

**TERRITORIOS INDÍGENAS Y CONTRATACIÓN ESTATAL: UNA MIRADA
DESDE EL PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL**

**PRESENTADO POR:
CESAR AUGUSTO MONTERO GONZÁLEZ
ASESORA: PAULA COMELLAS**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRÍA DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ – 2017**

**TERRITORIOS INDÍGENAS Y CONTRATACIÓN ESTATAL: UNA MIRADA
DESDE EL PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL
ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE MATERIALIZACIÓN DEL DECRETO 1953
DEL 2014 EN EL CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL HUILA CRIHU**

CÉSAR AUGUSTO MONTERO GONZÁLEZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRÍA DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ - 2017**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Jurado

Jurado

Jurado

DEDICATORIA

Esta tesis se la dedico a mi Dios quién supo guiarme por el buen camino,
Darme fuerzas para seguir adelante y no desmayar en los problemas que se

Me presentaron, enseñándome a encarar las adversidades

Sin perder nunca la dignidad

Ni desfallecer en el intento y, a mi familia

¡Por apoyarme!

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar esta etapa agradezco la participación de personas e instituciones como la Universidad Santo Tomás, que me han facilitado las cosas para que este trabajo llegase a un feliz término. Por ello, es un verdadero placer utilizar este espacio para ser justo y consecuente con ellas, expresándoles nuestros agradecimientos.

Debo agradecer también de manera especial y sincera a los compañeros de estudio que siempre estuvieron allí para brindarnos su apoyo incondicional.

Por último, mi agradecimiento también a la Doctora Paula Comellas por haber facilitado siempre los medios suficientes para llevar a cabo todas las actividades propuestas, durante el desarrollo de esta investigación, al igual que su asesoría permanente.

De igual forma a los líderes indígenas miembros de la Organización del Consejo Regional Indígena del Huila CRIHU, pues gracias a ellos pude desarrollar toda la investigación en la consecución de la información primaria.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA	3
Resumen	3
Abstract	3
1. Análisis Histórico de las Características de las Comunidades Indígenas.....	5
1.1. Origen Histórico de la Especial Protección de las Comunidades Indígenas	5
2. Marco Normativo de los Resguardos y Cabildos	13
3. Los Derechos Fundamentales de las Comunidades Indígenas	16
3.1. Derecho a la Propiedad- Decreto 1397 de 1996.....	18
3.2. Derecho a la Educación Indígena	20
3.3. Salud Propia.....	22
4. Conclusiones	26
CAPÍTULO II: LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS	27
Resumen	27
Abstract	28
1. Planes de Vida y Desarrollo Territorial de las Comunidades Indígenas.....	30
1.1. Orígenes y Funciones de los Planes Vida y de Desarrollo	30
1.2. Ley 21 de 1991	35
1.3. Decreto 1088 de 1993.....	37
1.4. Ley 715 de 2001	37
1.5. Decreto 1953 de 2014.....	38
2. Características de los Pueblos Indígenas frente a los Recursos	40
3. Proceso de contratación administrativa a favor de comunidades y resguardos indígenas, en relación con la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas	44

3.1. La Relación entre Autonomía y Territorios Indígenas	44
3.2. La Cooperación entre la Autonomía Indígena y el Ordenamiento Jurídico Colombiano	49
3.3. La Dinámica Contractual de las Comunidades Indígenas	52
3.4. La Contratación Administrativa de las Comunidades y Resguardos Indígenas en el Marco del Decreto 1953 de 2014	60
4. El Consejo Regional de Indígenas del Huila	69
4.1. Problemas Contractuales de Implementación del Decreto 1953 de 2014	75
5. Conclusiones	82
BIBLIOGRAFÍA	85

INTRODUCCIÓN

“La Autonomía Indígena es la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo a sus propios valores, instituciones, y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte”.

James Anaya

La presente investigación pretende abordar el tema de las posibilidades de materialización del Decreto 1953 de 2014, conocido precisamente en el mundo indígena como el Decreto autonómico, que posee una serie de exigencias y condiciones especiales del orden administrativo y estructural a las organizaciones indígenas, que al parecer son muy difíciles de cumplir, en la medida que existe un rezago en sus estructuras organizativas que hasta el momento parecen insuperables por tal motivo ha surgido el siguiente interrogante: ¿Las exigencias contractuales y administrativas del decreto 1953 son realmente posibles para las organizaciones indígenas, además de ello sus requerimientos y condiciones en el fondo desconocen la Autonomía, el Enfoque Diferencial, el Derecho a la Identidad Étnica lo cual profundiza la occidentalización y pérdida de identidad, en el caso concreto del Consejo Regional Indígena del Huila CRIHU? Para dar respuesta al interrogante investigativo es necesario conocer si el CRIHU está en condiciones para seguir desarrollando los valores que están dentro del Decreto ya que en Colombia se siguen desarrollando normas que en el papel quedan muy claras y son muy prometedoras, pero su materialización es muy distante y con ello se estaría repitiendo nuevamente el engaño, de promulgar normas lejanas a la realidad.

El Decreto 1953 de 2014 estableció diferentes requerimientos de carácter contractual como administrativo, aspectos que en el fondo desconocen la autonomía y enfoque diferencial de las comunidades indígenas, para lo cual se realizó una investigación descriptiva-propositiva, con un análisis jurisprudencial y legislativo, frente en la organización autónoma de los pueblos indígenas

para determinar en concreto la diversidad de posibilidades reales ante las exigencias de implementación del D1953.

Con respecto a la metodología utilizada en la presente investigación de carácter propositivo, se ha llevado a cabo a través de un enfoque cualitativo y un método deductivo, en donde ha destacado el análisis dogmático legislativo y jurisprudencial, cabe resaltar que se efectuó un análisis sobre las comunidades indígenas en Colombia con los aspectos más relevantes desde la vigencia de la Constitución Política y la conexión al marco de los instrumentos y decisiones judiciales, pues estos fundamentos son la guía de navegación de la actuación de los indígenas en sus planes de vida y planes de desarrollo de su población, entre otros aspectos la autonomía y su materialización en el ordenamiento colombiano para cumplir la esencia de las normas constitucionales e internacionales.

Frente a la Autonomía también es necesario incluir que, en la relación de los indígenas con el Estado y la forma de obtener recursos económicos a través de la coparticipación, situación que permite en el desarrollo de sus planes de vida entra la contratación que según el Decreto 1953 de 2014 se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO I: LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA

Resumen

Frente al fenómeno de los nuevos derechos que a los pueblos indígenas en Colombia se les han reconociendo, a partir de la constitución de 1991, surgen muchos mitos sociales al respecto. En este sentido se ha desarrollado la percepción social de que a estos pueblos nativos se les cambió de un modelo violento y excluyente, a uno muy incluyente y benefactor, donde se les brinda toda clase de privilegios, entre ellos, les giran o les llegan caudales de recursos para su beneficio. Además, que indígenas pueden administrarlos como quieran y que muchos de estos recursos se invierten en cualquier cosa, lo que genera la percepción de una sobre abundancia económica que se asume como una evidente desigualdad, en relación al trato que se les da a los demás connacionales. Los postulados de la Constitución y la jurisprudencia han permitido que las normas positivas propias del derecho occidental se utilicen en favor de las comunidades indígenas pues en medio de ello, se considera que el Estado Colombiano ha creado un sin número de normas, Leyes, Decretos, Resoluciones etc., pero ello no deja de lado sus usos y costumbres, es decir, se mantiene su propio sistema de derecho, aquel que denominan como Ley de Origen.

Palabras Claves: Comunidades indígenas, autonomía, planes de vida y derechos fundamentales.

Abstract

The phenomenon of the new rights to the indigenous peoples in Colombia have been recognized, on the basis of the constitution of 1991, many social myths; in this sense, it has been developed the social perception that these native peoples, they step in a violent and exclusionary model, to one course very inclusive and benefactor, where all kinds of privileges, among them, spin or reach them flows of resources for their benefit. In addition, that indigenous people can manage them as they

want, and that many of these resources are invested in anything, which creates the perception of a on economic wealth that is assumed to be a clear inequality, in relation to the treatment that is given to the other fellow countrymen. The postulates of the Constitution and jurisprudence have allowed the positive norms of Western law are used in favor of indigenous communities because in the midst of this, it is considered that the Colombian State has created a number of norms, laws, decrees, resolutions, etc., but this does not leave aside their uses and customs, that is to say, it maintains its own system of law, one that referred to as the Law of Origin.

Key Words: Indigenous communities, autonomy, life plans and fundamental rights.

1. Análisis Histórico de las Características de las Comunidades Indígenas en Colombia

1.1. Origen Histórico de la Especial Protección de las Comunidades Indígenas

Los estudios sobre los primeros grupos humanos en Colombia y su desarrollo hasta la época del descubrimiento europeo son aún escasos y pobres (Melo, 1996). Pues desde la conquista española, el mundo occidental irrumpió en un continente habitado por un sinnúmero de comunidades indígenas que regían su vida según cosmovisiones milenarias (Falchetti, 2005). La llegada del conquistador español introdujo grandes alteraciones en la vida de los pueblos (Aylwin, sf.). Por ello, la historia de los pueblos indígenas y afrodescendientes comienza a escribirse con la conquista, pues con la llegada de los españoles, los “pueblos indígenas” no existían sino tan solo como comunidades que poblaban un territorio (López, 2011).

Por otra parte, las comunidades indígenas que se rebelaron contra el naciente Estado republicano de Colombia, durante las guerras de independencia y aliadas con otros grupos sociales y étnicos de la región (Gutiérrez, 2012). Dada la realidad de los derechos formales de los indígenas sobre los territorios colectivos y el casi nulo cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación, alimento y vivienda por la no inclusión en los planes de desarrollo municipales de estas comunidades, bajo el argumento de que sus territorios reciben sus propios recursos económicos (Monje Carvajal, 2015).

