cabildos indígenas y, en general, cualquier otra forma de organización comunitaria.

158 ARTÍCULO 20. <Ver Notas de Vigencia en relación con la supresión de Inravisión y con la transformación del Canal A en el Canal Señal Colombia Institucional><Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La Cadena Tres emitirá la Televisión Educativa, de acuerdo con la programación definida por Inravisión, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional y las funciones establecidas para la Comisión Nacional de Televisión. Incluirá programas de educación formal no formal e informal, de educación laboral, de bachillerato que actualmente divulga la Radio Nacional de atención educativa a poblaciones y de educación sobre el ambiente, dirigidos a niños, jóvenes y adultos, sin distinción de raza, religión y condición social. De la misma, manera las cadenas Uno y A cederán espacios a las instituciones gubernamentales para la emisión de programas encaminados a la educación de los ciudadanos, especialmente en áreas de salud, educación, servicios públicos, desarrollo cultural, derechos humanos y economía solidaria. Para ello la Comisión Nacional de Televisión oirá las propuestas del Gobierno Nacional y dará prioridad a estos programas. PARÁGRAFO 2o. El Estado garantizará a los grupos étnicos el acceso permanente el uso del Espectro Electromagnético y a los servicios públicos de Telecomunicaciones y medios Masivos de Comunicación del Estado, la creación de sus propios medios de comunicación en sus diferentes modalidades y la realización del Plan de Desarrollo para los grupos étnicos, con criterio de equidad, reconocimiento de la diferenciación positiva, la igualdad de oportunidades y justicia distributiva acorde a la Legislación de las Comunidades, con el objeto de garantizar sus derechos étnicos, culturales y su desarrollo integral. Ordénese al Ministerio de Comunicaciones* y la Comisión Nacional de Televisión que a partir de un mes de sancionada la ley, expidan de manera especial los mecanismos legales necesarios para tal efecto acorde a las leyes de los grupos étnicos.

159 Artículo 6: Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: (...) 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. Reglamentado por el Decreto Nacional 879 de 1998.

Artículo 4o. Composición. El Consejo Nacional de Paz estará conformado de la siguiente manera: El Presidente de la República, quien lo presidirá. - Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales. - Un representante elegido por las organizaciones indígenas nacionales. - Un representante elegido por las organizaciones nacionales de las comunidades negras. - Un representante elegido por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública.

160 ARTÍCULO 1o. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una, (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

161 ARTÍCULO 2o. CANDIDATOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. Los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización refrendado por el Ministerio del Interior.

162 ARTÍCULO 9o. TARJETAS ELECTORALES. Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción en el marco de lo establecido en los artículos 2o. y 3o., aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de las comunidades negras.

siciones”; Art 1¹⁶⁴

- Ley 1622 de 2013: Ley por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones; el objeto de dicha norma; Art 35¹⁶⁵ y 41¹⁶⁶

Recomendaciones de organismos internacionales frente al derecho al trabajo, aplicables a pueblos indígenas en contexto de ciudad

El Foro Permanente para cuestiones indígenas, en relación al derecho al trabajo recomienda lo siguiente:

- El foro permanente ha identificado el hecho de que varios niños y jóvenes abandonan la escuela mucho antes que sus contrapartes no indígenas para buscar empleo. Ello provoca una modalidad de trabajo mal remunerado y empleos con poca calificación;¹⁶⁷ Por lo que es necesario generar políticas, que permitan atender necesidades puntuales en materia de trabajo y educación, para prevenir el empleo infantil, el trabajo informal y el empleo mal remunerado.
- Ha recomendado que lo Estados, a fin de luchar contra los efectos negativos de la migración, cooperen con los pueblos indígenas para proporcionar empleo y oportunidades de desarrollo económico en sus territorios.

Por su parte la OIT, a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, realizó las siguientes recomendaciones¹⁶⁸:

- La Comisión, recomienda adoptar medidas eficaces para eliminar la discriminación en el acceso al empleo y la ocupación, en base al origen social, la raza, el color o las características físicas.
- Adoptar medidas para que no se lleven a cabo investigaciones sobre el entorno social, que den como resultado discriminación fundada en el origen social
- Llevar a cabo acciones para prohibir en la legislación y en la práctica los anuncios de vacantes laborales discriminatorios
- Promocionar el empleo de las personas afrocolombianas e indígenas

Salud

Recomendaciones de organismos internacionales frente al derecho a la salud

Las recomendaciones internacionales por parte del Foro Permanente para las Cuestiones de los pueblos indígenas, son:

- Los indígenas que migran hacia zonas urbanas son objeto de discriminación y con frecuencia no disfrutan de derechos básicos, ya que tienen un acceso limitado a los servicios de salud, viven en viviendas inadecuadas y sufren desempleo. El racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas urbanos persiste, a pesar del

carácter cada vez más multicultural de las ciudades¹⁶⁹.

- Ha recomendado que los Estados pertinentes, en cooperación con los pueblos indígenas interesados, establezcan centros de salud para indígenas en las zonas urbanas con el objeto de ocuparse de sus necesidades médicas
- “El Foro Permanente recomienda que los Estados, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras organizaciones pertinentes adopten políticas, programas, proyectos y presupuestos encaminados a hacer frente a la enorme prevalencia de diabetes entre los pueblos indígenas y establezcan servicios de salud culturalmente apropiados, servicios de educación sanitaria e iniciativas de concienciación para tratar la diabetes y prevenir su rápido aumento. Se debe prestar especial atención a las mujeres embarazadas, cuya salud reproductiva está estrechamente relacionada con el riesgo de que sus hijos padezcan diabetes en el futuro”¹⁷⁰.

Frente a este mismo derecho, el relator especial para los derechos de los pueblos indígenas James Anaya, realizó las siguientes recomendaciones en materia de salud, las cuales aunque no hacen referencia a los indígenas en contexto de ciudad, si resaltan la necesidad que tiene el estado colombiano de desarrollar medidas adecuadas de protección en materia de salud, a las poblaciones indígenas que son desplazadas de manera violenta de su territorio, por lo que recomienda “Fortalecer los programas que implementen los derechos sociales y económicos de los pueblos indígenas, incluida la provisión de alimentos y servicios de salud, especialmente para aquellas comunidades desplazadas y afectadas por el conflicto armado”¹⁷¹.

Vivienda

Recomendaciones de organismos internacionales no convencionales de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas

En relación al derecho a la vivienda, el Foro Permanente para cuestiones indígenas, realizó las siguientes recomendaciones:

- Los indígenas que migran hacia zonas urbanas son objeto de discriminación y con frecuencia no disfrutan de derechos básicos, ya que tienen un acceso limitado a los servicios de salud; viven en viviendas inadecuadas y sufren desempleo, por lo que el Foro recomienda desarrollar políticas culturalmente diferenciadas, que atiendan las necesidades puntuales de estas comunidades e impidan la vulneración de sus derechos¹⁷²
- Los indígenas urbanos por lo general viven en viviendas de mala calidad, por lo que es necesario que los Estados emprenden medidas adecuadas para solucionar esta situación.
- El Foro Permanente para las cuestiones indígenas, insistió en la elaboración de políticas diferenciadas y eficaces para atender las necesidades básicas insatisfechas de los pueblos indígenas en contexto de ciudad, esto con el ánimo de asegurar que los pueblos indígenas por igual, se beneficien de los programas de educación, vivienda y salud.

Cultura

Recomendaciones de organismos internacionales frente al fortalecimiento cultural de los PI

El Foro Permanente para las cuestiones indígenas, en relación al fortalecimiento cultural formuló las siguientes recomendaciones.

- El Foro Permanente destaca el derecho a la cultura, como el cuarto pilar del desarrollo sostenible, debido a que desde la percepción de los pueblos indígenas la cultura es un eje importante para el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, por lo que recomienda a los organismos de las Naciones Unidas y a los estados, que en colaboración con los pueblos indígenas interesados, afirmen y pongan en práctica el derecho de los pueblos indígenas a determinar sus propias prioridades de desarrollo y oportunidades económicas y sociales en relación a la cultura¹⁷³.
- De acuerdo al Foro, los pueblos indígenas en las zonas urbanas pueden experimentar discriminación y tener dificultades para mantener su idioma, su iden-

164 Artículo 1°. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así: Art. 116.- Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere título de normalista superior expedido por una de las normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, o de licenciado en educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello. Parágrafo Primero. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondiente listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición ésta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etno educadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

165 ARTÍCULO 35. CONSEJO NACIONAL DE JUVENTUD. El Consejo Nacional de Juventud estará integrado de la siguiente manera:

1. Un (1) delegado de cada uno de los Consejos Departamentales de Juventud.
2. Un (1) delegado de cada uno de los Consejos Distritales de Juventud.
3. Un (1) representante de los procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes campesinos.
4. Un (1) representante de las comunidades indígenas.
5. Un (1) representante de las comunidades de afrocolombianos.
6. Un (1) representante del pueblo rom.
7. Un (1) representante de las comunidades de raizales de San Andrés y Providencia.

PARÁGRAFO 2o. El representante de las comunidades indígenas, afrocolombianas, rom y raizales de San Andrés y Providencia será elegido de acuerdo a los procedimientos de las comunidades.

<Jurisprudencia Vigencia>

166 ARTÍCULO 41. CONSEJOS MUNICIPALES DE JUVENTUD. En cada uno de los Municipios del territorio nacional, se conformará un Consejo Municipal de Juventud, integrado por jóvenes procedentes de listas de jóvenes independientes, de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos, y de juventudes de los partidos políticos elegidos mediante voto popular y directo de las y los jóvenes. PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> En los municipios y localidades donde existan organizaciones juveniles de campesinos, comunidades de indígenas, afrocolombianos, rom, raizales de San Andrés y Providencia o en general de comunidades étnicas, cada entidad territorial deberá elegir un representante de estas comunidades. En este evento, habrá un miembro más en el Consejo de Juventud por cada una de tales comunidades.

167 Foro permanente para las cuestiones indígenas, (2004), “Los Pueblos Indígenas en Áreas Urbanas y la Migración: Retos y Oportunidades”

168 Recomendaciones realizadas en: OIT, (2010) “Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT” en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf

169 Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, (2008), “Pueblos indígenas urbanos y migración”

170 Foro Permanente para las cuestiones indígena, (2006), “Informe sobre el quinto período de sesiones”, en <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Izquierdo/INDICADORES/pdfs/DOCUMENTO%2003.pdf>

171 James Anaya, (2010), “La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior”, informe No A/HRC/15/34/, en: http://www.politicaspúblicas.net/docs/2010_anaya_inf_colombia.pdf

172 Foro Permanente para las cuestiones indígena, (2006), “Informe sobre el quinto período de sesiones”, en <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Izquierdo/INDICADORES/pdfs/DOCUMENTO%2003.pdf>

173 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el 12º período de sesiones (20 al 31 de mayo de 2013), tomado de: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/361/75/PDF/N1336175.pdf?OpenElement>, consultado 30/11/2013

tividad y su cultura así como para educar a las futuras generaciones, lo que puede tener como resultado una pérdida de su patrimonio y sus valores tradicionales. Por lo que el foro destaca la importancia de la elaboración de políticas culturalmente específicas en materia de educación, cultura y demás derechos afectados a los pueblos indígenas que se encuentran en contexto de ciudad¹⁷⁴

- Los pueblos indígenas no deben considerarse divididos entre el medio urbano y el medio rural sino más bien como pueblos con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes¹⁷⁵

Servicio militar

Recomendación de organismos internacionales frente al servicio militar

Dentro de los organismos internacionales de protección de derechos humanos, no existen recomendaciones frente al servicio militar obligatorio, sin embargo James Anaya el Relator Especial para las Cuestiones de los Derechos de los Pueblos Indígenas, llama la atención sobre la necesidad de apartar a los pueblos indígenas, (en especial a los niños y jóvenes) del conflicto armado. Al respecto, señala lo siguiente¹⁷⁶:

- El Relator Especial expresa su preocupación, en particular, por la situación de la niñez y las mujeres indígenas afectadas por el conflicto armado, y urge al Gobierno a fortalecer sus programas para responder de manera diferenciada y efectiva a estas necesidades. Exhorta al Estado a cumplir plenamente con el Auto 092 y el Auto 237 de 2008, dictados por la Corte Constitucional, para atender de manera diferenciada, la situación de las mujeres y la niñez indígenas en las zonas rurales y urbanas, en particular las mujeres y los niños y niñas desplazadas
- El Relator Especial enfatiza que los grupos armados deben abstenerse de reclutar niñas y niños indígenas en actividades relacionadas con las hostilidades, lo que constituye una grave violación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Todos los actores armados, legales e ilegales, deben

cumplir con todas las reglas del derecho internacional humanitario.