Ahora bien, con la promulgación de la Constitución de 1991, las comunidades indígenas de Colombia iniciaron procesos de recuperación de sus territorios con autonomía propia (Ministerio de Cultura de Colombia, 2015), habida cuenta que la Constitución dio visibilidad al grupo étnico

cuando reconoció en su artículo 7 que el Estado debe proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación (Molina, 2012). Adicionalmente, el objetivo de quienes participaron en la Asamblea Nacional Constituyente en representación de grupos étnicos era buscar el reconocimiento a los indígenas de autonomía para administrar sus territorios, prevalencia de su lengua y atender a su diversidad cultural y social (Arbelaez & Vélez, 2008). Además, en desarrollo de los mandatos constitucionales y de los estándares internacionales, la Corte Constitucional ha tutelado reiteradamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas (Indepaz, 2009).

En otro sentido, para la región de América Latina y el Caribe la discriminación y el racismo son parte constitutiva de los problemas, lo que ha traído secuelas de pobreza, exclusión y desigualdad a la vida de millones de personas, principalmente entre los indígenas y los afrodescendientes (Bello & Rangel, 2002).

Los pueblos indígenas fueron conocidos con el nombre de reducciones, porque entre la resistencia de los aborígenes que preferían llevar una vida de nómadas, alejados de los colonizadores, fue necesario reducirles para que vivieran en poblaciones y se les declaró adscritos al pueblo de que formaban parte. Más tarde se les llamó corregimientos, porque quedaron sometidos a la autoridad de un funcionario especial llamado corregidor de pueblos de indios; la población indígena colombiana asciende a 1.392.623 personas y representa 3,35% de la población nacional, que se calcula en 41.468.384 individuos. Con 82 pueblos indígenas, Colombia es el segundo país más diverso de Sudamérica, después de Brasil (Unicef & Funproeib, 2009).

Las comunidades indígenas son aquellas que presentan antecedentes y características eminentemente autóctonas, por su organización familiar, económica y política. Los pueblos son indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización (Cruz, sf.), que

mantienen vivas sus tradiciones lingüísticas y culturales, una fuerte relación con el territorio ancestral y la naturaleza, así como una organización social, jurídica y política propia (DNP, 2012).

Por otra parte, el Estado históricamente ha carecido de una política integral de desarrollo de los pueblos indígenas. Se les ha considerado siempre como minorías étnica, objeto de integración en el resto del País y no como pueblos con identidad propia (Mesa Nacional de Desarrollo, sf.), es más, los indígenas son considerados ciudadanos de segundo orden, que constituyen un impedimento para el progreso de la nación, sin embargo son necesarios para el mantenimiento de la economía nacional por su trabajo como mano de obra (Oliva, 2010).

Es importante mencionar que los Pueblos Indígenas en Colombia han soportado alrededor de 500 años de conquista, usurpación, ultrajes, explotación, afrentas, entre otros, y que actualmente siguen enfrentando la misma problemática, deben sobrellevar además los efectos nocivos de la expedición de políticas con enfoques netamente positivistas, racionales y conductuales” (Pavajeau, 2011).

En la actualidad, la noción de “pueblos indígenas” constituye más que un simple término con el cual se denomina a un aglomerado social; al respecto, sería más preciso decir que constituye una categoría a través de la cual se desarrollan luchas políticas, legales, sociales y académicas. (Aguila, 2015). Los resguardos de indios son vestigios de las antiguas reducciones o corregimientos que lograron conservarse, no obstante, la casi completa extinción de la raza indígena en la mayoría de las colonias españolas en América (CSJ- Sentencia de Octubre 10 de 1942).

Las reivindicaciones indígenas colombianas se focalizaron históricamente y hasta la actualidad en la propiedad colectiva de la tierra y en su gobierno bajo formas autónomas, logro de las organizaciones indígenas colombianas en la recuperación de territorios de pertenencia ancestral para la creación de nuevos resguardos y ampliación de los resguardos coloniales se desprende del

hecho de que la casi totalidad de los territorios indígenas ha sido legalizada; de ello que los pueblos indígenas tienen derechos territoriales reconocidos sobre 29.8% o 34 millones de Ha. de la superficie del país (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2007).

Además, es necesario hacer énfasis en que:

A lo largo de los siglos, se han visto desposeídos de sus tierras, territorios y recursos y en consecuencia muchas veces han perdido el control sobre su propia manera de vivir. Los indígenas representan el 5 por ciento de la población mundial, pero constituyen el 5 por ciento de quienes viven en la pobreza. (...). (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2012)

Ahora bien, en la sociedad colombiana existen grandes desigualdades que en décadas pasadas aumentó la iniquidad, situación que afectó la distribución de los ingresos, sino también los bienes y el acceso a la infraestructura, además, no sólo no lograron reducir la iniquidad, sino que también dañaron el crecimiento (ya que las consiguientes distorsiones del mercado enfriaron las inversiones). Se trata de una posición poco propicia ya que, en Colombia, la iniquidad ha resultado ser un importante factor determinante de la violencia (Giugali, Lafourcade, & Luff, 2003).

En los años setenta y con base en la ley de Reforma Agraria, se inició el reconocimiento legal de tierras a grupos indígenas, cada día más activos en sus reclamos. Hasta 1961 sobrevivían del antiguo régimen colonial de tierras, en forma de resguardos de indios, 81 resguardos, sobre un área de 400 mil hectáreas y una población estimada de 157 mil personas. Casi todas ellas se situaban en el suroccidente andino (Jimeno, 1992).

Adicionalmente, los pueblos indígenas no suelen hacer una separación tajante entre el suelo y sus recursos, tal como lo hace el derecho positivo, en algunas cosmologías se considera que existe un continuo entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual, de ello que, el territorio es lugar

de los ancestros y morada de los sueños o amos de las plantas y de los animales (Arango & Sánchez, 1998).

Las instituciones como el cabildo y el Resguardo son de origen español, mientras que instituciones relativas al ejercicio del poder, autoridad, educación, socialización, reproducción cultural, económica, redistribución y reciprocidad, que integran a sus temas normativos propios, son parte de la producción cultural particular de dichas etnias. Adicionalmente, “constituyen, en su conjunto, uno de los mayores logros obtenidos por los indígenas en América en el reconocimiento de sus derechos territoriales” (Arango & Sánchez, 2004)

En cuanto a la naturaleza Jurídica, los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen, conforme a los Artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargables.

Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio (D. 2164/1995, Art. 21).

De dicha figura jurídica de tenencia de la tierra se resalta algunos de sus elementos característicos: en primer lugar, es necesario aclarar que excluyen la propiedad del subsuelo, que el Estado reserva como perteneciente a la Nación, aunque reconoce el derecho de las Autoridades indígenas a señalar, dentro de zonas mineras indígenas, los lugares no explorables ni explotables por su significado social o religioso.

El elemento jurídico fundamental que define al resguardo indígena ante el Estado es la "propiedad comunitaria", así los grupos étnicos de acuerdo con sus propias formas de control social no ejerzan efectivamente dicha forma de propiedad, o bien, que resguardos recubran diferentes grupos étnicos y consecuentemente diferentes territorios; otras veces, el afán administrativo de las agencias gubernamentales llevó a titular con premura segmentos territoriales a sólo parte de un grupo indígena; sintomático es que la mayor área de los actuales resguardos se halle en zonas periféricas a los polos de desarrollo, o dicho de otra manera, que cerca de éstos, las áreas de resguardos no alcancen el 30% del total nacional. A pesar de que es allí donde se concentra el mayor volumen de población indígena. No podemos dejar de insistir en el hecho que aún permanece en la penumbra de estadística, el caso recurrente en que la propiedad efectiva sobre los resguardos se halla considerablemente diezmada por invasiones de terceros (Correa, 1993).

En medio de toda la figura de Resguardo es la que mejor se ha utilizado y es una herramienta legal para conceder y reconocer territorio a los indígenas. Paradójicamente, de acuerdo con la norma que se ha venido citando, la cual establece estas definiciones cruciales para regular la propiedad de la tierra indígena frente al Estado, la inclusión de una definición de Territorio Indígena no se basa en la propiedad:

El carácter de la posesión o dominio, incluso jurídicamente, no se confunde con el de la propiedad. Dicho espíritu se halla precisado por la Ley 21 del 4 de marzo de 1991 (Convenio 169 de la O.I.T.). Esta ley establece el mandato del Estado a reconocer "a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" (Art. 14) y, el respeto a las "modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos" (Art. 17). Es entonces un concepto más extenso que el de la simple propiedad ocupada efectivamente en el momento presente y efectivo, se remonta al reconocimiento de los derechos sobre los territorios ancestrales, lo que hace

previsible que los derechos sobre territorios en Colombia deben ser revisados a la luz de esta normatividad.

Consecuentemente, estos últimos enunciados normativos parecen, pues, claros en no limitar el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, considerándolos como tierra, ni definir su juridicidad de acuerdo con sus formas de propiedad, puesto que son enfáticamente precisas en considerarlo como territorio: hábitat, ámbito de uso y usufructo y espacio cultural tradicional.

Por otra parte, en Colombia la cuestión indígena desempeña un papel secundario pues en buena medida ello guarda relación con el hecho de que la participación de los sectores indígenas en el total de la población no supera el 2%, de ello que la Asamblea Constituyente no tuvo mayores problemas en concederle amplios derechos en la Constitución Política de Colombia del 20 de julio de 1991 (CP). La proclama de los derechos indígenas es un aspecto; su implementación y concreción (Semper, 2006).

En la Constitución Nacional este derecho se halla consagrado en el reconocimiento jurídico de los “territorios indígenas” (Arts. 10, 246, 286, 321, 329, 56 transitorio, y especialmente el Art. 330). Además, la Constitución amplía a las “tierras comunales de grupos étnicos” el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (Art. 63) que los resguardos poseían por ley, asimismo, reafirma la propiedad colectiva y no enajenable de éstos (Art. 329). El significado que contemplan estos tres conceptos jurídicos, es el siguiente:

En cuanto al carácter de inalienable consiste una condición jurídica que restringe la posibilidad de ser negociado a título de venta los bienes muebles o inmuebles. Las tierras que conforman los resguardos son bienes de propiedad colectiva que la misma Constitución Política impide su compraventa.

Por su lado, la Constitución protege a los territorios indígenas por su condición de imprescriptibles para que nadie pueda alegar su dominio sobre estas tierras, es decir que el título de señor y dueño no rompe con el transcurso del tiempo.

Además, la inembargabilidad se refiere, al impedimento de utilizar los territorios indígenas como garantía de pago o condición para la obtención de créditos. Nadie podrá embargar el territorio indígena, ni imponer medidas cautelares para obligar el cumplimiento de obligaciones que posiblemente se hayan pactado.

El carácter de la propiedad del resguardo no sólo se declara extensivo a los "territorios indígenas", sino que el uso de esta nueva modalidad jurídica en la cual se hallarían incluidos, las tierras comunales de grupos étnicos", sin duda, abre un amplio compás de reconocimiento de territorios étnicos para otras agrupaciones que poseen tal naturaleza en el país. Adicionalmente, en su carácter de "tierras comunales", propone un nuevo marco de definición territorial para aquellas que actualmente se hallan incluías bajo la figura del resguardo.

La extensión del carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de la propiedad del resguardo a dichos "territorios" no ha de ser óbice para confundir lo que en la Constitución está claramente distinguido: la naturaleza del resguardo y las nuevas modalidades consagradas de los territorios indígenas.

De igual manera, en el marco de los derechos humanos se identifican cinco derechos inspirados en el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: el derecho a la distintividad, el derecho a la igualdad, el derecho a lo propio, el derecho al mejoramiento y el derecho preferente. Derechos concurrentes para la época, de los cuales, los cuatro primeros son válidos siempre y el quinto es temporal en razón a que todavía existen situaciones de discriminación insuficientemente superadas en la realidad (Calla, 2000).

Es importante, tener en cuenta el contexto en el cual se plantea la defensa de las etnias. Lo que nos remite a dos aspectos fundamentales: la dinámica del conflicto armado en Colombia y el "empoderamiento" de estas comunidades (Niño, 2005), además, la grave situación humanitaria ha generado desplazamiento, marginalización extrema y la degradación del medio ambiente en los territorios indígenas. Factores como los cultivos de uso ilícito y la implementación de mega proyectos, desarrollados sin atender adecuadamente los legítimos intereses colectivos de las comunidades indígenas, constituyen problemas vigentes para su supervivencia (Acnur & Unhcr, 2012).

Por último, hoy en día el tema de la diversidad cultural ha cobrado enorme relevancia a nivel mundial debido a los procesos de reconocimiento que han impulsado los pueblos indígenas, a fenómenos sociales como la migración interna y externa que se vive y al desarrollo de las tecnologías de la información, así como a fenómenos derivados del proceso de globalización (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social , sf.).

2. Marco Normativo de los Resguardos y Cabildos

El resguardo es una institución legal, sociopolítica de origen colonial español en América, fue creada para reconocer los territorios ocupados tradicionalmente y aprovechados colectivamente, para proteger la población indígena del peligro de extinción por abuso de los conquistadores y encomendadores. Así, se reconocían los pueblos indígenas como territorios propios sujetos a la autoridad indígena del Cabildo, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias. (Lopez, 2011)

El desarrollo de acciones por parte de las organizaciones indígenas a nivel nacional fue clave en la declaración constitucional realizada en 1991, en donde Colombia se reconoce como una nación

pluriétnica y multicultural. Lo que conlleva que los indígenas tienen una pertenencia al Estado desde su particularidad, de modo que sea posible desde su autonomía aplicar los modelos ancestrales de la comunidad (Londoño, 2003).

El Constituyente de 1991 con el fin de proteger la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas estableció la propiedad colectiva de los resguardos y de las tierras comunales de las etnias asignándoles, entre otros, el carácter de inajenables, de manera que no pueden ser objeto de venta o transacción alguna por parte de ninguno de los miembros que conforman la comunidad indígena. Quiso así el Constituyente defender las tierras de los pueblos indígenas como colectividad sujeta a tratamiento especial (Terner, 2013).

Una vez entrada en vigencia la Carta Política de Colombia en 1991, la Corte Constitucional inicia una era proteccionista bajo la égida del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho (CConst, C-406/1992, MP. C. Angarita, 1992), lo que además de convertirla durante sus primeros años en la Corte de Oro, le permitió incorporar y desarrollar la doctrina sobre el bloque de constitucionalidad, como en su momento lo documentó académicamente el profesor Uprimny Yepes (Uprimny, 2005).

Tras una lectura armónica de las decisiones constitucionales en materia indígena desde la misma perspectiva del bloque, se entiende que las minorías étnicas son protegidas especialmente por la irrigación del DIDH, según exégesis que ha realizado el alto tribunal en sentencias como la T-1080/12; así como en una abundante jurisprudencia proteccionista sobre el particular, en la que ha referido aspectos como:

[...] los derechos fundamentales materializan principios constitucionales que prevalecen sobre el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; por ello se ha visto la necesidad de conformar un bloque de constitucionalidad entre las disposiciones

constitucionales que desarrollan los artículos 2° y 7° de la Carta y los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República, que reconocen los derechos humanos de los pueblos indígenas y que prohíben su limitación. (CConst, T-048/02, MP. A. Tafur, 2002)

Este derecho de los indígenas a participar en aspectos que tiene que ver con su población y su territorio se liga al derecho a la identidad como etnia porque tiene relación con la supervivencia cultural, y encuentra su fundamento en las normas de la Constitución antes citadas y en el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, reconocido en el artículo 9° de la Carta Política y en el artículo 1° del Pacto de derechos civiles y políticos de 1966. Y específicamente está consagrado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la ley 21 de 1991, Convenio que hace parte del ordenamiento jurídico colombiano (art. 93 C.P.). (CConst, T-634/99, MP. A. Martínez, 1999)

El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, [...] el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación. (CConst. SU-039/1997, MP. A. Marínez, 1997) (Subrayado fuera de texto)

Las demás fuentes normativas de la especial protección [...] se encuentran en las disposiciones superiores que señalan al pluralismo, la dignidad humana y al principio de igualdad como valores fundantes del Estado Social de Derecho; en las que reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural de la Nación; en aquellas que aludiendo genéricamente a los grupos étnicos reconocen el carácter oficial de sus dialectos en sus respectivos territorios; la

inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de sus tierras comunales y su derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural; y en los tratados internacionales que, sobre la materia, han sido incorporados al ordenamiento interno por vía del bloque de constitucionalidad. (CConst, T-576/2014, MP. L. Vargas, 2014)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de noviembre 28 de 2007, al resolver el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, manifestó que

[...] al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes [...]. (Corte IDH, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam/2007)

Por último, los indígenas reducidos a la vida civil, establecieron una forma de gobierno, por medio de la organización llamada Cabildos Indígenas, cuya misión es la de representar a las parcialidades indígenas y que sería elegida conforme a las costumbres de la comunidad (Mora, 2003).

3. Los Derechos Fundamentales de las Comunidades Indígenas

Con la Constitución Política de 1991, los grupos étnicos salen de las sombras para respirar un aire nuevo que por siglos fue olvidado por la segregación. En la década de los 90's el movimiento indígena irrumpe en la vida política nacional, tiene asiento en la Reforma Constitucional, y la Constitución Política de 1991 refleja ese espacio claramente ganado por los grupos étnicos del país (indígena, negro y raizal).

Desde el preámbulo de la Constitución Nacional se proclama que:

El pueblo de Colombia para asegurar a todos los colombianos invocó como principios básicos la vida, la convivencia, la justicia, la igualdad, la libertad, la paz, el trabajo y el conocimiento en el marco de la democracia participativa, a fin de garantizar un orden político, económico y social justo. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

A partir de estos principios la Constitución incorpora los valores y preceptos que dan contenido a los derechos reconocidos en cada una de las normas inscritas en su texto.

Con la nueva Constitución se consagran derechos fundamentales relacionados con la diversidad cultural y lingüística, la identidad, la participación y la autonomía de los grupos étnicos.

- Autonomía a sus entidades territoriales, fundada en el respeto de la Dignidad humana y en la prevalecía del interés general, la efectividad de los principios, derechos y deberes (Art. 2).
- Derecho a ser reconocidos y protegidos por el Estado en su diversidad étnica y cultural (Art. 7).
- Obligación del Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Art.8).
- Derecho al reconocimiento de las lenguas y dialectos como oficiales en sus territorios (Art. 10).
- Derecho a una enseñanza bilingüe en las comunidades tradicionales lingüísticas propias (Art. 10).
- Derecho a la vida (Art. 11).
- Derecho a la libertad e igualdad ante la ley sin ningún tipo de discriminación.
- Derecho a la salud (Art. 49).

- Derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (Art. 68)
- Derecho a ser reconocidas dignamente sus manifestaciones culturales, en igualdad a los demás que conviven en el país, como fundamento de la nacionalidad (Art. 70).
- Derechos especiales sobre la riqueza arqueológica en sus territorios de asentamiento (Art. 72)
- Derecho a participar en las decisiones administrativas o legislativas que puedan afectar el medio ambiente en sus territorios (Art. 79).
- Prevalencia en el Ordenamiento Jurídico interno de los Tratados que reconocen derechos humanos de la población colombiana- Convenio 169 de la OIT, reconoce derechos humanos y especiales a los pueblos indígenas (Art. 93).
- Derecho a constituir los territorios indígenas como entidades territoriales, con autonomía para gobernarse con autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios, y con participación en las rentas nacionales (Arts. 286, 287).

3.1. Derecho a la Propiedad- Decreto 1397 de 1996

Representa un importante avance en lo que a la conformación de territorios indígenas se refiere, en virtud de lo estipulado en el artículo 329 constitucional, otorgando competencias y consolidando mecanismos en aras de garantizar los derechos al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia y fortalecer la jurisdicción especial indígena. Aspectos propios que se traducen en ejes de intervención y componen los planes integrales de vida indígena.

En dicha normativa el plan de vida constituye un elemento esencial para una correcta aplicación de lo consignado en esta norma, toda vez que estos son el principio rector de los procesos de planeación y administración de las competencias y funciones públicas allí recogidas (D. 1953/2014, Art. 15).

En la misma medida, en el evento en que determinado resguardo indígena no solicite la administración directa de la asignación del SGP, estos recursos se ejecutarán en convenio con la respectiva entidad territorial, para financiación de proyectos de inversión en observancia de aquellos incluidos o formulados en los planes de vida (D. 1397/1996, Art. 34).