Por su parte el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas para el 2004, Rodolfo Stavenhagen, realizó las siguientes recomendaciones en relación al servicio militar¹⁷⁷:

- Los indígenas deberán continuar excluidos del proyecto de ley sobre servicio militar obligatorio. El Congreso Nacional no deberá aprobar ley alguna que limite y restrinja la autonomía y las libertades de las organizaciones no gubernamentales, sociales y de derechos humanos.
- Programas como la red de informantes, los soldados campesinos y “soldados por un día”, para niños y jóvenes, deberán ser cancelados.

Conclusiones frente a las consideraciones jurídicas y recomendaciones para la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas en contexto de ciudad

A lo largo del presente documento, se pudo identificar que las comunidades indígenas que se encuentran en contexto de ciudad, poseen unos derechos diferenciados que aunque no conciben aspectos como el territorio, si abarcan otros derechos como el auto reconocimiento e incluso la Consulta previa (medidas administrativas y legislativas). De igual manera, a través del análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha logrado identificar un avance en el reconocimiento de estos pueblos y sus derechos, ya que conceptos como el de comunidad indígena, pueblo indígena y cabildo indígena se han adaptado y reconfigurado a las realidades urbanas.

A pesar de todo este precedente jurisprudencial y normativo, esté capítulo permitió identificar que en contextos de ciudad, existen vulneraciones reiteradas a los derechos a la salud, vivienda, educación, trabajo y cultura, ya que tanto las infraestructuras institucionales, como los servicios prestados en relación a estos derechos, son insuficientes para los indígenas que habitan en las ciudades. De igual manera, a pesar de que en varias ciudades se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de estos

pueblos indígenas, así como en el respeto a su integridad étnica y cultural, todavía se siguen presentando situaciones negativas de discriminación en entornos laborales, educativos y de acceso a la salud.

A nivel general, podemos identificar que en materia de salud y educación el acceso a la misma es complejo, ya que no existen mecanismos de ingreso y atención eficientes que permitan acceder fácilmente a estos servicios; en materia de vivienda, gran parte de la población indígena en estos contextos se encuentra en condiciones de hacinamiento lo que pone en riesgo otros derechos como el de la vida, dignidad y salud; por su parte en materia de trabajo no existe una generación de ingresos contantes y gran parte de estos pueblos viven en condiciones de extrema pobreza.

Con lo anterior, es prioritario que desde las alcaldías locales e instituciones nacionales, se avance en el desarrollo de lineamientos de política pública, para imple-

mentar enfoques diferenciales en cada uno de los derechos anteriormente mencionados, que permitan el goce efectivo de estos derechos a los pueblos indígenas que se encuentran en contexto de ciudad. De igual manera es necesario que se desarrollen protocolos de relacionamiento comunitario, para establecer las formas y mecanismos que deben desarrollar las instituciones para atender las necesidades puntuales de los pueblos indígenas en contexto de ciudad.

En este orden de ideas, la propuesta normativa a desarrollar, buscara generar protocolos de relacionamiento comunitario, mediante los cuales las autoridades locales y nacionales puedan mitigar las vulneraciones de los derechos anteriormente mencionados. La propuesta normativa, permitirá generar pautas jurídicas y sociales para atender cada una de las necesidades anteriormente mencionadas, teniendo en cuenta los conceptos y parámetros jurídicos abordados a lo largo de este documento.

174 Ibidem.

175 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf

176 Anaya, James, (2010), “promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, informe A/HRC/15/34”, en: http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2010_anaya_inf_colombia.pdf

177 Stavenhagen, Rodolfo, (2004), Informe E/CN.4/2005/88/Add.2, en: http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2004_inf_stavenhagen_colombia.pdf

Bibliografía

6.1 BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Alonso, Margarita, (2008), "Familias indígenas en Bogotá" en Las familias en Bogotá, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana

- ACNUR, (2012), "Situación Colombia Indígenas", consultado en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2012

- Acción social, (2011), "Registro único de población desplazada", referenciado en La población indígena y las ciudades, en: http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=103

- Anne Marie Tupuola, "PasifikaEdgewalkers: Urban Migration, Resilience and Indigenous Transcultural Identities", (Los que zigzaguean en el Pacífico: la migración urbana, la elasticidad y las identidades transculturales indígenas) Reunión de un Grupo de Expertos sobre los pueblos indígenas urbanos y la migración, 27 a 29 de marzo de 2007

- Anacona, Adriana. Cardona Maria. Tunubala, Mercedes, (2010), "Estudio de Caracterización de Pueblos Indígenas: Kofán, Misak -Guámbianos, Quichuas, Ingas, Yanaconas, Nasas habitantes de Santiago de Cali"

- Ariel, Carlos, (2013), "Los indígenas en ciudad: Preguntas y retos",

- BEATRIZ EUGENIA SANCHEZ MOJICA, Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia, No.330 de 2005, págs. 85 y ss.

- Bernal, Martha, (2012), "Territorialidad Nasa en Bogotá: Apropiación, percepción y sentido de lugar", en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/viewFile/30695/30810>

- Bonilla, Daniel, (---), "Indígenas urbanos y derechos culturales" en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/files/Ind%C3%ADgenas%20urbanos%20y%20pol%C3%ADticas%20culturales.pdf>

- Cabildo Mayor Yanacona, (2002), "Proyecto integral de desarrollo pueblo indígena Yanacona", en: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/files/Plan%20de%20vida%20yanacona.pdf>,

- Cortes, Pedro, (2007), "Indígenas universitarios en Bogotá" en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/4ep10.pdf>

- DANE, (2005), "Estimación de la migración 1973-2005", en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/doc_est_mig_1973_2005.pdf

- DANE, (2008), "Colombia una Nación Multicultural", Bogotá

- Del Popolo, Fabiana. Oyarce, Ana. Ribotta, Bruno, (2007), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/35866/lcg2349-P_5.pdf

- Galvis, María, (2010), "Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas", Masachussets, DPLF

- García, Rosa, (2013), "La educación superior en Colombia en población de grupos étnicos y víctimas", Bogotá, Ictetex

- Hernández, Adriana, (2007), "Aproximación a la realidad sociolingüística de la comunidad Kichwa-otavalo de Bogotá", Universidad Nacional, Bogota

- ICBE, (2010), "diagnóstico situacional de la etnia Pijao de coyaima, ortega y natagaima", en: http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/INFORME%20FINAL_PIJAOS.pdf

- Instituto de Desarrollo Urbanístico (IDU)-Misión del IDU-http://www.idu.gov.co/web/guest/entidad_mision_vision

- KhetohoEnatoli Serna, "Indigenous Peoples in India: Struggle for Identity, Equality and Economic Progress" (Los pueblos indígenas en la India: lucha por la identidad, la igualdad y el progreso económico) Reunión de un Grupo de Expertos sobre los pueblos indígenas urbanos y la migración, 27 a 29 de marzo de 2007

- López, Zaira, (2011) "Indígenas Urbanos en Medellín", en: <http://www.asencultura.org/cultura/cultura-y-periodismo/90-indigenas-urbanos-en-medellin>

- Luis Carlos Osorio Rendon y Francisco Salazar González- Derechos Humanos y Pueblos Indígenas. Programa Presidencial de Derechos Humanos. (2006).

- Leopoldo Martínez Olavarría, Alberto Lovera, (1996), "Desarrollo urbano, vivienda y estado", Alemo

- John F. Ariza-Montoya y Mario E. Hernández-Álvarez, (2007), "Equidad de Etnia en el Acceso a los Servicios de Salud en Bogotá", en : <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v10s1/v10s1a06.pdf>

- Medina, Diego, (2012), El Derecho de los Jueces, segunda edición, legis

- Ministerio de Autonomías de Bolivia (----) "Conceptualizaciones foro internacional desarrollo urbano y cohesión territorial en la autonomía", en <http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/stories/conceptualizaciones.pdf>

- Motta, Nancy. JeannyPosso, (2007), "Hacia el reconocimiento de una identidad indígena urbana en Cali", Santiago de Cali, Alcaldía de Santiago de Cali

- Molina, Hernán, (2006), Nuevos escenarios de vida indígena urbana: el caso de Bogotá" en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/4ep09.pdf>

- Molina, Hernan, (2012), "la población indígena en ciudades", en: http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=103

- Naciones Unidas, (2007), "Informe de la Reunión Internacional de Expertos sobre Pueblos indígenas urbanos y migraciones", Santiago de Chile, 27-29 marzo 2007

- ONIC, (2012), "Boletín No 3/2012: Por la defensa, respeto y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia", en: http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Reporte-Enero-Septiembre_2012.pdf

- Plata, José, (2006), "Nuevos escenarios de vida indígena urbana: el caso de Bogotá", en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/4ep09.pdf>

- Restrepo, María. Correa Martin, Vargas Alfonso, (2007), "Estudio socioeconómico del grupo étnico Embera Chami que reside en el municipio de Pereira", en: <http://www.revistamemorias.com/articulos9/articulo-revistaembera%5B1%5D.2.pdf>

- SANCHEZ BOTERO, Esther. La Jurisdicción Especial Indígena. Procuraduría General de la Nación. Procuraduría Delegada para Minorías Étnicas. 2001.

- Secretaría de Integración social del Distrito, (2011), "Política Pública Distrital para el reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de derechos de los pueblos indígenas", en: <http://www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/polpublicas/pol%C3%ACtica%20ind%C3%ACgena.pdf>

- Sevilla, Manuel, (2007), "Yanaconidad oculta en Popayán: Indígenas urbanos ante el modelo multicultural colombiano", en perspectivas internacionales, Vol 3 No 2

- Sevilla, Manuel, (2007), "Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano" en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/3.1-01.pdf>

- Tapasco, Luis, (2008), "El desplazamiento del Embera Chami, y su nueva cotidianidad en la ciudad nueva cotidianidad en la ciudad de Pereira", en: <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/bitstream/11059/1581/1/30724T172.pdf>

- Vía Plural, (2009), "Identificación y Caracterización Socioeconómica, Cultural y Nutricional del Observatorio de la Situación de los Niños, Niñas y de las Familias Embera en Bogotá", en: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Informe%20Final%20-%20Observatorio%20Embera%20-%20VP.pdf>

- Universidad Nacional de Colombia, (2010), "Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial", en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3204/1/CartillaPot.pdf>

7.2 Organismos internacionales

- Anaya James- Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional; Editorial Trotta, (2005),

- Anaya, James, (2010), "promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, informe A/HRC/15/34/", en: http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2010_anaya_inf_colombia.pdf

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de seguimiento- Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la Demo-

cracia en Bolivia. Doc.OEA/Ser/L/V/II.135, Doc.40,7 de agosto de 2009, párrafo.160

- CIDH, (2010), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”

- Convenio 169 de la OIT

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas

- E/CN.4/2005/88, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen 6 de enero de 2005 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/101/60/PDF/G0510160.pdf?OpenElement>

- Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, (2008), “Pueblos indígenas urbanos y migración”

- Foro Permanente para las cuestiones indígena, (2006), “Informe sobre el quinto período de sesiones”, en <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Izquierdo/INDICADORES/pdfs/DOCUMENTO%2003.pdf>

- Foro Permanente para las cuestiones de los Pueblos indígenas, (2004), “Los pueblos indígenas en Áreas urbanas y la migración: retos y oportunidades”, en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf

- Foro permanente para las cuestiones indígenas, (2004), “Los Pueblos Indígenas en Áreas Urbanas y la Migración: Retos y Oportunidades”

- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Misión al Canadá, 2 de diciembre de 2004 (E/CN2/200588/Add.3)

- IIDH, Campaña Educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas- Módulos Temáticos- IIDH (2007), - IIDH, (2007), “Migraciones indígenas en las Américas”, San José, IIDH

- OIT, (2010), “Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los convenios de la OIT”, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf,

- Recomendaciones realizadas en: OIT, (2010)“Monito-

reo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT” en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf

- Unicef, (2003), “Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos Políticas y desafíos”, en: <http://www.unicef.com.co/wp-content/uploads/2012/11/pueblos-indigenas-Colombia.pdf>

7.3 SENTENCIAS CORTE IDH

- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146

- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125

- Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172

- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena XákmokKásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214

- Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio de 2005 Serie C No. 127

7.4 SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

- Corte Constitucional, Sentencia T-007 DE 1995, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

- Corte Constitucional, Sentencia T-525 DE 1998, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

- Corte Constitucional, Sentencia T-496 DE 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

- Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

- Corte Constitucional, Sentencia T-703 DE 2008, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

- Corte Constitucional, Sentencia T-379 DE 2003, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández

- Corte Constitucional, Sentencia T-113 DE 2009, Magistrado Ponente: Clara Helena Reales Gutiérrez

- Corte Constitucional, Sentencia T-634 DE 1999, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

Sentencias en materia de consulta previa

- Corte Constitucional, Sentencia T-429 de 1992, M.P. Ciro Angarita Baron

- Corte Constitucional, Sentencia T-380 DE 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

- Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell

- Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

- Corte Constitucional, Sentencia C- 169 DE 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz

- Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería

- Corte Constitucional, Sentencia SU-383 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis

- Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy

- Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2005, M.P. Alvaro Tafur Galvis

- Corte Constitucional, Sentencia T-880 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis

- Corte Constitucional, Sentencia C-461 de 2008, M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa

- Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

- Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

- Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

- Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 2010, M.P. Jorge Ignacio PretelbChaljub

- Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2012, M.P. Maria Victoria Calle

Sentencias en Jurisdicción especial indígena

- Corte Constitucional Sentencia T- 254 de 1994, Magistrado Ponente Dr.EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

- Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1996, Sentencia C-139 de 1996, Magistrado Ponente Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

- Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996, Magistrado Ponente Dr.CARLOS GAVIRIA DÍAZ

- Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996, Magistrado Ponente Dr.CARLOS GAVIRIA DIAZ

- Corte Constitucional, Sentencia SU-510 de 1998, Magistrado Ponente Dr.EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

- Corte Constitucional, Sentencia T-030 de 2000, Magistrado Ponente Dr. FABIO MORON DIAZ

- Corte Constitucional, Sentencia SU-383 de 2003, Magistrado Ponente Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

- Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 2003, Magistrado Ponente Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

- Corte Constitucional, Sentencia T-811 de 2004, Magistrado Ponente Dr. JAIME CORDOBA TRIVILLO

- Corte Constitucional, Sentencia T-1238 de 2004, Magistrado Ponente Dr.RODRIGO ESCOBAR GIL

- Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005, Magistrado Ponente Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

- Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005, Magistrado Ponente Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

- Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2012, Magistrado Ponente Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

- Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2012, Magistrado Ponente Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

PROPUESTA PROTOCOLO PARA EL REGISTRO DE CABILDOS INDÍGENAS EN CONTEXTO DE CIUDAD, MUNICIPIO, DISTRITO Y/O ÀREA METROPOLITANA EN COLOMBIA*

* Este documento es propuesta borrador.

Contenido

Presentación

Los cabildos indígenas en áreas no rurales y la función de registrar a las autoridades indígenas del Ministerio del Interior.

Alcance del protocolo y proceso de su elaboración concertada.

Estructura del protocolo

CAPÍTULO 1.
De los derechos de los indígenas en contexto de cabecera, ciudad, municipio y/o área metropolitana
De los derechos colectivos.

CAPÍTULO 2.
Considerandos.

CAPÍTULO 3.
Los principios

Principios filosóficos y políticos
Principios prácticos

CAPITULO 4.
Las definiciones

CAPÍTULO 5.
Los requisitos.

CAPÍTULO 6.
Procedimientos y trámites

CAPÍTULO 7.
Mecanismos y criterios de Control.

CAPÍTULO 8.
Metodología de verificación de cumplimiento de los requisitos

Presentación

Según el censo Dane 2005, la población indígena colombiana asciende a 1.392.623 personas, de las cuales un 297.485 (21,5%) viven regular o permanentemente en cabeceras municipales o, dicho de otra manera, en áreas no rurales; y existen razones para creer que esta proporción se ha incrementado en los últimos años.¹

Tales áreas tienen diferentes grados de urbanización. Algunas son pequeños centros poblados ubicados en regiones claramente rurales que los determinan, y otras son en cambio auténticas realidades urbanas caracterizadas por la aglomeración espacial (muchos habitantes por área); el predominio de actividades económicas industriales, comerciales y de servicios; la demanda creciente de derechos y prestaciones relativas a equipamientos colectivos, servicios públicos, vivienda; un intenso mercado del suelo, etc.

Naturalmente entre un extremo y otro existen áreas no rurales de diferente tamaño y complejidad.

La presencia de población indígena en estos contextos obedece a diferentes causas. En algunas ocasiones responde a la migración campo-ciudad que vivió en país con el auge industrial y la violencia partidista del siglo XX; en otras se debe a la expansión urbana que progresivamente ha venido asimilando territorios y comunidades indígenas pre-existentes; en otras más se inscribe dentro de patrones tradicionales de movilidad y economía comercial, en virtud a la cual se ubican periódicamente en áreas no rurales para trabajar; en algunos casos incluso deviene como producto de la búsqueda de oportunidades, bienes y servicios inexistentes o escasos en sus territorios de origen, tales como la educación, el empleo, la prestación de servicios de salud, etc. Sin embargo la causa más relevante en las últimas décadas es el conflicto armado y el desplazamiento forzado, que han obligado a que un creciente número de indígenas de casi todas las etnias se ubiquen en las ciudades, configurándose un complejo étnico y cultural que si bien tiene que ver con los Derechos Humanos, en especial los derechos de las víctimas, trasciende a otras dimensiones de la diversidad étnica colombiana.

Una rápida caracterización de este segmento de la población indígena permite establecer varios hechos relevantes: 1. existen indígenas de segunda, tercera y más generación

que nacieron en áreas no rurales y su disposición no es instalarse en los territorios de origen de sus padres o abuelos, por el contrario su vocación es permanecer en el lugar donde están y fundar proyectos personales, familiares y colectivos de vida; 2. Hay personas y familias indígenas que habiendo llegado de alguna región tienen la clara determinación de permanecer en las ciudades, mientras que otras, especialmente los desplazados, que no terminan de asimilar las condiciones que implican que estar fuera de sus territorios y su principal demanda es el retorno bajo garantías específicas o la reubicación en condiciones similares o mejores a las que abandonaron; 3. Hay población indígena proclive a organizarse en torno a figuras propias de autoridad y gobierno, a la vez que otros por razones culturales, de cantidad o de seguridad que no se congregan en instancia alguna y permanecen en una situación de franca invisibilidad; 4. Algunos indígenas tienen una presencia estacional o temporal, pero recurrente, en las áreas no rurales, de modo que su paso por las mismas se inscriben en prácticas tradicionales de movilidad y trabajo; 5. Los vínculos e intercambios con los territorios y las comunidades de origen son variables, en algunos casos son esporádicos o incipientes, y en otros son política, económica y culturalmente sólidos, al punto de sostener flujos y circuitos recíprocos que redundan en un fortalecimiento de sus procesos como pueblos indígenas.

Las evidencias encontradas, documentadas y reportadas señalan que las identidades indígenas si bien se ven enfrentadas a nuevos retos en estos contextos, no desaparecen en modo alguno. La intensificación de las relaciones interculturales, la exposición a otras influencias, la carencia de territorio (tomado como tierra poseída colectivamente y en la que las autoridades ejercen jurisdicción de mando), son ciertamente parte de dichos retos.

Dependiendo de múltiples factores, las relaciones de parentesco, la reproducción de los idiomas ancestrales, la cultura material de los pueblos indígenas, sufren profundas transformaciones al punto de casi desaparecer; pero en muchos otros casos los pueblos indígenas logran refundar sus planes de vida y sus mecanismos de construcción y afirmación de la identidad.

Desde este punto de vista ser indígena y la identidad de los pueblos indígenas no resulta incompatible, por ejem-

plo, con la vida en ciudad, de modo que la obligación estatal de reconocer, proteger y defender la diversidad étnica y cultural también aplica para estas poblaciones.

Conviene mirar algunos datos para hacer comprensible la dimensión de lo que se ha señalado²:

- En Colombia existen, según el censo DANE 2005, 737 municipios de los 1123 con al menos un indígena en contextos urbanos. Esto corresponde al 72% de los municipios del país. Ahora bien 350 de ellos tienen 10 o menos personas, 194 entre 10 y 100 personas, 91 entre 100 y 500 personas, lo que deriva en que sólo 102 tienen una población indígena superior a 500 personas, lo que empieza a ser destacable dado lo pequeño de algunos municipios. Subrayar esta frontera es importante puesto que no toda la población estará organizada bajo la figura de cabildo.

- el 42.8% de los indígenas en contextos urbanos del país están repartidos en 600 municipios con menos de 20.000 habitantes, el 18.4% en 81 municipios con 20.000 a 50.000 habitantes, el 6.2 % en 38 municipios de 50.000 a 100.000 habitantes, el 20.5% en 30 municipios de 100.000 a 500.000 habitantes, el 2.5% en 3 municipios de 500.000 a 1.000.000 de habitantes y finalmente el 9.4% en municipios con más de 1.000.000 de habitantes. Los indígenas en contextos urbanos están mayoritariamente en municipios pequeños, mientras las ciudades grandes de más de 500.000 habitantes no alcanzan a albergar el 12% de la población indígena.

- Las ciudades con mayor número de indígenas en cabecera son Sincelejo, Bogotá, Riohacha, Manaure y Cali. Juntas no representan más del 20% del total de indígenas asentados en estos contextos para el año 2005.

- De otro lado hay municipios en los que la proporción de indígenas en cabecera respecto al total de población también en cabecera es muy significativa. En particular se nota mayor incidencia a Chima, San Andrés de Sotavento en el departamento de Córdoba, Palmito en el departamento de Sucre, Uribí en la Guajira y Tubará en Atlántico.

- Hay municipios que se destacan respecto al total nacional de indígenas en cabecera y respecto a la proporción de su población en área no rural. Es el caso de San Andrés de Sotavento, Tubará, Coyaima, y en menor medida Uribí y Palmito, subrayando el caso importante de Sincelejo como ciudad capital. Según estos datos hay un auténtico fenómeno urbano y de urbanización indígena.

Los cabildos indígenas en áreas no rurales y la función de registrar a las autoridades indígenas del Ministerio del Interior.