Dos aspectos a destacar de este decreto corresponden a la financiación y capacidad jurídica para el ejercicio de las funciones públicas atribuidas y que se regulan en los artículos 8 y 9:

Artículo 8. Financiación. El ejercicio de las competencias y funciones públicas asignadas a los Territorios Indígenas se financiará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a cada sector. La asignación especial del SGP de los Resguardos Indígenas se destinará para financiar los proyectos de inversión de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto. (D. 1953/2014, Art. 8).

Los gastos establecidos en el presente Decreto que no correspondan al Sistema General de Participaciones SGP serán financiados con cargo a las apropiaciones presupuestales que hayan sido legalmente definidas para el efecto.

El documento CONPES determinará los montos que se podrán destinar para financiar los gastos de dirección, administración y gestión de cada sector, con base en la información relacionada con la implementación del presente Decreto, que será suministrada por los respectivos ministerios y/o departamentos administrativos que tengan la competencia. Dichos montos provienen de las participaciones de educación, salud y agua potable y saneamiento básico del sistema general de participaciones.

Artículo 9. Capacidad Jurídica. Para los efectos del desempeño de las funciones públicas y de la consecuente ejecución de recursos de que trata el presente Decreto, los Territorios y

Resguardos Indígenas que hayan sido autorizados para administrar recursos del SGP conforme a lo dispuesto por este Decreto serán considerados entidades estatales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Dicha capacidad será ejercida a través de su representante legal, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto. (D. 1953/2014, Art. 9).

Con este último artículo se zanja la discusión suscitada en cuanto a la naturaleza jurídica de los resguardos, pues de manera clara los reconoce como entidades estatales de lo que se desprende su sometimiento a las disposiciones de derecho público.

3.2. Derecho a la Educación Indígena

Con la firme intención de avanzar en la conformación de un sistema educativo propio de las comunidades indígenas, y en atención a los significativos logros alcanzados con la aplicación del decreto antedicho, se expidió el Decreto 2500 transitorio que, conforme su artículo 1°

(...) reglamenta la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas para garantizar el derecho a la educación propia en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio SEIP. (D. 2500/2010)

Conviene en este punto remitirnos de nuevo al Decreto 1953 de 2014, el cual define el SEIP como

(...) un proceso integral que desde la ley de origen, derecho mayor o derecho propio contribuye a la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas.

Este proceso integral involucra el conjunto de derechos, normas, instituciones, procedimientos y acciones que garantizan el derecho fundamental a la educación indígena propia e intercultural, el cual se desarrolla a través de los componentes político-organizativo, pedagógico y

administración y gestión, los cuales serán regulados por las correspondientes normas. (D. 1953/2014, Art. 39)

Dicho sistema tendrá los siguientes objetivos:

- ✓ Impulsar y consolidar los procesos de educación propia de acuerdo con las particularidades de cada pueblo.
- ✓ Construir y fortalecer espacios de saber desde las cosmovisiones de los pueblos indígenas.
- ✓ Fortalecer la construcción de un Estado pluriétnico y multicultural.
- ✓ Preservar y fortalecer las identidades étnicas y culturales de los pueblos indígenas.
- ✓ Preservar, revitalizar y recuperar las lenguas nativas y demás formas propias de comunicación de los respectivos pueblos indígenas.
- ✓ Desarrollar procesos de investigación que contribuyan a la producción, revitalización, valoración de los saberes, prácticas y conocimientos propios y a su interacción con otros saberes y conocimientos.
- ✓ Generar condiciones pertinentes y adecuadas para el establecimiento del diálogo de saberes, prácticas y conocimientos, y para el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural.
- ✓ Fortalecer el multilingüismo como estrategia para construir conocimiento.
- ✓ Aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.
- ✓ Fortalecer la consolidación e implementación de los planes de vida o sus equivalentes, que defina cada pueblo de acuerdo con la Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio. (D. 1953/2014, Art. 40).

3.3. Salud Propia

Observando la importancia que para los pueblos indígenas representa la conservación de los deberes y practicas originarias que pasan de generación en generación para la atención de las enfermedades y la salud de los miembros de sus comunidades es menester hacer una aproximación a la dinámica normativa que reconoce y protege este aspecto.

En el Decreto 1811 de 1990 se circunscribieron fundamentos jurídicos orientados a articular el Derecho a la salud con el derecho a la autonomía:

(...) dentro del conjunto de los valores de las culturas indígenas, los conocimientos y destrezas propios de su medicina natural han hecho aportes de alto interés a la prevención y curación de ciertas enfermedades y siguen cumpliendo un papel fundamental tanto en la salud de las referidas comunidades como en la supervivencia y el desarrollo de su vida comunitaria. (D. 1811/1990)

Con el fin de garantizar el cuidado en la salud de la población indígena no afiliado al sistema subsidiada en salud, en cumplimiento del Decreto 1811 de 1990, esta sería atendida de manera gratuita con cargo a los recursos de oferta transferidos a las instituciones públicas o aquellas privadas que tengan contrato con la Nación o las entidades territoriales.

a. La Ley 100 de 1993

En su Artículo 157, crea la afiliación al régimen subsidiado para las personas que no pueden pagar, incluye las comunidades en el nivel de población de menores recursos y en rango de vulnerables (L. 100/1993). De acuerdo a lo anterior el Decreto 1398 de 1994 reglamenta el plan de

Beneficios del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, establece que las comunidades indígenas acceden a la prestación del servicio en la categoría de régimen subsidiado.

b. Ley 691 de 2001

Reglamentado por Decreto 2716 de 2004, establece la participación de los grupos étnicos en el sistema de Seguridad Social en Colombia. De acuerdo con estas normas, las políticas en salud dirigidas a las comunidades indígenas tendrán en consideración el saber y las prácticas indígenas, basados en los criterios de pluralismo médico, como también al respeto a los contextos socioculturales y particularidades propias y, por tanto, deben incluir actividades y procedimientos de medicina tradicional indígena, en procura del fortalecimiento de la integridad cultural de los pueblos indígenas. Así mismo señala un subsidio alimentario para las mujeres en estado de gestación y los menores de cinco años y viabiliza que las autoridades de los pueblos indígenas creen las Administradoras de Indígenas de Salud “ARSI”, encargadas de administrar los subsidios (L. 691/2001).

c. Decreto 1973 de 2013

Si bien con anterioridad las distintas reglamentaciones en el ámbito de la salud para pueblos indígenas se mostraban como avances importantes, persistían algunas deficiencias en cuanto a la atención prestada y al establecimiento de unas adecuadas políticas públicas, pues se desconocían los aspectos culturales, así como particularidades de cada pueblo. En este contexto que con el Decreto 1973 de 2013 se crea la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones indígenas, como una instancia de trabajo de carácter consultivo y técnico para la construcción colectiva de las políticas públicas en salud para los pueblos indígenas de Colombia (D. 1973/2013, Art. 1).

Objeto que se orienta a la formulación y contribución para la construcción e implementación de las políticas públicas de salud de los pueblos indígenas, con la participación de la comunidad y sus autoridades en las diferentes instancias de decisión y estructuras organizativas autónomas, en el marco de la construcción de un Sistema Indígena de Salud Propio e intercultural (SISPI), en garantía del derecho fundamental a la salud de los pueblos indígenas, de manera integral y universal, con respeto a las diferencias culturales y a los conocimientos de la medicina tradicional propia, administrados por sus autoridades tradicionales (D. 1973/2013, Art. 1).

El mentado sistema SISPI, lo define el Decreto 1953 de 2014 así:

Es el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho Sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. El SISPI se articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos indígenas.

El SISPI es integral y se desarrolla en el marco del derecho fundamental a la salud, bajo la rectoría del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces., a través de las instancias y procedimientos que determine el presente Decreto y demás disposiciones que lo modifiquen, sustituyan y reglamenten. (D. 1953/2014, Art. 74)

Más adelante en el mismo cuerpo normativo se definen las competencias de los territorios indígenas en materia de salud bajo este sistema propio y que se resumen en las siguientes:

- ✓ Definir, adoptar, adaptar y ejecutar acciones en Salud Pública, en coordinación y articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con las normas que se expidan en el marco del SISPI y del SGSS, previa certificación en salud.
- ✓ Los Territorios Indígenas asumirán la competencia del manejo del riesgo en salud de acuerdo con el grado de desarrollo del SISPI, siempre y cuando con las condiciones y los requisitos que establezcan el Ministerio de Salud y Protección Social y la Subcomisión de Salud. Las disposiciones que establezcan dichas condiciones serán concertadas en la Mesa Permanente de Concertación o quien haga sus veces y se implementará de manera gradual, para garantizar el derecho fundamental a la salud.
- ✓ Crear y/o transformar las estructuras propias para el desarrollo del SISPI de acuerdo a la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de cada pueblo indígena.
- ✓ Las competencias de prestación del servicio podrán ser asumidas directamente por el Territorio Indígena con las estructuras propias de salud de propiedad de los Territorios Indígenas y de acuerdo con las normas vigentes que regulen el SGSSS y las formas propias del cuidado de la salud en el marco del SISPI. Las disposiciones especiales de apertura, manejo financiero, permanencia, cierre y liquidación de las estructuras propias de salud de los territorios se adoptarán con participación de los pueblos indígenas en la Mesa Permanente de Concertación Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.
- ✓ Dirigir, planificar y administrar el SISPI en su territorio, conforme a sus componentes y de acuerdo a la particularidad de cada pueblo indígena.
- ✓ Administrar, suministrar y responder por la información en salud relacionada con la salud pública, gestión del riesgo y del cuidado de la salud en los aspectos administrativos, financieros y epidemiológicos que se generen en los respectivos Territorios Indígenas y sus estructuras propias en salud y otras que allí operen, en condiciones de oportunidad, calidad y pertinencia, de acuerdo con la reglamentación que se expida para la materia en el marco del SISPI y del SGSSS. (D. 1953/2014, Art. 83

4. Conclusiones

Primera: La Constitución Política de 1991 estableció el inicio de una nueva era de protección legal de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo que concierne por lo menos a su reconocimiento oficial. Además, tanto los preceptos de la Constitución y la jurisprudencia han permitido que las normas positivas, propias del derecho occidental se utilicen en favor de las comunidades indígenas, sin por ello dejar de lado sus usos y costumbres. Es decir, se mantiene su propio sistema de derecho, aquel que denominan como Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio, pues los pueblos indígenas buscan que sus derechos se materialicen de la manera más eficaz y ágil.