Con ocasión de la Constitución Política de 1991 las autoridades indígenas tienen atribuciones y competencias que por sus efectos o su naturaleza pueden considerarse públicas, de ahí justamente que los cabildos sean definidos como “entidades públicas de carácter especial...”.

Bajo esta premisa una autoridad indígena puede ejercer funciones jurisdiccionales y sus decisiones hacer tránsito a cosa juzgada. También puede y debe actualizar los listados censales de sus comunidades, asumir la representación legal de las mismas, certificar la adscripción y pertenencia étnica de sus integrantes para diferentes fines, firmar convenios, ejercer control en sus territorios, etcétera.

Para que tales competencias tengan plena validez jurídica e institucional se requiere que (las autoridades indígenas) sean debidamente registradas y certificadas ante otros sectores de la sociedad y todas las instancias del Estado. Solo así es posible, por ejemplo, acreditar la condición indígena de alguien en particular, o que un joven indígena sea exonerado de la prestación del servicio militar, o tenga la oportunidad de ingresar a la universidad, o que una familia pueda acceder a la oferta de bienes y servicios reservados para esta población, etcétera.

Vistas las cosas de esta manera, el registro de autoridades indígenas que hace el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías le otorga a las mismas una suerte de personería jurídica al amparo de la cual pueden cumplir con el régimen de competencias que el Estado les ha reconocido o asignado.

¹ Según datos de los censos de la ronda de 2000, aproximadamente el 40% de la población indígena de América Latina residía en áreas urbanas. (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009).

² Datos tomados del informe presentado por el demógrafo Andrés Lara y contratado por AcDiVoca

El Decreto 2893 de 2011, Art 13 No 8 precisamente es el que faculta a la DAIRM para que realice este procedimiento en particular. Señala lo siguiente: “Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”

Para que dicho trámite se cumpla en debida forma se requiere:

- La plena certeza de la existencia de una comunidad indígena sobre la cual el cabildo o la autoridad ejerce poder de mando y control social.
- Que se acredite mediante alguna formalidad que la autoridad indígena fue elegida, reconocida, designada como tal por su grupo conforme a su propia tradición o costumbre.
- Que en el caso de los procesos eleccionarios, éstos hayan sido convocados por la autoridad saliente.
- Que no exista un conflicto interno que afecte la legitimidad de los procesos internos.
- Que la autoridad se poseione en presencia del respectivo alcalde municipal.

Desde hace varias décadas en el país indígenas residentes en áreas no rurales, especialmente los que por tradición y/o convicción autónoma acogieron la figura de Cabildo como instancia propia de organización política y autogobierno, decidieron crear cabildos en varias ciudades y cabeceras del país como mecanismo para contrarrestar la dispersión residencial, hacerse visibles, gestionar necesidades, demandar la garantía de derechos específicos, ejercer control y autoridad, y promover procesos de recuperación y afirmación de sus propias culturas.

Sin embargo por razones administrativas e interpretativas el Ministerio del Interior históricamente se ha abstenido de registrar a tales organizaciones étnicas como autoridades indígenas, primero, porque en la tradición colombiana fundada en la Ley 89 de 1890 se debe tener la plena certeza de la existencia de una parcialidad o comunidad indígena sobre la que ejerza jurisdicción de mando, como ya se dijo, para la posterior validación de

un cabildo propiamente dicho, y en el caso particular de este tipo de cabildos tal condición no ha parecido realizable debido a la dispersión, movilidad y heterogeneidad que priman en zonas no rurales; y segundo, por la falta de un protocolo adecuado que permitiera sortear algunos vacíos interpretativos de las normas existentes y, a la vez, asegurar un debido proceso a todos los interesados.

Esta circunstancia ha venido a sumarse a las precarias condiciones de vida que priman en la población indígena en estos contextos, puesto que la pobreza que padece se ve agudizada por el no reconocimiento de su diferencia étnico-cultural y la no garantía de sus derechos especiales, incluidos los derechos de inclusión, de acción afirmativa, de autogobierno y de trato diferencial.

No obstante el número de este tipo de cabildos ha crecido en los últimos años, como también las solicitudes de registro al Ministerio del Interior.

Reconociendo este contexto, el Gobierno Nacional en el marco de la consulta a los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos, Más Empleo, Menos Pobreza, Más Seguridad”, realizado a instancias de la Mesa Permanente de Concertación adquirió el compromiso de elaborar un protocolo específico para este tipo de organizaciones, que a la letra dice:

“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia consultara con las organizaciones Indígenas y sus autoridades en el marco de la mesa permanente de concertación un protocolo que establezca un procedimiento para el reconocimiento de los Cabildos Urbanos”

Compromiso este que pronto coincidió con el Programa de Garantías para pueblos indígenas, concertado con ocasión del Auto 004 de 2007, que con acierto estableció como prioritaria la atención de los indígenas en condición de desplazamiento forzado, ubicados en cabeceras municipales y ciudades.

Alcance del protocolo y proceso de su elaboración concertada.

Este protocolo en modo alguno tiene el propósito de legislar o suplir los vacíos de política pública que existan en torno a los indígenas ubicados en áreas no rurales. Como tal su único alcance es establecer las definiciones,

criterios y procedimientos unívocos que seguirá el Ministerio del Interior para la realización del registro de cabildos en contexto de cabecera, ciudad, municipio y/o área metropolitana.

En concordancia con el espíritu del compromiso del Gobierno Nacional, dicho instrumento se ha elaborado de manera participativa adoptando para ello una serie de pasos metodológicos que van de las bases locales a lo nacional, de lo social a lo político, mediante los siguientes pasos generales:

a. Pre-identificación de los cabildos denominados inicialmente como urbanos, con el fin de establecer los directos dolientes y beneficiarios. Con base en los archivos del Ministerio del Interior y las reiteradas solicitudes de registro de varios cabildos, inicialmente se pre-identificaron 88 organizaciones de este tipo en 20 departamentos del país. Producto de ello fue un primer directorio que sirvió para los primeros acercamientos a los líderes y autoridades indígenas de los procesos más representativos del país. En total el Ministerio del Interior dispone de una lista de este tipo de cabildos que se aproxima a los 160.

b. Acercamiento a la mayor cantidad de líderes y representantes de estos cabildos para explicar el alcance del compromiso, establecer algunas de sus expectativas y recoger propuestas de carácter metodológico. En esta etapa se tuvo noticia oficial de algunos encuentros nacionales previos de cabildos en ciudad, a la vez que se identificaron algunos liderazgos sociales y políticos que expresaban las principales demandas de esta población indígena.

c. Visitas a los cabildos indígenas en sus respectivas ciudades para hacer una caracterización detallada de sus procesos organizativos, composición interna, criterios de adscripción y pertenencia, condiciones de vida de sus integrantes, procesos de recuperación y afirmación étnica. Para tal efecto se elaboró una guía de entrevistas que permitían identificar cuestiones como el origen de cada cabildo, su composición social, las formas de ejercicio de la autoridad, sus procesos de afirmación étnica, la calidad de vida de sus integrantes, etcétera. De los 88 cabildos pre-identificados en total se visitaron y entrevistaron 60 en ciudades como Armenia (12 de septiembre de 2012), Cali (14 de septiembre de 2012), Bogotá (25 de septiembre de 2012), Puerto Asis (8 de noviembre

de 2012), Florencia Caquetá (21 de noviembre de 2012), Medellín (13 de febrero de 2014), y Sincelejo (14 de marzo de 2013).

d. Talleres locales y regionales para la elaboración de propuestas de tipo conceptual, metodológico y procedimental, con líderes y voceros de los cabildos en contexto de ciudad. Tales eventos se realizaron al día siguiente de las entrevistas ya referidas, es decir, Armenia (13 de septiembre de 2012), Cali (15 de septiembre de 2012), Bogotá (26 de septiembre de 2012), Puerto Asis (9 de noviembre de 2012), Florencia (22 de noviembre de 2012), Medellín (14 de febrero de 2014) y Sincelejo (15 de marzo de 2013). El resultado fue un abanico de propuestas sobre los conceptos y principios del protocolo, formas de control, requisitos de trámite, etcétera.

e. Talleres nacionales participativos con delegados indígenas de los cabildos para la redacción de los primeros borradores del protocolo, a manera de pre-acuerdos. Con un número de aproximadamente 25 líderes se hicieron dos actividades de este tipo, la primera en Cali los días 23 y 24 de abril de 2013, y en Bogotá los días 8, 9 y 10 de mayo de 2013.

f. Encuentro nacional de cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito o área metropolitana con el propósito de socializar los pre-acuerdos. Con una propuesta preliminar de protocolo, se realizó el primer encuentro nacional de cabildos en contexto de ciudad, distrito y/o área metropolitana en Cali los días 29 y 30 de septiembre, 01 y 02 de octubre de 2013, convocado por el gobierno nacional. En esta ocasión asistieron más de 100 cabildos indígenas, además de representantes de organizaciones como la ONIC, la OPIAC, AICO. El resultado fue una validación general de la propuesta de protocolo y una serie de nuevas propuestas de forma y contenido a ser incorporados por un equipo mixto de relatores escogidos para tal fin.

g. Reunión nacional de equipo mixto de relatores. Actividad que se llevó a cabo los días 03 y 04 de febrero de 2014 y el resultado es el documento final que se llevará a la Mesa Permanente de Concertación.

h. Jornadas regionales y nacionales de socialización de la propuesta de protocolo a cargo de los diferentes cabildos.

i. Sesión de la Mesa Permanente de Concertación para la presentación y sustentación de la propuesta de protocolo y concertación definitiva.

Estructura del protocolo

El protocolo así concebido consta de ocho (8) capítulos. El primero aborda los derechos que en general amparan a los indígenas colombianos, particularmente a los que viven permanentemente en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, según la normativa y jurisprudencia vigente.

El segundo capítulo es el de los considerandos, y como tal resume las principales consideraciones y antecedentes en la construcción del presente protocolo.

El tercer capítulo desarrolla los principios filosóficos, políticos y de carácter práctica que guían la aplicación de este protocolo.

El cuarto capítulo plantea una serie de definiciones específicas que fueron construidas para dar cuenta de la singularidad de los hechos que se abordan con el protocolo.

El quinto capítulo consagra los requisitos que debe tener un cabildo para su registro por primera vez y para el registro periódico que debe hacer el Ministerio del Interior.

El sexto capítulo precisa los trámites y procedimientos que se adelantarán para el eventual registro de un cabildo indígena en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana.

El séptimo capítulo advierte sobre algunas preocupaciones que se han suscitado con la activación de este tipo de registros y precisa los criterios y mecanismos de control que se aplicarán y promoverán para evitar su incidencia.

El octavo y último capítulo plantea los parámetros metodológicos a la luz de los cuales se harían las verificaciones en terreno antes del registro por primera vez.

CAPÍTULO 1.

De los derechos de los indígenas en contexto de cabecera, ciudad, municipio y/o área metropolitana³

La legislación nacional e internacional en materia de pueblos indígenas no hace acepción alguna respecto a los indígenas en contexto de ciudad o indígenas en contexto de urbanización. Por lo que se presume que el marco normativo nacional e internacional para los pueblos indígenas también se debe profesar para este segmento de la población. En efecto, de acuerdo con varios precedentes jurisprudenciales relativos a los derechos de Autonomía, Autodeterminación y Autoreconocimiento, no hay razón para creer que las personas, familias y grupos indígenas residentes permanentes de ciudades, no deban ser consideradas parte integral de los pueblos indígenas y, por lo tanto, también son destinatarios de la carta de derechos especiales contemplados en instrumentos como el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Constitución Política Colombiana.