Segunda: Los derechos formales y legalmente reconocidos en favor de los indígenas, difieren mucho de lo establecido por la Constitución Política de Colombia respecto a la calidad de vida y en el cumplimiento del derecho a la distintividad, el derecho a la igualdad, el derecho a lo propio, el derecho al mejoramiento, el derecho preferente y el derecho de autonomía. Lo anterior, teniendo en cuenta que aún existen graves problemas que atentan contra los territorios, como son la tranquilidad, la paz y su pervivencia, situaciones generadas por el conflicto armado, grupos delincuenciales y actividades ilícitas, que se apoderan y usan a la fuerza los territorios indígenas. Además, cabe destacar el bajo cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación, alimento y vivienda por la no inclusión en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional de los respectivos gobiernos.

CAPÍTULO II: LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Resumen

El Consejo Regional de Indígenas del Huila, en su estructura de afiliados tiene 24 comunidades entre las cuales están los Resguardos constituidos, los Cabildos con territorio y Cabildos o asentamientos indígenas sin territorio. En la actualidad, esta organización posee una sede propia ubicada en la ciudad de Neiva y desarrolla un cierto nivel de organización administrativa. A su vez, viene desarrollando una serie de contratación con la Gobernación del Huila, los Municipios y otras entidades estatales, por lo mismo se tiene la posibilidad de conocer de fondo los procesos contractuales desarrollados por esta organización indígena y a su vez determinar las perspectivas y las reales posibilidades que tienen frente a la implementación del D1953, ante la búsqueda de mayor materialización de su Autonomía. Además, la existencia de normas que facilitan los procesos de contratación con las organizaciones indígenas, de lo cual se infiere que las exigencias normativas y contractuales se desvirtúan y generan con ello facilismo, corrupción y despilfarro de estos recursos. En este sentido, el Decreto 1953 del 2014, conocido también como el Decreto Autonomico, donde supuestamente en su materialización se desarrollaría en gran medida el Derecho a la Autonomía indígena reconocida para ellos como un derecho fundamental; ciertamente el D1953, si contiene y desarrolla normativamente la posibilidad de la contratación con las organizaciones indígenas de los recursos de Salud, Educación, Transferencias provenientes del SGP y los recursos del Bienestar Familiar en relación con los programas de atención a la población infantil. No obstante, desde su promulgación Diciembre del 2014, al momento, que se conozca ninguna de las organizaciones indígenas nacionales o regionales, han podido cumplir los requisitos y exigencias administrativas para implementarlo; es en este contexto que la presente investigación busca determinar los alcances de este Decreto, sus exigencias y requerimientos desde la perspectiva

contractual, a la vez sus posibilidades reales de materialización contrastando el Decreto con la realidad administrativa y organizativa de los pueblos indígenas, ayudando a determinar si el D1953 profundiza el Derecho a la Autonomía o en el fondo sus exigencias y condiciones son muy lejanas para nuestros pueblos originarios. Esta investigación, se implementará desde la perspectiva del estudio de caso, en este sentido se selecciona la organización Consejo Regional Indígena del Huila CRIHU, que posee afiliados a tres pueblos indígenas, los Nasas (Paeces) los Misak (Guambianos) y el pueblo Yanakona, entre ellos tienen una población aproximada de 12 mil personas que habitan en el Departamento del Huila.

Palabras Claves: Contratación pública, territorios indígenas y autonomía.

Abstract

The Regional Council of Indigenous Peoples of the Huila in its structure of affiliates has 24 communities among which are the safeguards established, the Cabildos with territory and Cabildos or indigenous settlements without territory; this organization at the time already has its own headquarters located in the city of Neiva and develops a certain level of administrative organization; in turn has been developing a series of recruitment with the Province of Huila, municipalities and other state entities, they have the opportunity to get to know the background of the contractual processes developed by this indigenous organization and in turn determine the perspectives and the real possibilities that are in front of the implementation of the D1953, to the search for greater Materialization of their autonomy, in addition, the existence of rules that facilitate the recruitment processes with indigenous organizations, from which it is inferred that the regulatory requirements and contractual potency and generated with this expediency, corruption and waste of these resources. The Decree 1953 of 2014, also known as the Decree, where

supposedly in its realization would be developed to a great extent, the right to indigenous autonomy recognized for them as a fundamental right; certainly the D1953, if it contains and normatively the possibility of contracting with the indigenous organizations of health resources, Education, transfers from the GSP and the resources of the Family Welfare in relation to the programs of care for the child population. But, since its enactment in December 2014, at the time, that none of the national or regional indigenous organizations, have been able to meet the requirements and administrative requirements to implement it; it is in this context that the present research seeks to determine the scope of this decree, their demands and requirements from the perspective of the contract, at the same time its real possibilities of materialization contrasting the Decree with the administrative and organizational reality of indigenous peoples, helping to determine if the D1953 deepens the right to autonomy or in the background its demands and conditions are very distant for our peoples. This research will be implemented from the perspective of the case study, in this sense is selected the Organization Regional Indigenous Council of the Huila CRIHU, which is affiliated to three peoples, the Pots (Paez) 80569 (Guambianos) and the people Yanakona, among them have a population of approximately 12 thousand people who live in the department of Huila.

Key Words: Public procurement, indigenous territories and autonomy.

1. Planes de Vida y Desarrollo Territorial de las Comunidades Indígenas

1.1. Orígenes y Funciones de los Planes Vida y de Desarrollo

Uno de los principales elementos a tener en cuenta, es que los territorios indígenas al ser reconocidos en su modalidad de Resguardos, se van asimilando a la categoría de Entidades Territoriales Especiales, a partir de ello, se asume legalmente que la entidad debe tener la asignación de recursos por parte del Estado, aunada la importancia del derecho a la autodeterminación, que conforme al criterios de las comunidades indígenas es:

Una de las formas concreta de ejercer el derecho a la libre determinación es la Autonomía. Esta permite la expresión de la libre Determinación interna de los pueblos y, por el contrario, no implica el ejercicio del derecho a la libre determinación externa, es decir, la facultad de establecer relaciones directas con otros estados de manera dependiente. “Autonomía”, por consiguiente, no debe confundirse con “soberanía” pues esta última, tal como la define el Derecho, es una facultad que únicamente posee los estados, la cual implica “la potestad suprema (...) de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física” por todo. (Autoridad indígena del Cauca, 2015)

Los derechos de los pueblos indígenas remiten al concepto angular del derecho a la distintividad. Se refiere a la posibilidad respetable y valorable para considerarse a sí mismos como diferentes, y a ser respetados como tales, bajo el principio de que unas diferencias culturales no son más valiosas que otras. Se establece así –a partir de la igualdad– un sistema de equivalencias donde el derecho a la diferencia es sinónimo del derecho a la distintividad, a la particularidad (Unicef, 2003).

En ese sentido surgió la figura de los Planes Integrales de Vida en las comunidades indígenas, como un referente similar al del Plan de Desarrollo, lo que ha significado la exigencia de que los

territorios indígenas deban construir sus Planes de Vida, para tener un horizonte de inversión y desarrollo de sus comunidades y territorios, de ello que la continuidad de los pueblos está directamente relacionada con el mejoramiento integral de la calidad de vida de las familias y comunidades indígenas que habitan en el resguardo. Con el ánimo de diagnosticar el estado en que se encuentra cada comunidad y en la búsqueda de alternativas efectivas que solucionen de raíz los problemas que no están dejando campo a las nuevas generaciones (Reaguardo Indígena Caño Mochuelo, 2013)

Para el efecto, resulta forzoso indicar que la ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, al establecer el contenido de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, en su artículo 31 explícitamente faculta a las autoridades de los territorios indígenas (Cabildos y Gobernadores), para que, desde sus usos y costumbres, determinen la debida planificación en beneficio de su colectividad:

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 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. (L. 152/1994, Art. 31)
(Subrayado fuera de texto)

La norma precitada constituye el primer antecedente normativo en lo que a planeación se refiere, que encuentra en la autonomía, el sustento que determina su alcance:

Artículo 32°.- Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia. (L. 152/1994, Art. 32)

Los planes de desarrollo son el campo de acción de los gobiernos de turno, pero a diferencia de los pueblos indígenas, se presenta que ellos desarrollan y aprueban planes de vida, documentos transversales en toda la organización comunitaria y por un tiempo mayor, es decir, a un largo plazo, habida cuenta que el fin del plan de vida es articular y dinamizar los aspectos culturales del pueblo.

Este principio se configura como desarrollo de otro que es fundamental en el derecho internacional, este es, la autodeterminación de los pueblos, que se encuentra consagrado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el Programa de Acción de Viena, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT.

El sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe los define de la siguiente manera: En esta instancia los planes de vida se constituyeron en mecanismos de negociación, participación concertación y control, que son un instrumento político que debe permitir un desarrollo propio, facilitando el fortalecimiento de los pueblos indígenas dentro de los parámetros de procesos de legalización, protección y conservación del territorio, establecimiento y promoción de sistemas sostenibles de producción, fortalecimiento de los sistemas del derecho propio, cultura, política y recreación, además la creación de espacios donde los pueblos actúen con poder de decisión en temas de sistemas de desarrollo educativo basados en currículos interculturales y bilingües, el rescate de sistemas tradicionales de salud al igual el fortalecimiento organizativo en aspectos de liderazgo, administración, planeación, gestión de proyectos y alianzas (SIAPP, s.f.).

Por su parte, para la ONIC, los planes de vida son una herramienta con que poseen los pueblos indígenas para preservar la integridad étnica y cultural de los mismos, la cual es diseñada por ellos con la dirección de sus autoridades con el fin de crear las condiciones para su desenvolvimiento futuro como grupos sociales y culturales distintos (Sena, 2009).