En particular todas las autoridades judiciales coinciden en aceptar que bajo el principio del autoreconocimiento, la manifestación de adscripción y pertenencia a un pueblo indígena en particular por las personas individualmente vistas, es algo que solo compete a la conciencia de identidad y a la capacidad autónoma de cada colectividad de regularse así misma; de modo que poco le cabe al gobierno pronunciarse a respecto, menos si los criterios de identificación y reconocimiento que llegara a adoptar fueran de corte racial, estereotipado o esencializado. Desde este punto de vista la existencia de los pueblos y sujetos indígenas no es incompatible con la vida en ciudad. Otra asunto es si esos sujetos indígenas configuran en sus relaciones auténticas colectividades o comunidades, susceptibles de que se les reconozca y garantice derechos colectivos, como el derecho al territorio, a la Autonomía, al Autogobierno, a la Participación, a la Consulta Previa, etc.

En efecto, en la tradición jurídica nacional se ha adoptado y desarrollado el concepto de Comunidad Indígena para dar cuenta de un sujeto colectivo, dotado de identidad sustantiva y titular de derechos fundamentales (colectivos) predicables solo a ellos (es decir a las comunidades) y no a las personal individualmente vistas; lo cual plantea una discusión sociológica y antropológica, además de

política y jurídica, en torno a si en las ciudades pueden prosperar este tipo de colectividades y cuáles serían las condiciones de observancia de sus derechos. Discusión que hasta ahora no está completamente resuelta.

En modo alguno la definición jurídica de indígena ha establecido que dicha identidad esté asociada a un contexto definido. Basta observar que el Convenio 169 de 1989 al determinar los beneficiarios del mismo se cuidó de hacer alusiones a factores físicos, a la posesión de determinados atributos culturales o a la existencia de cierto tipo de organización social o territorio. Solo alude a tres factores: a) descendencia de aquellas poblaciones que habitaban la región mucho antes de la constitución de las actuales fronteras y Estados; b) conservación total o parcial de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; y c) conciencia de identidad.

En la legislación indígena convencional existe la diferenciación entre derechos de las personas indígenas y derechos colectivos reservados a las comunidades o pueblos indígenas; pero bajo el predicado que solo en un contexto de vida en común o en comunidad es posible la preservación de la identidad e integridad étnicas, estos últimos tienen especial preeminencia.

La mayoría de tales derechos están fuertemente asociados a realidades fácticas, como la existencia de configuraciones colectivas o comunitarias que trasciendan incluso la voluntad de las personas que las integran, y la existencia de tierras y ámbitos territoriales en los que los grupos étnicos obtengan la base material de su subsistencia y además puedan recrear sus tradiciones y opciones de vida. Otros derechos colectivos en cambio para su garantía no requieren un especial atributo de sitio o lugar, sino que basta ser Pueblo Indígena para ser titular de derechos como el derecho a la Identidad, al Autogobierno, a Integridad étnica y cultural, independientemente del contexto en el que se encuentren sus miembros o parte de ellos.

Así, presumir que toda la carta de derechos colectivos está reservada a quienes vivan en un territorio, sería negar la realidad histórica en virtud a la cual muchos pueblos están abocados a vivir en múltiples contextos rurales y no rurales. Incluso introduciría una diferenciación que incrementaría la vulnerabilidad de aquellos que por razones ajenas a su voluntad se han debido reubicar indefinidamente en cabeceras municipales y centros poblados.

³ Buena parte de los conceptos acá relacionados fueron desarrollados en el informe de la abogada Alejandra Rey, contratada por AcDiVoca operador de los recursos de USAID y del Programa para Afrodescendientes e Indígenas.

La jurisprudencia constitucional en materia de Jurisdicción Especial Indígena y límites a la Autonomía indígena, han llamado la atención en el valor y alcance de los derechos individuales de las personas indígenas. Por ejemplo, un indígena tiene derecho a vivir y a estar en comunidad; a que sus autoridades no le vulneren derechos fundamentales como el derecho a no ser torturado, a no ser esclavizado, a no ser condenado a la indigencia o la privación extrema de sus medios de vida, a que se le respete la vida e integridad, a un debido proceso. Incluso tiene derecho a abrigar creencias religiosas distintas a las ancestrales siempre y cuando restrinja sus expresiones al ámbito de su hogar y fuera de los territorios de uso y aprovechamiento colectivo, donde ejercen poder de mando las autoridades indígenas. Finalmente como nacional colombiano tiene todos los derechos ciudadanos, y cuando su condición de miembro de un pueblo indígena entra tensión con su condición de colombiano, también tiene derecho a que las autoridades públicas ponderen los derechos implicados y dependiendo del caso y el grado de preservación cultural adopten decisiones que sean acordes al imperativo de proteger la diversidad étnica y cultural, sin afectar valores esenciales para la Unidad y la Seguridad nacionales.

Una persona indígena también tiene derecho al auto-reconocimiento como tal, y su correlato es la obligación estatal de respetar este fuero subjetivo de la identidad indígena, en la medida que no existe un criterio único para establecer quién es o no es indígena.

En este orden de ideas no hay razón para creer que las identidades indígenas o la conciencia de identidad excluya la vida en contextos de ciudad, menos cuando una buena parte de esta población llegó movida por el conflicto armado o la presión del crecimiento urbano; de modo que no es contrario al marco jurídico y jurisprudencial reconocer que los pueblos indígenas también viven y permanecen en las ciudades.

Naturalmente esta vivencia plantea retos adicionales a los procesos históricos de construcción y afirmación de identidad, debido a los rasgos de dispersión, atomización y complejidad de las relaciones sociales que implica estar fuera de sus territorios ancestrales, coexistiendo intensamente con la interculturalidad, pero en modo alguno esta realidad habilita introducir la ambigüedad de hablar de “indígenas urbanos”, como si trataran de sujetos con un estatus distinto.

De los derechos colectivos.

Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, como su mismo nombre lo indica, plantean que no los ejercen los sujetos individualmente vistos,

sino la colectividad a través de sus instancias de gobierno, autoridad y representación.

Una gama importante de estos derechos, como ya se dijo antes, pueden considerarse derechos In Situ precisamente porque su plena garantía plantea, por ejemplo, la existencia de territorios o ámbitos territoriales ponderables, además de algún tipo de presencia colectiva en fronteras específicas, como sería el caso del derecho a ejercer la Jurisdicción Especial Indígena, a la propiedad colectiva de la tierra o la Consulta Previa a proyectos de desarrollo localizados en áreas concretas, que comprometan a comunidades concretas.

De otro lado hay otro tipo de derechos colectivos no territorializados, que se deben garantizar en tanto sean pueblos indígenas, como, por ejemplo, el derecho a la Identidad y a una Cultura Propia, el derecho a Reparación, el derecho a darse su propia forma de gobierno, el derecho al Reconocimiento, el derecho a la Igualdad por la vía de los derechos de Acción Afirmativa, etc.

Recientemente la Corte Constitucional ha establecido pautas en dicho sentido. Veamos:

- En la Sentencia T-792 de 2012 (caso cabildo Muisca de Tunja), estableció que la capacidad de autogobierno de un grupo de personas autoreconocidas como indígenas no está necesariamente atada a un territorio, sino a la capacidad real y efectiva de hacerlo.
- En la Sentencia T-113 de 2009, se concluyó que el hecho que un sujeto indígena esté por fuera de su territorio tradicional, no implica que haya perdido su identidad étnica y cultural, e invita a que se valore su identidad real, y no solo su conexión con el territorio. Claramente los derechos colectivos afincados en la condición fáctica de ser un Comunidad y de tener un Territorio, tienen limitaciones objetivas para ser garantizados en contextos donde los indígenas establecen relaciones afectadas por la dispersión, la movilidad y la misma interculturalidad e interétnica; pero en tanto miembros de pueblos indígenas tiene derecho a que el Estado en sus diferentes niveles, los reconozca, les otorgue un trato diferenciado y en general provean las medidas necesarias que garanticen su existencia étnica y cultural.

Los indígenas en contexto de ciudad son pues titulares de derechos colectivos no territorializados y uno de ellos es el derecho a darse su propia forma de organización y de gobierno independientemente del contexto en el que se encuentren, al que responde la creación de cabildos en contexto de cabecera, ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana

CAPÍTULO 2.

Considerandos

El protocolo para registro de los cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana establece los siguientes considerandos:

1. Que siendo los pueblos indígenas los primeros habitantes y originarios de estos territorios, la colonización española estableció poblaciones sobre asentamientos y aldeas indígenas, de modo que incluso buena parte de las actuales ciudades se superpone con lugares que ancestralmente fueron ocupados por pueblos nativos. Prueba de ello son los hallazgos arqueológicos y los nombres indígenas que aún conservan ríos, cerros, calles, barrios de las cabeceras municipales y capitales.
2. Que prácticamente desde el surgimiento de las actuales ciudades y municipios de Colombia ha habido presencia real, permanente o temporal, de comunidades y pueblos indígenas, con una vivencia de lo urbano en sus diferentes modalidades, conservando y fortaleciendo sus identidades y culturas conforme a sus patrones culturales y territoriales ancestrales, pese a diversas dificultades y retos que les ha planteado el contexto y situaciones políticas y económicas.
3. Que su presencia en contextos de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana obedece a diferentes causas. En algunas ocasiones el crecimiento urbano moderno absorbió y sigue absorbiendo pueblos y territorios indígenas preexistentes, cambiando con ellos su dinámica y forma de vida; en otras ocasiones responde a migraciones tempranas desde sus territorios de origen, por estrechez espacial, por búsqueda de diferentes oportunidades, por violencia y guerras partidistas, por el desarrollo de la vocación comercial en diferentes escenarios por varios pueblos, etcétera; y en otras situaciones más recientes por factores asociados al conflicto armado y desplazamiento forzado, y por la presión que se suele ejercer por el acceso, control y explotación de recursos naturales existentes en sus territorios.
4. Que las comunidades y pueblos indígenas que habitan de forma permanente o temporal en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, se encuentran en una situación de crisis o aguda vulnerabilidad (entendida como desconocimiento y vulneración de sus derechos), que los hace pobres

entre los pobres, vulnerables dentro de los vulnerables, entre otras razones por la falta de políticas institucionales de reconocimiento, la discriminación social, el desarraigo territorial, la dispersión y desarticulación, el precario acceso a bienes y servicios universales, los bajos niveles de escolaridad, los elevados niveles de victimización y revictimización, la pobreza económica, la falta de tratamiento diferencial en la generación de oportunidades y atención de sus necesidades, la ausencia de programas y proyectos que atiendan sus particulares necesidades y expectativas, etcétera.

5. Que las comunidades organizadas como cabildos indígenas deben demostrar permanencia dado que para ellos está dirigido el protocolo de registro. Del mismo modo se reconoce que por la tradición de los pueblos indígenas algunos asumen la figura de capitánías u otras, equiparables a cabildos de acuerdo con la norma.

6. Que los indígenas residentes en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, haciendo uso de su autonomía y costumbres, han conservado y adoptado diferentes modalidades de organización con el fin de mantener y fortalecer vínculos comunitarios, tramitar necesidades, lograr visibilidad, conservar y fortalecer sus culturas y tradiciones, obtener espacios de representación en las ciudades, entre otros; y desde hace varias décadas en particular en diferentes ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas vienen conformando cabildos indígenas como mecanismo para reclamar y ejercer derechos como pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la Autonomía, al Reconocimiento, a la Unidad, a la Identidad, al Gobierno Propio. En este sentido, también han acudido permanentemente al gobierno nacional con el fin de que sean registrados y con ello poder ejercer las funciones y facultades que el Estado reconoce y asigna como Entidades de Derecho Público Especial, de conformidad con la legislación nacional.

7. Que las identidades y culturas ancestrales de los pueblos indígenas no necesariamente riñen con la vida en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, entre otras razones porque históricamente varios pueblos antes de la Conquista lograron conformar auténticos complejos sociales, y otros por costumbre han tenido una movilidad espacial periódica; los habitantes indígenas de las actuales ciudades conservan vínculos con sus territorios y comunidades de origen; en general propenden por

acceder a la tierra rural para reproducir prácticas tradicionales; y adicionalmente han encontrado y siguen encontrando mecanismos para preservar y transmitir elementos esenciales de sus culturas propias, como la medicina tradicional, las artesanías, expresiones artísticas, encuentros y asambleas comunitarias, prácticas de control social y justicia indígena, trueques, etcétera. No obstante, también debe reconocerse que por diferentes circunstancias, otros elementos culturales se enfrentan a una gran dificultad en cuanto a su preservación, con el consecuente riesgo de desaparición como el idioma, las relaciones de parentesco, el vestido tradicional, los hábitos alimentarios, algunas prácticas de salud y espirituales; razón por la cual es perentorio la garantía y reivindicación de derechos.

8. Que los cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, son un mecanismo excepcional de control, unidad y cohesión de la población indígena, en especial de aquellos pueblos que por tradición acogieron esta figura.

9. Que el reconocimiento institucional de cabildos en contextos de ciudades, municipio, distrito y/o área metropolitana NO obliga a aquellos pueblos indígenas que no tienen la tradición político-administrativa del cabildo, a acoger esta figura. Para otras formas de organización según sus usos y costumbres propias de cada pueblo, el gobierno deberá disponer de procedimientos y criterios distintos a los previstos en este protocolo.

10. Que los tratados internacionales suscritos y que suscriba el Estado en favor de los derechos de los pueblos indígenas, la legislación nacional y la jurisprudencia constitucional no hace ninguna acepción con los indígenas que viven en contextos de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas, razón por la cual se entiende que de manera general tales disposiciones también se deben profesar y garantizar a esta población. Con todo y ello dada la singularidad de su situación, derivada del contexto en el que vive y las razones por las cuales está en estos contextos, se requiere que el Estado establezca mecanismos particulares con enfoque diferencial que garanticen la observancia y garantía de sus derechos, diferenciando aquellos que requieran algún tipo de adecuación en su interpretación.

11. Que el gobierno nacional, en el marco del proceso de consulta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

“Prosperidad para Todos, Mas Empleo, Menos Pobreza, Más Seguridad”, con los pueblos indígenas adquirió un compromiso relativo a los cabildos en contextos de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas, que a la letra dice: “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia consultara con las organizaciones Indígenas y sus autoridades en el marco de la mesa permanente de concertación un protocolo que establezca un procedimiento para el reconocimiento de los Cabildos Urbanos”.

12. Que antes de este compromiso el gobierno nacional a través del Ministerio del Interior no tenía directriz o política definida para el eventual registro de este tipo de organización indígena, razón por la cual la gran mayoría de estos cabildos no lo han obtenido pese a reiteradas solicitudes en tal sentido en los últimos años. Entre las causas de esta situación se encuentra precisamente la falta de un protocolo que garantice ejercer esta función conforme a la legislación nacional vigente y la singularidad de su situación, sumada a vacíos de orden interpretativo respecto a las condiciones y criterios de observancia y garantía de algunos derechos individuales y colectivos en estos contextos, que precisamente se verían habilitados con dicho registro. No obstante, desde la Dirección de asuntos Indígenas, Rrom y minorías se ha procurado garantizar el goce efectivo de estos derechos mediante la búsqueda de soluciones y el arraigo con su comunidad de “origen”, de tal manera que la población indígena asentada en contexto de ciudad no vea menoscabados los mismos.

13. Que en cumplimiento de este compromiso, el Ministerio del Interior construyó una ruta metodológica para la identificación, acercamiento y caracterización de este tipo de cabildos indígenas, que progresivamente fuera permitiendo construir de manera concertada criterios y propuestas directamente con los interesados. Es así, como durante el segundo semestre de 2012 y primer trimestre de 2013 construyó un directorio nacional de cabildos en ciudad; se visitó y entrevistó a líderes y representantes de más de 60 cabildos; se realizó talleres participativos locales y regionales para la identificación de propuestas; se contrató la realización de una caracterización sociodemográfica de los indígenas en ciudad y cabeceras municipales, con base en estadísticas oficiales; se convocó a reuniones de trabajo con líderes, Autoridades Tradicionales y delegados de diferentes cabildos del país con el fin de concer-

tar los términos generales de un primer borrador del protocolo en mención, y de paso la manera como se realizaría un encuentro nacional de cabildos en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas con el propósito de consensuar un documento unificado a presentar a la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas; y coordinó con un equipo de delegados indígenas jornadas técnicas para la redacción de dicho documento. Dentro de este proceso el apoyo de la Usaid a través ACDIVOCA, con la contratación de dos profesionales y parte del financiamiento del encuentro de Cali fue relevante.

14. Que dicha propuesta así concebida debe en todo caso ser presentada a la Mesa Permanente de

Concertación con los pueblos indígenas, creada y reglamentada mediante Decreto 1397 de 1996, para su concertación y adopción final (Consideración TRANSITORIA).

15. Que dicho protocolo debe estar acompañado de una directriz emitida por el Ministerio del Interior, que determine definiciones generales para la construcción de una política pública, reconozca la existencia de población y culturas indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana precise los derechos de prioritaria atención, llame la atención al Estado en general y a las entidades territoriales en particular sobre los derechos de la población indígena en esta situación, esté o no organizada, etcétera.

CAPÍTULO 3.

Los principios

Para el cumplimiento y observancia del presente protocolo, el Ministerio del Interior observará principios de carácter filosófico y político, y principios de carácter práctico.

Principios filosóficos y políticos

Unidad

El principio de Unidad nace de una necesidad espiritual y física de los indígenas que desterritorializados históricamente, se integran a entornos difíciles que los trastocan como seres humanos y como pueblos.

La unidad de los pueblos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, está ligada a la Madre Tierra, al tejido, al Árbol de la Vida, a sus territorios ancestrales, a través de procesos de visibilización étnico-culturales, de proyección, sostenibilidad, pervivencia, reivindicación de derechos y fortalecimiento de su identidad cultural. El encontrarse y re-encontrarse los ha hecho visibles en diferentes escenarios de ciudad para la defensa y recuperación de prácticas y derechos de forma legítima y legal.

Es un principio organizativo e histórico de reconocimiento y lucha en defensa de derechos propios, consuetudinarios, constitucionales e internacionales, que se fundamenta en sus procesos políticos organizativos de cada comunidad indígena, a través de su entidad de derecho público especial indígena de acuerdo a sus usos y costumbres.

El principio de Unidad permite a los pueblos indígenas residentes en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, recuperar el sentido de pertenencia, fortaleciéndose culturalmente y reconociendo las diferencias entre unos y otros. Les permite reencontrarse con la familia, como comunidad que teje vínculos de solidaridad y reciprocidad, para salvaguardar su cosmovisión indígena en contextos de por sí diversos y complejos. Permite establecer y fortalecer vínculos con las autoridades y territorios de origen, y con las organizaciones indígenas regionales, nacionales e internacionales. La unidad contribuye a trabajar por un sentido colectivo de pervivir en el tiempo como pueblo indígena originario.

Autonomía - Gobierno Propio

Es un derecho a la libre autodeterminación como seres humanos y como pueblos originarios, donde prevalece la Ley de Origen y/o derecho mayor. Este principio, que rige desde su cosmovisión a los pueblos indígenas organizados como cabildos en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, es también un ejercicio legítimo y legal en favor de la Autonomía y Autogobierno. La autonomía de los pueblos indígenas en las ciudades se fundamenta en los usos y costumbres, representados en aspectos inmateriales como, la espiritualidad, la cultura, la ancestralidad y las cosmovisiones, entre otros; y también en aspectos materiales de la vida cotidiana.

El gobierno propio es la estructura ancestral organizativa de los pueblos indígenas, que ejerce control desde su cosmovisión, principios y valores culturales, que hacen posible la sostenibilidad cultural y la pervivencia de los pueblos.

Cultura - Interculturalidad

La cultura es la esencia los pueblos indígenas, enmarcada en la cosmovisión, los usos y costumbres visibles a través de las prácticas ancestrales, que perviven aun en el pensar, el sentir y el actuar, determinante en la reafirmación de la identidad.

Los pueblos indígenas transmiten su legado ancestral, mediante un diálogo intergeneracional e intercultural que se vive desde la familia, la comunidad indígena y el cabildo, construye ciudadanía e identidad basándose en principios de reciprocidad, respeto al otro, equilibrio, armonía, solidaridad y complementariedad.

Las transformaciones que han vivido los pueblos indígenas debido a la desterritorialización hace que la cultura se recree con otras dinámicas, especialmente con aquellas que se encuentran en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, de modo que se ven en la necesidad de compartir con otros pueblos, otras etnias, otras costumbres bajo un sistema de relaciones interculturales.

Territorio

La concepción de territorio desde la cosmovisión indígena se fundamenta desde el cuerpo, integridad del

ser humano, pensamiento, cultura, cosmovisión y relación con la madre naturaleza.

Los cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, conciben el territorio como espacio material e inmaterial donde se recrea la cultura, la pervivencia, la pertinencia; donde se construye el pensamiento, se promueve el respeto, se tejen lazos familiares y comunitarios alrededor de las tradiciones culturales, usos y costumbres, que fortalecen la identidad a partir de las mingas de pensamiento, que son representadas en espacios simbólicos como el fogón, la chagra, la chacana, las tulpas, las mingas, las ceremonias, el mambeadero, las asambleas, entre otros.

La comunidad y sus cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, conciben y practican sus usos y costumbres conforme a su plan de vida oral o escrito, su ordenamiento ancestral territorial, su cosmovisión y/o ley de origen, ley natural, derecho mayor o derecho propio. Así mismo, garantizan las condiciones plenas para un buen vivir con autonomía y libertad.

Diversidad

Diversidad es la riqueza de la nación Colombiana, de la cual hace parte los pueblos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana. La diversidad hace parte del patrimonio tangible e intangible, da cuenta de los valores ancestrales, pensamiento, conocimiento, lengua materna, cosmovisión, cosmogonía, que enmarcan una comunidad indígena donde ejerce su competencia jurisdiccional, a través de su entidad de derecho público especial indígena.

La diversidad es el reconocimiento del otro, y la posibilidad de complementarse sin perder su identidad como pueblo y cultura indígena.

Principios prácticos

Flexibilidad- Adecuación

Si bien el presente protocolo es una garantía para reducir los sesgos de tipo subjetivo o ideológico a la hora de su implementación, en la medida que introduce definiciones, criterios y procedimientos unívocos, es decir, de un mismo sentido independientemente de quien esté a cargo, los principios de flexibilidad y adecuación son un llamado a que dependiendo del caso

se puedan hacer algunas excepciones por razones culturales, de emergencia y de victimización; es decir que las condiciones de requisito y trámite establecidas llegado el momento pueden ser relativizadas o ponderadas en aras de salvaguardar derechos fundamentales de las personas y de los grupos indígenas.

Celeridad

El eventual registro de un cabildo en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana constituirá un Acto Administrativo y como tal estará sujeto de las actuaciones previstas en la ley.

La producción de dicho acto supone una serie de pasos y procedimientos, que en estricto deben cumplirse dentro de los tiempos establecidos en el presente protocolo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.

El principio de celeridad desde este punto de vista implica no solo cumplir con los términos ordinarios y de Ley, sino darle prioridad a algunos casos excepcionales que así lo requieren, en especial cuando se trate de grupos indígenas que pertenezcan a pueblos en alto riesgo de desaparición física y cultural, o que su situación sea tan apremiante que del registro dependa la garantía de derechos directamente relacionados con la protección de la Vida y la Integridad.