Es claro por lo tanto que los planes de vida son la formulación explícita del proyecto integral de desarrollo y vida de los pueblos indígenas, son el equivalente a los denominados planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los municipios, así mismo se configuran como el instrumento orientador de todos los procesos que se requieren para materializar los sueños y aspiraciones posibles; tienen como base un proceso de diagnóstico integral de la comunidad, que establece el escenario real en todos los aspectos centrales de la pervivencia, así mismo presenta los escenarios posibles y deseables en cada aspecto orgánico e integral del modelo de desarrollo y de vida.

Siendo congruente con estas consideraciones, el cuadro que a continuación se relaciona pretende establecer las diferencias entre los Planes de Vida, de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (Muyuy Jacanamejoy, 2012):

PLAN INTEGRAL DE VIDA	PLAN DE DESARROLLO	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Asegurar la pervivencia de los Pueblos Indígenas.	Mejorar las condiciones de vida mediante bienes y servicios.	Organización y desarrollo territorial urbano.
Bienestar colectivo		Crecimiento económico
El Hombre parte de la naturaleza, equilibrio y preservación de los recursos naturales.	Hombre dueño de la naturaleza, explotación de los recursos.	
Énfasis en cosmovisión y territorialidad.	Énfasis técnico.	
Participación comunitaria y directa	Participación representativa.	
Convocados por las organizaciones y autoridades indígenas.	Convocado por entidades.	
Largo plazo y permanente.	Por periodo de gobierno de cuatro años.	Duración de doce años.

ES UNA DECISIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	POR MANDATO LEGAL	POR MANDATO LEGAL
--	----------------------	----------------------

En consecuencia, los Planes Integrales de Vida recogen los pensamientos de identidad y cultura, al expresar el deseo de seguir siendo Pueblos Indígenas, pueblos con identidad, cultura, salud intercultural, educación pertinente, con gobierno propio y viviendo en justicia (Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, 2012)

1.2. Ley 21 de 1991

En la década del noventa, el Estado colombiano presentó desarrollos legislativos y normativos, como suscribió de tratados internacionales para garantizar, promover y proteger la diversidad étnica cultural del país (DANE, sf.). Asimismo, la Constitución Política de 1991 estableció que el Estado tiene que reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural del país, señalando que es su obligación y la de todas las personas, proteger las riquezas naturales y culturales de la nación (Rodríguez, sf.).

De conformidad con la Ley 21 del 4 de marzo de 1991, 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 este 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 (L. 21/1991, Art. 7-1).

Como puede observarse, el texto esencial está dirigido a reconocer el derecho étnico de decidir sobre las prioridades y control de su propio desarrollo. La participación en las decisiones oficiales que atañen a su vida cotidiana es el elemento adicional.

En dicha perspectiva, para el ejercicio de la autonomía en el diseño de las políticas, los planes y programas de desarrollo, la Constitución previó la autonomía de la organización de los grupos étnicos en la toma de decisiones. Específicamente referido a los Territorios Indígenas, la Constitución dispone el mecanismo de los Consejos Indígenas como forma de gobierno; su organización se hará con arreglo a los usos y costumbres de sus comunidades (Art.330), y administrará dicho territorio aún en el caso de que comparta dos o más departamentos (Art. 229; párrafo), asignándole las siguientes funciones:

- ✓ Velar por la aplicación de las normas legales sobre el uso del suelo y poblamiento de sus territorios.
- ✓ Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- ✓ Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
- ✓ Percibir y distribuir sus recursos.
- ✓ Velar por la preservación de los recursos naturales.
- ✓ Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
- ✓ Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

- ✓ Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
- ✓ Las que les señalen la Constitución y la ley.

1.3. Decreto 1088 de 1993

Por las consideraciones antes esbozadas resulta menester referenciar brevemente el Decreto 1088 de 1993, que como se advirtió introduce la figura jurídica de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales elevadas a rango de autoridades de Derecho Público de carácter especial con personería jurídica y patrimonio propio y facultades para promover el desarrollo integral de sus comunidades.

En el artículo tercero del citado Decreto se establece que las asociaciones reguladas por sus normas, tiene por objeto, el desarrollo integral de las comunidades indígenas para adelantar actividades de producción y comercialización ya sea de manera directa o mediante convenios celebrados por personas jurídicas, como también fomentar proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales, avizorándose de este modo un otorgamiento tímido de facultades para (D. 1088/1993).

1.4. Ley 715 de 2001

El análisis realizado hasta el momento exige incursionar en los preceptos asociados con la distribución y administración de los recursos para las comunidades indígenas. En esta línea, el artículo 83 de la ley 715 de 2001 determina que “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” (L. 715/2001). Esta norma fue modificada parcialmente en su párrafo segundo por la ley 1450 de 2011 que dispuso:

Artículo 13. Orientación de los recursos por concepto de la asignación especial para resguardos indígenas, del Sistema General de Participaciones. Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996. (L. 1450/2011, 2011)

Con la modificación reseñada se fortalece la autonomía indígena puesto que la norma original establecía la administración de dichos recursos en cabeza del respectivo municipio de asiento. Actualmente, como se desprende la modificación antes reseñada, existe un viraje, toda vez que los recursos son de libre destinación y se encausan a financiar los proyectos incorporados en esta herramienta de planificación y desarrollo integral.

1.5. Decreto 1953 de 2014

En aras de materializar estas disposiciones constitucionales, el Decreto 1953 de 2014, al crear un régimen especial para la puesta en marcha de los territorios indígenas en lo relativo a la administración de los sistemas propios de los pueblos indígena en donde determina el principio de autonomía y autodeterminación como elemento clave para la interpretación de tan trascendental norma:

Artículo 10. La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios:

Autonomía y libre autodeterminación: Es el ejercicio de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de los Pueblos indígenas, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, ejercer funciones jurisdiccionales, culturales, políticas y administrativas dentro de su ámbito territorial, el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus territorios y vivenciar sus planes de vida, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley. (D. 1953/2014)

A lo largo del mencionado decreto se efectúa una expresa remisión al derecho de autonomía, mostrándose como elemento estructural y primordial en la conformación de los territorios indígenas. El artículo 13 que establece las competencias generales de los territorios indígenas es una incuestionable muestra de lo argumentado:

Artículo 13. Competencias Generales de los Territorios Indígenas. Los Territorios Indígenas ejercerán las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses (en el marco de sus planes de vida):

1. Gobernarse por Autoridades Propias de acuerdo con la ley de origen, derecho mayor o derecho propio.
2. Ejercer las competencias y derechos establecidos en este decreto, conforme con la Constitución Política, la legislación nacional e internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, la ley de origen, el derecho mayor o derecho propio.
3. Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

4. Darse sus estructuras de gobierno propio y de coordinación para efectos del desarrollo de sus respectivas competencias.

5. Percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y/o privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias de acuerdo con lo establecido en este decreto. (D. 1953/2014)

Las disposiciones consignadas en este nuevo decreto trascienden y representan un enorme salto en comparación con ese primer paso dado con el Decreto 1088 de 1993 en cuanto al reconocimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, pues este último resultó insuficiente en la labor de conformación de los territorios indígenas a pesar de que se consolidó la creación de Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales.

2. Características de los Pueblos Indígenas frente a los Recursos

Es importante presentar la naturaleza de los pueblos indígenas, en el orden constitucional, dado que se encuentra establecido en el artículo 246 superior y consagra que:

Artículo 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".

(...)

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

(...)

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:

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...".
(Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

Conforme a los postulados constitucionales se tiene la claridad e importancia de los pueblos indígenas, para el constituyente las comunidades indígenas son determinante para la conservación de la cultura y de ello es necesaria su preservación, además, tiene la autonomía e incidencia de una entidad territorial, es decir, son de igual calidad jurídica que los municipios, distritos y departamentos, entre las características se puede encontrar los recursos propios, territorios y decidir sus necesidades sin presión o influencia de otras entidades públicas.

En la materialización de los derechos, se podría entender que sólo son derechos los que efectivamente se materializan a través de las sentencias, y decisiones pues el juez pondera y decide, al decidir y razonar un fallo, está partiendo de la generalidad de la normatividad, de los valores, que en general son de textura amplia y abierta, que poseen más una eficacia interpretativa – dado que los términos que engloban el concepto de los derechos está abierto a su interpretación y no son realidades en sí, son constructos dinámicos abstractos- que pueden ser referencia en la sentencias:

(...) ello sólo sería posible dentro de una interpretación global de los hechos y del derecho y no como normas de aplicación inmediata suficientes por sí solas para fundamentar la decisión judicial. Los valores son definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del derecho, no son normas de aplicación directa que puedan resolver. (CConst, C-406/1992, MP. C. Angarita)

Que en relación con los pueblos indígenas por razones históricas se da un tratamiento preferencial a los pueblos indígenas y es por ello que se desarrolla todo un reconocimiento especial que en el mundo jurídico puede ser calificado de discriminación positiva de la ley, dado que se reconocen principios y derechos especiales, a favor de las comunidades indígenas en Colombia, reconocimiento que genera un trato preferencial con fundamento en la regulación Internacional como Nacional. Es necesario precisar la naturaleza jurídico-legal que avala los niveles de organización y autoridad de las comunidades indígenas en Colombia. Para ello se presenta las facultades reconocidas a nivel constitucional: Derecho a tener sus autoridades indígenas y resolver los problemas y conflictos que se les presenten dentro de su territorio, de conformidad con sus usos y costumbres (Arts. 246, y 330). Derecho a constituir los territorios indígenas como entidades territoriales, con autonomía para gobernarse con autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios, y con participación en las rentas nacionales.

Ahora bien, aterrizando al asunto que nos compete, es claro que no se tiene una regulación directa y explícita sobre el manejo y administración de los recursos y especialmente sobre las regalías en relación con los Resguardos Indígenas como tal; pero evidentemente en tratándose de la misma naturaleza, es decir recursos del Estado destinados a inversión en los pueblos indígenas, como es el caso de los Recursos de Transferencias del Sistema General de Participación; es obvio que el legislador y la institucionalidad estatal ya estableció claramente el tratamiento jurídico administrativo que se le debe dar a estos recursos. Para ello expidió una serie de leyes y decretos que orientan específicamente ello.