Buena Fe

La presunción de la Buena Fe como principio en la aplicación del presente protocolo implica asumir que tanto los profesionales encargados de su aplicación, por un lado, como los grupos indígenas en la acreditación de los requisitos, suministro de evidencias, generación de información, no incurrir en hechos falsos o delictivos, de modo que de por sí todos los insumos aportados no requieren un medio de demostración o prueba distinto a los que de por sí ellos presenten. En caso de duda fundada, corresponderá al Ministerio del Interior demostrarlo con todos los medios disponibles.

Por el otro lado este mismo principio permite asumir que el funcionario o servidor público encargado de la aplicación del presente protocolo, no está movido por intereses personales o consideraciones caprichosas, de modo que dudas y reclamos en torno a su proceder deben ser demostradas de manera suficiente ante las autoridades de control respectivas.

Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial dentro de este protocolo implica una apuesta en favor de los grupos y sectores más vulnerables y discriminados, tanto para hacer visible su situación, como para promover acciones específicas que contrarresten esas inequidades según sea su situación y características.

En la práctica significa que hay vulnerables dentro de los más vulnerables, discriminados dentro de los más discriminados, y que esta consideración es un criterio suficiente tanto de celeridad como de adecuación.

Legalidad/ Debido Proceso

El principio de legalidad para los efectos de este protocolo supone que el Ministerio garantiza las reglas mínimas del Debido Proceso aplicables para este tipo de actos administrativos y lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, permitiendo a los interesados conocer y, si es el caso, controvertir algunos conceptos, conocer oportunamente los procedimientos y criterios a aplicar, participar activamente en los ejercicios de verificación, etcétera.

Implica también que mientras no se cumplan los criterios de excepción previstos, los pasos, tiempos y oportunidades se deben cumplir conforme están previstos.

CAPITULO 4.

Las definiciones

Para el pleno y cabal cumplimiento del presente protocolo se adoptan los siguientes conceptos y definiciones:

1. Cabildo indígena: es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad. (Decreto 2164 de 1995, Art.2)

2. Cabildo indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas: es el cabildo indígena definido anteriormente, que ejerce autogobierno en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, cuya jurisdicción es social y territorial en tanto ejerce autoridad sobre un conjunto de personas y familias indígenas adscritas, y espacial o territorial en la medida que dispone de lugares y áreas en las que la comunidad indígena desarrolla sus actividades.

3. Pueblo indígena: es el conjunto de personas, familias, grupos, comunidades descendientes de poblaciones que habitaban regiones mucho antes de que estas fueran convertidas en países o fronteras estatales, sienten, manifiestan y conservan conciencia de identidad, y mantienen todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, independientemente de su situación jurídica. (Convenio 169 OIT de 1989)

4. Pueblo indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas: es el pueblo indígena (definido anteriormente) o parte del mismo que por razones históricas, forzadas o subjetivas, permanece de manera constante en ciudades, municipios, distritos o áreas metropolitanas, implicados la mayoría de las veces en dinámicas regionales urbanas o de urbanización, donde desarrollan sus actividades culturales, sociales, económicas, políticas, entre otras, y recrean, conservan y afirman sus identidades étnicas.

5. Comunidad o parcialidad indígena: es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen

conciencia de su identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes. (Decreto 2164 de 1995)

6. Comunidad o parcialidad indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas: es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, que permanece de manera constante en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas, cohesionado por distintos tipos de vínculos y prácticas propias en común, pese a la dispersión espacial.

7. Territorio indígena: Son áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. (Decreto 2164 de 1995).

8. Territorio indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas: es el conjunto de lugares, espacios y escenarios materiales e inmateriales, permanentes o variables, en los que una comunidad indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas construye el pensamiento, promueve el respeto, teje lazos familiares y comunitarios alrededor de las tradiciones culturales, usos y costumbres; fortalece la identidad a partir de las prácticas culturales de cada pueblo, esenciales para la preservación, conservación, pervivencia y cohesión del grupo.

9. Autoridad indígena tradicional: Las autoridades tradicionales son los integrantes de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social. (Decreto 2164 de 1995).

10. Autoridad tradicional indígena en contexto de ciudades, municipios, distritos y/o áreas metropolitanas: es la autoridad indígena cuyo poder de mando se ejerce sobre una comunidad indígena en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana.

CAPÍTULO 5

Los requisitos

Para el registro ante el Ministerio del Interior de los Cabildos en contexto de ciudad, municipio, distritos y/o área metropolitana se establecen los siguientes requisitos, los cuales se entienden concurrentes, es decir que salvo las excepciones establecidas de forma explícita, todos los cabildos que aspiren al registro deben cumplir con ellos.

5.1. Requisitos para la realización del registro POR PRIMERA VEZ

1. Tiempo de existencia: mínimo cinco (5) años de existencia continua.
2. Composición étnica: monoétnica, es decir, que los integrantes del cabildo deben ser de una misma etnia o pueblo indígena.

Criterios de excepción: eventualmente podrán ser registrados cabildos pluriétnicos o que sus integrantes sean de más de una etnia, solo a condición que demuestren una existencia continua de más de diez (10 años), y/o que por tradición cultural sus relaciones de parentesco sean pluriétnicas y exogámicas, como es el caso de varios pueblos de la Amazonía y Orinoquía colombiana

3. Tamaño (número de familias): mínimo veinticinco (25) familias u hogares.

Criterio de excepción: eventualmente este requisito mínimo puede ser relativizado si el pueblo indígena al que pertenezca el grupo en cuestión se encuentra en riesgo de desaparición física y cultural, y el total de sus miembros es bajo, con tendencia a disminuir. Para estos casos se entiende como número bajo alrededor de dos mil (2000) personas o menos.

4. Cohesión Social: estabilidad en su composición; crecimiento razonable de su listado censal entre un periodo y otro; prácticas rutinarias de encuentro, intercambio y socialización de sus integrantes.

5. Vigencia de relaciones regulares o permanentes con los territorios y comunidades de origen: prácticas de intercambio social, cultural, económico y

político, pactadas o no con sus comunidades y territorios de origen.

Criterios de excepción: se exceptúan de este requisito aquellos grupos que no llegaron a la ciudad, sino que fueron absorbidos por la expansión de la frontera urbana, al igual que aquellos que por razones de fuerza mayor, como las asociadas al conflicto armado no pueden sostener relaciones de tipo alguno con sus comunidades y territorios de origen.

6. Capacidad de regulación Interna: capacidad de instaurar una disciplina colectiva y de ejercer control, autoridad y gobierno sobre conductas y comportamientos de sus integrantes que atenten contra la cohesión, unidad y autonomía del grupo, expresada en formas de castigo, cumplimiento de deberes y obligaciones, acatamiento de la autoridad, instauración y cumplimiento de reglamentos internos.

7. Manifiesta vocación de permanencia: decisión clara y explícita de los integrantes del cabildo de estar y permanecer en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana. Percepción colectiva de sus planes y propósitos de vida están en estrecha relación con estos contextos. Predominio de población indígena nacida en tales contextos. Manifiesta sensación de imposibilidad de volver a sus territorios de origen.

Nota aclaratoria: Los denominados cabildos indígenas universitarios no son una entidad de derecho público especial, no tiene vocación de permanencia, carecen de otros requisitos y por lo mismo no son susceptibles de registro como autoridad indígena. Los estudiantes universitarios indígenas podrán articularse al respectivo proceso organizativo que adelanten sus autoridades de origen y/o el cabildo indígena en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana al que pertenezcan siempre y cuando se valore su situación de transitoriedad y el propósito siempre válido de retornar a sus comunidades.

8. Desarrollo de prácticas tradicionales: conservación de rasgos, prácticas, costumbres que los distinguen como grupo étnico, como el idioma, la medicina tradicional, hábitos alimentarios, bailes, formas de vestir, etcétera. Desarrollo de iniciativas orientadas a conservar, recuperar y expresar elementos de su distintividad en el respectivo contexto.

9. Reconocimiento y aval de las autoridades de origen: la autoridad de origen de la mayor parte de sus integrantes, o una autoridad indígena regional o nacional debidamente legalizada del mismo pueblo o etnia al que pertenezca el cabildo interesado, deberá avalar mediante las formalidades acostumbradas su proceso organizativo y la adscripción y pertenencia étnica de sus integrantes.

Criterios de excepción: se exceptúan de este requisito (1) aquellos cabildos que de manera predominante tienen población de tres o cuatro generaciones nacida en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, de suerte que es imposible que un cabildo de origen pueda dar cuenta de todos; (2) aquellos pueblos que por tradición no tienen una autoridad mayor o central que los represente como pueblo; (3) aquellos cabildos cuya base social tiene diferentes orígenes territoriales y étnicos (como es el caso de los cabildos pluriétnicos) y por lo tanto no es posible que una sola autoridad de origen los pueda avalar en su conjunto.

5.2. Requisitos para la realización periódica del registro de un cabildo

1. Solicitud formal de registro por parte del nuevo cabildo.
2. Acta de elección, designación y reconocimiento del nuevo cabildo indígena, en la que conste que el

proceso interno fue convocado por el cabildo saliente y que adicionalmente se adelantó el procedimiento acostumbrado o reglamentado.

3. Posesión del cabildo en presencia del alcalde municipal o distrital: conforme lo estipula la Ley 89 de 1890, el respectivo cabildo debe posesionarse periódicamente ante su comunidad en presencia del respectivo alcalde municipal o distrital, quien en modo alguno puede abstenerse de hacerlo excepto que existan razones de fuerza mayor que impidan hacerlo. El acta de posesión debe estar acompañada del acta de elección, designación o reconocimiento comunitario, en la que se constate el cumplimiento de las reglas acostumbradas para ello.

Nota aclaratoria: el Ministerio del Interior emitirá una circular a todas las administraciones municipales y distritales en la que informará sobre la naturaleza de la posesión de las autoridades indígenas y la pertinencia de que este procedimiento se haga bajo los términos previstos por la Ley. Aquellos cabildos ubicados en áreas metropolitanas podrán acreditar la posesión con la firma del alcalde donde resida la mayor parte de sus integrantes.

4. Inexistencia de conflictos internos previos al proceso de elección, designación o reconocimiento del nuevo cabildo, que puedan afectar su legitimidad.

CAPÍTULO 6.

Procedimientos y trámites

Este capítulo corresponde al debido proceso que se le debe garantizar al cabildo indígena en contexto de ciudades, municipio, distrito y/o área metropolitana que solicite su registro por primera vez al Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. A continuación las etapas de dicho trámite.

1. Solicitud formal por parte del cabildo interesado anexando el nombre del cabildo, la ubicación, la historia, el censo poblacional actualizado y sistematizado, el acta de elección de la comunidad, el acta de posesión ante la comunidad, preferiblemente con la firma del respectivo alcalde municipal o distrital.
2. El Ministerio del Interior debe dar respuesta formal a la solicitud explicando a los interesados cuál es el procedimiento que se continuará, de acuerdo a lo establecido en el presente protocolo. Esta respuesta se debe dar en 15 días hábiles después de radicada la solicitud.
3. El Ministerio del Interior establecerá una base de datos de acuerdo con el orden cronológico, tomando en cuenta la fecha de la solicitud de cada Cabildo.
4. El Ministerio del Interior hará una programación de las visitas de verificación o de trabajo de campo, de acuerdo con el orden cronológico de radicación de las solicitudes, así como de la disponibilidad de profesionales y asignación presupuestal, decisión que se le comunicará al cabildo interesado para concertar la agenda respectiva. El tiempo previsto entre la solicitud y la visita de verificación no puede exceder los seis (6) meses, horizonte de tiempo que puede variar dependiendo del volumen de solicitudes, la disponibilidad de profesionales, el cumplimiento de algunos criterios de celeridad, etcétera.
5. La Jornada de verificación por parte del Ministerio del Interior en terreno será de 8 a 15 días máximo. Eventualmente los tiempos pueden variar dependiendo de las circunstancias, y en todo caso los interesados serán informados de dichas novedades.

Nota aclaratoria: El Ministerio del Interior utilizará los resultados de las entrevistas realizadas, así

como la información que voluntariamente han entregado a esta dependencia en otras ocasiones los cabildos interesados, junto con estudios técnicos previos que se hayan podido realizar, como información válida dentro del procedimiento de verificación de cumplimiento de requisitos.

6. Posterior a la visita de verificación el profesional encargado rendirá un informe técnico, relacionando las evidencias acopiadas y proponiendo de manera argumentada un concepto en cuanto a la viabilidad o no del registro. Este informe debe producirse máximo un (1) mes después de tal visita, dependiendo si la comunidad ha aportado la información solicitada por el profesional.
7. El Ministerio del Interior someterá dicho informe técnico a un comité interdisciplinario conformado a discreción de la DAIRM, del que debe hacer parte el profesional encargado del caso, con el único fin de producir un concepto final sobre la viabilidad o no del registro. Eventualmente dicho concepto puede incluir la recomendación de que se hagan indagaciones complementarias antes de un pronunciamiento oficial. Este acto debe producirse en máximo un (1) mes contado a partir de la fecha de presentación del informe.
8. El Ministerio del Interior emitirá un acto administrativo (resolución) en el que debe precisar si procede o no el registro, las razones de tal determinación, e incluyendo el concepto final elaborado por el comité interdisciplinario antes mencionado. Acto que debe producirse en menos de 15 días contados a partir de la fecha de entrega del concepto.
9. Dicho acto administrativo debe ser publicado por medios oficiales y remitido directamente al cabildo interesado para que si lo considera procedente solicite aclaración o interponga los recursos que la Ley le permite, dentro de los términos de rigor. El acto administrativo por ser un acto de registro, se entenderá notificado en los términos establecidos en el CPACA y contra el mismo procederán los recursos de ley.
10. Durante el proceso de construcción y emisión del concepto, el cabildo interesado podrá solicitar información al Ministerio del Interior sobre el estado del proceso.

CAPÍTULO 7.

Mecanismos y criterios de Control

Los cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, deben ejercer mecanismos de control con el apoyo y coordinación del Estado, para evitar inconvenientes que terminen por deslegitimar sus procesos y reivindicaciones.

Un inventario de lo que podrían ser los eventuales excesos o efectos no deseados del presente protocolo, permite establecer los mecanismos de control más adecuados.

1. Eventual proliferación de cabildos indígenas en estos contextos. Además del cumplimiento de los requisitos establecidos en el capítulo 5, resulta en todo caso deseable que por cada contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana, exista un solo cabildo por pueblo o etnia, y al tenor de ello el Ministerio del Interior adopta los siguientes procedimientos como criterio de control:
 - a. De existir dos o más solicitudes simultáneas de registro de la misma etnia en un mismo contexto, se realizarán ejercicios preliminares de acercamiento y dialogo entre los interesados a fin de establecer la viabilidad de una unificación. En caso de no ser posible, la decisión final dependerá del aval que la autoridad indígena de origen o de la autoridad étnica mayor (regional o nacional) otorgue. Si ninguna de las dos condiciones se cumplen, el Ministerio del Interior podrá profundizar el procedimiento de verificación y al amparo del mismo convocar a una comisión interinstitucional para que se conceptúe sobre la conveniencia o no de que exista más de un cabildo de la misma etnia y proceder en consecuencia. En este caso los tiempos ordinarios previstos dejarán de ser la pauta básica del debido proceso.
 - b. De existir un cabildo previamente registrado, el eventual registro de otro (cabildo) de la misma etnia quedará sujeto, primero, a la comprobación de que no exista un conflicto; y segundo, a un acuerdo entre los unos y los otros que preferiblemente incluya a las autoridades de los territorios de origen o a la autoridad regional o nacional de mayor jerarquía. De no producirse acuerdo alguno, el Ministerio del Interior podrá profundizar

el procedimiento de verificación y al amparo del mismo convocar a una comisión interinstitucional para que se conceptúe sobre la conveniencia o no de que exista más de un cabildo de la misma etnia y proceder en consecuencia. En este caso los tiempos ordinarios previstos dejarán de ser la pauta básica del debido proceso.

2. Incorporación de no indígenas en los autolistados censales indígenas. De comprobarse que en los listados censales de los cabildos en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana se han incorporado personas que no se autoreconocen como indígenas, el Ministerio del Interior tendrá que negar el registro solicitado y generar las recomendaciones para que esta situación sea subsanada en el marco de la autonomía de cada grupo. Adicionalmente el cabildo registrado podrá reportar periódicamente (cada dos años) las actualizaciones del listado censal respectivo, precisando las altas y las bajas. Los cambios desmesurados e injustificados hacia arriba o hacia abajo podrán conllevar a que el Ministerio del Interior haga ejercicios posteriores de verificación, y de encontrarse anomalías que erosionen la unidad y la integridad étnicas, podrá abstenerse de registrar a un nuevo cabildo, en espera de que el grupo indígena opere los cambios o una autoridad competente disponga lo contrario.
3. Estímulo de emigraciones indígenas de los territorios de origen hacia las ciudades y otros contextos con el registro de estos cabildos. La comprobación de la vocación de permanencia en el contexto respectivo de cada persona indígena es ciertamente un mecanismo de control efectivo para evitar este fenómeno. Sin embargo es necesario que entre las autoridades de origen y los cabildos indígenas en contexto de ciudad, municipio, distrito y/o área metropolitana exista una clara coordinación que, por ejemplo, garantice que el eventual ingreso de una persona al autocenso de estos últimos esté previamente respaldada por la verificación de antecedentes comunitarios, la descarga del autocenso de origen y la inscripción en el autocenso del cabildo receptor, y otras prácticas que eviten el despoblamiento de los territorios ancestrales. Así mismo se verificara que la pertenencia al censo no sea simultanea tanto en sus comunidades de origen como en el censo aportado para el registro de cabildo urbano o en contexto de ciudad.

La promoción de la emigración por parte de los cabildos objeto del presente protocolo es inadmisibles

y de comprobarse que dentro de su constitución se incurrió en esta práctica el Ministerio del Interior podría abstenerse de realizar el registro.

4. Control de legalidad. El ministerio del Interior dentro del trámite periódico de registro de un cabildo realizará los controles de legalidad a partir de los documentos que se requieran, a fin de establecer el

cumplimiento de requisitos y formalidades de ley o los establecidos por la costumbre o sus reglamentos internos. De detectar algunas omisiones relevantes podría abstenerse de realizar el registro y, a la vez, promover la activación de mecanismos comunitarios de control. También podrá evaluar la conveniencia de continuar con el proceso de registro si los preceptos que dieron su origen desaparecieron.

CAPÍTULO 8.

Metodología de verificación de cumplimiento de los requisitos

El Ministerio del Interior para la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el Capítulo Cinco (5) de Requisitos, desarrollará un conjunto de procedimientos y metodologías orientado a compilar la información necesaria para garantizar un debido proceso y evitar apreciaciones subjetivas o arbitrarias de los funcionarios públicos o de terceros.

Para tal efecto adopta los siguientes PRINCIPIOS metodológicos:

- Flexibilidad y adecuación a las características y circunstancias de cada cabildo indígena que aspire a ser registrado.
- Valoración e inclusión de los aportes de las organizaciones y comunidades indígenas, así como también evidencias singulares propias de sus saberes y prácticas culturales.
- Participación directa de los interesados mediante ejercicios cualitativos de análisis, reconstrucción de la historia, validación de información, etc.
- Rigor y objetividad, particularmente en el uso de fuentes primarias y secundarias disponibles.
- Concertación del cronograma y de los criterios generales de la metodología de verificación con los interesados.
- Consulta de diferentes fuentes disponibles de información, institucionales y comunitarias, primarias y secundarias.

No obstante el principio de adecuación y flexibilidad metodológica, en todo caso y de manera general se tendrán en cuenta los siguientes TEMAS en la compilación y análisis de información:

- Historia de la creación y conformación del cabildo indígena
- Composición social del cabildo indígena, es decir, el listado censal, clasificación de la población por edad, sexo, niveles de fluctuación y permanencia de la población, comportamiento estadístico entre un período y otro, etc.
- Los listados censales deben contener toda la información de las personas que componen la comunidad, organizadas por núcleos familiares con

información básica como pueblo, nombres y apellidos, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento (real – oficial⁴), origen (comunidad o resguardo de origen), tiempo de residencia en la ciudad, municipio, distrito o área metropolitana, tipo de documento y número, parentesco, dirección (barrio, comuna, localidad), teléfono, carne de salud (régimen, 1811), ocupación, nivel educativo.

- Pertenencia a un pueblo indígena de la población adscrita al cabildo
- Criterios de adscripción y pertenencia al cabildo
- Prácticas sociales, económicas y culturales que contribuyen a la cohesión del cabildo y sus miembros
- Formas de ejercicio del autogobierno y el control social
- Vínculos y relaciones con las comunidades y territorios de origen
- Vínculos y relaciones con las autoridades y organizaciones indígenas de origen
- Formas de visibilización social, económica, cultural y política ante la población no indígena del entorno donde se encuentra ubicado el respectivo cabildo
- Formas de reconocimiento e inclusión por parte de las administraciones municipales, departamentales, distritales y nacionales
- Formas de reconocimiento e inclusión por parte de las organizaciones indígenas regionales y nacionales.
- Prácticas económicas y de supervivencia del cabildo y de la población adscrita.
- Formas y prácticas de construcción y apropiación de espacios y territorios en contextos de municipio, distrito y área metropolitana.
- Los demás aspectos que en virtud a las características de la población y sus necesidades convenga incluir.

Si bien el diseño metodológico que se acoja depende de las especificidades de cada caso, el Ministerio del Interior tendrá en cuenta las siguientes PAUTAS o DERROTOS metodológicos y de método:

- Taller participativo de socialización y concertación del cronograma y del diseño metodológico a seguir.
- Talleres participativos de reconstrucción de la historia, validación de la información u otros propósitos.
- Observación pasiva y/o participativa en eventos o actividades de la población indígena adscrita al cabildo.
- Entrevistas a líderes, mayores (ancianos, viejos), autoridades y miembros del cabildo indígena.

- Acopio y análisis de fuentes secundarias como recortes de prensa, archivos históricos, estudios y monografías, archivos institucionales, archivos familiares.
- Visitas y recorridos de campo o de terreno según sean los ámbitos cotidianos del grupo indígena.
- Visitas a oficinas de gobierno y de Estado, y entrevistas a funcionarios
- Levantamiento participativo de mapas sociales o cartografías sociales
- Acopio y revisión de otro tipo de pruebas que los indígenas consideren relevante aportar.
- Grupos de análisis y grupos focales, es decir la realización de talleres con personas con características

específicas como jóvenes, mujeres, médicos tradicionales, etc.

- Análisis estadístico descriptivo de los autolista-dos censales.

El perfil de los profesionales que realicen la verificación, además de estar debidamente autorizados por el Ministerio del Interior, debe ajustarse al de profesionales de las ciencias sociales con experiencia en trabajo con comunidades indígenas. Para los conceptos o informes finales se deben tener en cuenta los aportes de las autoridades tradicionales y de los profesionales que trabajan con las comunidades indígenas, lo anterior como parte de ese derecho a la participación.