Las autoridades administrativas, para el caso de la administración y ejecución de la Regalías para indígenas, deben actuar con base en principios normativos semejantes al de transferencias. La normatividad plantea que los recursos son girados a la entidad territorial, según el parágrafo único del artículo 11 de la Ley 756 de 2002, la administración de las regalías que le pertenecen a los indígenas, se definió de la siguiente manera:

Parágrafo. Cuando el resguardo Indígena sea una entidad territorial, podrá recibir y ejecutar los recursos directamente, en caso diferente, los recursos serán recibidos por los municipios y ejecutados en concertación con las autoridades indígenas por el respectivo municipio, atendiendo lo establecido en el presente artículo. (L. 756/2002)

El artículo 120 del Decreto 111 de enero 15 de 1996.

Los recursos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 357 de la constitución correspondan a los Resguardos Indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la nación, no harán parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de la administración. El destino de dichos recursos será única y exclusivamente el establecido en la ley 60 de 1993 y sus normas reglamentarias, so pena de las acciones penales a que haya lugar. (D. 111/1996, 1996)

Por otra parte, los resguardos indígenas no tienen plan de desarrollo, el cual es regulado por la ley 152 de 1994 que rige a las entidades territoriales, sino, un plan de vida que orienta su cosmovisión, su cultura, sus tradiciones y modos de vida autóctonos conforme a sus costumbres. Por tanto, el literal c, del artículo 12 del decreto 416 de 2007, expresa una orientación de la inversión de las regalías así:

c. Cuando las entidades territoriales alcancen todas las coberturas... podrán destinar los recursos de regalías y compensaciones a proyectos prioritarios de inversión contemplados en sus respectivos planes de desarrollo de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994. (D. 416/2007)

Inicialmente para este caso los recursos serán girados a la Entidad Territorial, esta informa a los miembros de la Comunidad indígena sobre estos recursos, las autoridades indígenas con sus formas autónomas de gobierno deciden y priorizan la inversión de los recursos en especial ateniéndose a lo establecido en art 21 de la ley 60 de 1993, y las demás normas ya referidas para las Regalías. La comunidad indígena debe elaborar los proyectos de inversión y presentarlos ante la Administración Estatal, quienes inicialmente pueden ejecutar los proyectos, evidentemente en consulta, concertación y consentimiento de las Autoridades Indígenas.

Según todo lo anterior es evidente que para los demás entes territoriales existen un nivel de prioridades en la destinación de los recursos, pero para las comunidades indígenas lo más significativo es el desarrollo de su AUTONOMIA, y el respeto de los USOS Y COSTUMBRES, de tal manera que en el caso de las comunidades indígenas, estas no están obligadas a invertir o destinar los recursos de transferencias, de participación (aplicando la construcción interpretativa hasta aquí desarrollada incluyendo a los recursos de Regalías).

3. Proceso de contratación administrativa a favor de comunidades y resguardos indígenas, en relación con la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas

3.1. La Relación entre Autonomía y Territorios Indígenas

De acuerdo con la jurisprudencia de los órganos del SIDH, los pueblos indígenas tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en una estrecha relación con la tierra, pues es

tradicionalmente utilizada y ocupada por ellos como un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual. Esta relación única con el territorio tradicional puede expresarse de distintas maneras, dependiendo del pueblo indígena particular del que se trate y de sus circunstancias específicas; puede incluir uso o presencia tradicional, la preservación de sitios sagrados o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, recolección estacional o nómada, cacería y pesca, el uso consuetudinario de recursos naturales u otros elementos característicos de la cultura indígena (CIDH, Informe No. 40/2004, párr. 155).

Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

[...] para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. (Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay/2006. Serie C No. 146, párr. 131.)

Aunado lo anterior, se puede identificar que la propiedad para los pueblos indígenas tiene una relación directa con sus tradiciones y costumbres, de ello que:

[L]a garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra se encuentra estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. (Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua/2001, párr. 149., 2001)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, ha concluido que los derechos territoriales de los pueblos indígenas son únicos, y abarcan una tradición y una

identificación cultural de aquellos con sus tierras que ha sido generalmente reconocida (CEDR, decisión 2(54) sobre Australia, párr. 4, 1999). Por su parte la CIDH desde el año 1972 ha sostenido que, por razones históricas, principios morales y humanitarios, es un compromiso sagrado de los Estados proteger especialmente a los pueblos indígenas.

Esa necesidad de garantía, hace que el principal derecho a asegurar en las poblaciones indígenas sea su autonomía y autodeterminación, cuyo corolario conduce a proteger la propiedad colectiva de sus territorios sin interferencia estatal y/o privada. Por ello, toda decisión debe ser consultada con las autoridades tradicionales, según los propósitos del Convenio 169 y los parámetros desarrollados para su implementación por los órganos internacionales especializados, así como por la jurisprudencia interna, como en el caso colombiano, la dictada por la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el Convenio No. 169, la CIDH también ha resaltado que el “criterio de auto-identificación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectiva de los pueblos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007). En ese sentido, en cuanto a la auto-identificación colectiva, para la Corte Interamericana “es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía”, por lo cual corresponde a la comunidad respectiva identificar su propio nombre, composición y pertenencia étnica, sin que el Estado u otros organismos externos lo hagan o lo controviertan: “la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma como ésta se auto-identifique” (Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay/2010, párr. 37).

Entre tanto, la Corte Constitucional de Colombia se ha referido sobre la autonomía en los siguientes términos:

El derecho a la autodeterminación comprende tres ámbitos de protección ligados a distintos factores de interacción: “En el ámbito externo, el respeto por la autonomía de las comunidades indígenas exige reconocer el derecho de tales grupos, a participar en las decisiones que los afectan. Ese reconocimiento supone que, en las relaciones entre estos pueblos y el Estado, la consulta previa a las comunidades indígenas juega un rol necesario en los términos previamente enunciados, para asegurar que las aspiraciones culturales, espirituales y políticas de los pueblos indígenas sean consideradas en el ejercicio de las demás atribuciones y competencias de la Administración. Por lo tanto, estos pueblos tienen el derecho a ser consultados previamente con relación a las decisiones que los afecten, en los términos que determine la Constitución y la ley. Un segundo ámbito de protección, también externo, tiene que ver con la participación política de estas comunidades, en la esfera de representación nacional en el Congreso [...] Finalmente, existe un tercer ámbito de reconocimiento a la autonomía de estas comunidades que es de orden interno, y que está relacionado con las formas de autogobierno y de autodeterminación de las reglas jurídicas al interior de los pueblos indígenas. Ello supone el derecho de las comunidades, (i) a decidir su forma de gobierno (CP art. 330); (ii) el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246) y (iii) el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señale la Constitución y la ley [...] (CConst, C-293/12, M.P. J. PRETELT)

Por lo tanto, para garantizar dicha autonomía, existe un estándar básico e inderogable dirigido a proteger de manera especial el derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Su goce efectivo implica, no sólo la protección de una unidad económica, sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social, espiritual y cultural en la relación con la tierra. Para las comunidades indígenas dicha comunión no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras

(Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay/2006. Serie C No. 146, párr. 131.).

Así las cosas, es dable entender que existe una relación directa entre la libre determinación de los pueblos indígenas, los derechos sobre la tierra y los recursos naturales, en ese contexto resulta a penas favorable un concepto amplio de tierra y territorios indígenas, incluyendo dentro de esta última categoría, no solamente los espacios ocupados físicamente, sino también aquellos que son utilizados para sus actividades culturales o de subsistencia, tales como las vías de acceso, por considerar que “esta visión es acorde con la realidad cultural de los pueblos indígenas y su relación especial con la tierra y el territorio, así como los recursos naturales y el medio ambiente en general” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación; por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural. En esta misma medida, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas va más allá del asentamiento e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines. Es decir, los derechos de los pueblos indígenas abarcan el territorio como un todo (CIDH, Informe No. 40/2004, párr. 155).

La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas ha incorporado explícitamente en el ámbito material de este derecho los recursos naturales tradicionalmente usados por los pueblos indígenas y vinculados a sus culturas, incluyendo usos tanto estrictamente materiales como otros usos de carácter espiritual o cultural. Se trata de una consecuencia necesaria del derecho a la propiedad

territorial: del derecho a usar y gozar el territorio conforme a las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, se deriva necesariamente el derecho a los recursos naturales que se encuentran en y dentro de las tierras ancestrales (CorteIDH, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam/2007, párr. 118), incluidos los derechos específicos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales del subsuelo, que se explicarán más adelante. Para la Corte Interamericana, “el derecho a utilizar y gozar de las tierras que los miembros del pueblo (...) poseen tradicionalmente implica, necesariamente, gozar de un derecho similar respecto de los recursos naturales que son necesarios para su supervivencia” (CorteIDH, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam/2007, párr. 141). En términos generales, en virtud de su derecho a la propiedad, los pueblos indígenas y sus miembros tienen derecho a usar y gozar de los recursos naturales que se encuentran dentro y sobre las tierras que tradicionalmente han poseído.

3.2. La Cooperación entre la Autonomía Indígena y el Ordenamiento Jurídico Colombiano

La Corte Constitucional colombiana en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la autonomía indígena tiene límites y ámbitos de aplicación (CConst, T-601/2011 M.P. J. Palacio). Al ser efectivamente ello cierto, entonces, ¿cómo conciliar el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas con el interés particular?

A partir de una sistematización relativamente reciente sobre el sistema jurídico colombiano y los sistemas indígenas, el profesor Rosembert Ariza Santamaría, destaca la necesidad de coordinación entre la institucionalidad colombiana y el derecho indígena, la cual recae en principio, en la adecuada realización de una consulta previa.

El Relator Especial de la ONU ha precisado en esta línea que: [e]n todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, una finalidad de las consultas. [...] esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un ‘poder de veto’ sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas. [...] Esos principios [de consulta y consentimiento] han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio. [...] el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos ha surgido para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia. Al mismo tiempo, los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso (ONU – Consejo de Derechos Humanos , 2009).

De acuerdo con el DIDH, la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido tras la violación a un derecho humano, desde el enfoque de la *restitutio in integrum*, lo cual incluye: i) la indemnización (que incorpora el daño emergente y el lucro cesante); ii) la compensación en equidad por el daño moral; iii) las medidas de satisfacción; iv) las garantías de no repetición; y, v) otras formas de carácter simbólico, que imprimen un valor cualitativamente ejemplificante (Saavedra Alessandri, 2004).

Su desconocimiento atenta contra el principio procesal de la congruencia, que además de ser reconocido en los sistemas jurídicos contemporáneos, se encuentra inmerso en el artículo 775 del Código de Procedimiento Civil Colombiano, y ha sido retomado por decantada jurisprudencia de la Corte Constitucional. Dicho principio predica, no solo un parámetro procesal para el fallador, sino que da un valor incalculable a la integralidad de la decisión judicial, y en tanto, su aspecto decisorio se debe atener al capítulo considerativo.

Ahora bien, en el año 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales “Convenio núm. 169 de la OIT”, desde ese entonces, el Convenio se ha ratificado por 20 países; en el proceso de materialización, los órganos de control de la OIT han monitoreado y guiado el proceso de implementación, por medio de la revisión regular de memorias y aportes de comentarios a los gobiernos en cuestión (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Otro aporte importante lo constituye la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo tercer artículo encuentra plena consonancia con lo arriba referenciado al establecer: “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” (ONU, 2007).

El artículo 23 sostiene que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y

demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones. (ONU, 2007)

Por su parte y en concomitancia con lo antedicho, el artículo 32 en su numeral 1° estipula: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos” (ONU, 2007).

No cabe duda y no se puede negar que han ocurrido transformaciones a nivel internacional en cuanto a la legislación, que apuntan a consolidar los derechos de los indígenas. Tanto es así que los anteriores preceptos apuntan a reforzar ese reconocimiento de formas de desarrollo diferencial y propio de los pueblos indígenas que a lo largo de este documento se han identificado como elementos ineludibles en la formulación de los planes de vida.

3.3. La Dinámica Contractual de las Comunidades Indígenas

Para la ejecución de los recursos y los proyectos de las comunidades indígenas, se deben aprobar en conjunto con la Administración Municipal y la Autoridades del Resguardo, sin perder evidentemente la capacidad de control y veeduría a la vez en ambos casos. Elementos relacionados y fortalecidos basándose en el principio del respeto a la autonomía, principio central constitucional para los pueblos indígenas que fortalece su pervivencia: ello ratificado en la sentencia C 921 de 2007:

6.6. Así, el contrato que debe celebrarse entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, debe sujetarse a la Constitución y a la ley; por tanto, no les corresponde a los municipios la determinación del uso de los citados recursos, ni pueden, en ningún caso, hacer un

uso discrecional de los mismos. La determinación del uso de los recursos, que le corresponde a las comunidades y grupos indígenas, debe ser anterior a la administración de los recursos, como lo indica la norma demandada; es decir, el convenio definirá el uso de los recursos en el año siguiente, pues se trata de un contrato previo a cada vigencia fiscal, mecanismo que así entendido garantiza el derecho de participación de los pueblos indígenas, así como su autonomía.

Lo anterior por cuanto, de conformidad con la Constitución, no pueden desconocerse las tradiciones y costumbres en materias como la salud y la educación de los grupos y comunidades indígenas; por lo que, para la administración de los recursos que se les asignen como beneficiarios en el Sistema general de Participaciones, para el cubrimiento de sus necesidades básicas, debe contarse con su participación efectiva, de conformidad con la Constitución, las normas internacionales y la ley, lo que excluye que se tomen decisiones al solo arbitrio de la entidad municipal; y que, de existir discrepancia entre ésta y aquellos, deba prevalecer la decisión adoptada por el respectivo resguardo indígena. (CConst, C-921/2007, MP. C. VARGAS)

Además de ello debe tenerse en cuenta que en tratándose de asuntos indígenas, todos los bienes y servicios para dicha población, deben ser desarrollados según su cultura y diversidad étnica, de lo cual se interpreta que para cada proyecto o subsector de inversión se hace con criterios diferentes a la racionalidad occidental estatal y administrativa, por ello mismo se debe buscar otras formas de regulación normativa, de su interpretación creativa en su aplicación para no vulnerar estos principios especiales que son así mismo legales, estatales.

Por otra parte, en un proceso de contratación administrativa la salvaguarda del principio constitucional de la prevalencia del interés general cobra un valor definitivo y fundamental. Pues los contratos vía administrativa tienen razón de ser en el desarrollo de políticas y planes en pro de satisfacer a la colectividad. Así pues, no es desacertado sostener que el interés general es el ítem más importante a proteger en los procesos de contratación administrativa y es el objeto de la misma.

Lo anterior no obsta para reconocer que en determinadas circunstancias se deba darle prevalencia a intereses y necesidades colectivas pero que corresponden a un interés gremial o particular, tal como en adelante será expuesto.

La contratación estatal en desarrollo de la prevalencia del interés general, propone pautas tales como una selección objetiva del contratista, con una connotación dual dado que al mismo tiempo como principio y regla (Miranda Medina, 2016), que involucra una evaluación de los méritos y de las ventajas que el estado gozaría al contratar con determinado oferente, además del cumplimiento conexo del principio de transparencia (Mantilla-Pallares, 2014).

Cabe resaltar que el Estado presenta diferentes tareas fundamentales, pero que para el caso que nos ocupa, se enmarca en propugnar por la igualdad formal (Constitución Política, 1991, Art. 13). Esto lleva al plano de la especial protección que se le debe brindar a sujetos o grupos de personas que históricamente han sido aislados y discriminados nos referimos por supuesto a comunidades o resguardos indígenas, pues constituyen un caso especial de protección. Además, tener necesidades sociales específicas, sin olvidar que en muchos países son los grupos más pobres y marginados de la sociedad, que se han apoyado en sistemas de toma de decisiones, instituciones sociales y políticas, y sistemas de generación y distribución de la riqueza muy diversos para lograr sobrevivir dignamente (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2009).

Aunado lo anterior, la situación se agrava por el retraso histórico en el reconocimiento legal, titulación y demarcación de sus tierras, lo que los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad y falta de poder frente al Estado mismo y frente a las empresas que llegan a sus territorios con contratos de concesión avalados por los gobiernos (Galvis, 2011), pero sin desconocer la importancia que el sector petrolero tiene en la economía colombiana, revisar los efectos que las actividades de exploración y explotación petrolera han tenido en las poblaciones indígenas permite

afirmar la necesidad de proteger a las comunidades y su territorio (Burgos González, 2006), si bien en la actualidad la participación de los indígenas no es manipulada tan fácilmente por terceros, dado que antes las personas de los grupos étnicos no entendían el idioma español, entonces, ello generaba manipulación a la información para que las autoridades indígenas firmaran el acta de consulta previa (Obregón Romero, 2015).

Por otra parte, si bien es cierto que el interés general es piedra angular de la contratación estatal, es también que el interés general está protegido y se concreta cuando a grupos en situaciones especiales o cuya debilidad sea manifiesta o que hayan sido históricamente discriminados, se les da, por ejemplo, la oportunidad de contratar directamente con el Estado sin tener que pasar por un proceso de selección objetiva. Y este es el caso que nos atañe; Para dar más claridad al asunto dejemos que sean las palabras de la corte constitucional quienes hablen:

Los criterios de selección objetiva del contratista y de favorabilidad de las ofertas buscan garantizar la transparencia e imparcialidad de la función pública y la eficacia y eficiencia de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado, por lo que es válido que el legislador hubiere exigido a la administración la evaluación de la propuesta más ventajosa para el Estado. Sin embargo, ello no significa que esté constitucionalmente prohibido el diseño de formas jurídicas transitorias dirigidas a favorecer a grupos sociales tradicionalmente discriminados o a privilegiar sujetos de especial protección constitucional, puesto que el principio de igualdad material se impone a todas las autoridades (artículo 13 de la Constitución). (CConst, C-932/2007, MP. M. MONROY)

No obstante, en un mundo jurídico constitucionalizado, no es dable que un operador jurídico se comporte como un exegeta del derecho, si bien es cierto que el estatuto de la contratación estatal no establece medidas de tipo afirmativas, no puede entenderse esta omisión como una prohibición, al respecto se dice por parte de la corte:

En efecto, el hecho de que el Estatuto de la Contratación hubiere exigido al administrador la escogencia de las propuestas más favorables o del mejor ofrecimiento al Estado no niega la existencia de acciones afirmativas en la contratación. O, dicho de otro modo, la omisión en la regulación de medidas de discriminación positiva en el estatuto de la contratación administrativa no puede entenderse como una prohibición de regulación. (CConst, C-932/2007, MP. M. MONROY)

Por lo tanto, la administración debe hacer uso del principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal. No es posible que en un sistema jurídico tan amplio en mecanismos constitucionales sea la ley el único mecanismo de interpretación del derecho. Los principios son la base en todo el accionar administrativo, se observa que en la mayoría de casos en relación con la Concertación de los proyectos de ejecución de los recursos para pueblos indígenas no se tienen en cuenta todos estos elementos jurídico-legales que permiten materializar el ESD.

En los procesos contractuales, se debe iniciar observando el estatuto de contratación del estado, ley 80 de 1993. Para ello comúnmente, si fuese un contratista ordinario y no un grupo indígena que históricamente ha sido marginado y que se encuentra en sumo grado de debilidad manifiesta por no poder gozar de recursos vitales para su desarrollo cultural y étnico, se llevaría un proceso de selección objetiva del contratista. No es lógico que un particular ajeno a una comunidad indígena fuese el encargado de administrar sus recursos, pues sus convicciones podrían rayar con los derechos a la pluralidad étnica y cultural de los indígenas, además que en el mundo indígena estas categorías y conceptos son muy propias, y para poder garantizar la preservación de la cultura y sus valores, se debe priorizar la contratación especial con la misma comunidad y sus organizaciones.

Puede afirmarse con claridad que constituye un objetivo de la contratación administrativa en el Estado Social de Derecho la satisfacción de las finalidades públicas y el logro de los objetivos sociales, así estos se dirijan a un grupo individual de personas.

Respecto a la contratación pública, consiste en la actividad por medio de la cual grandes cantidades de recursos públicos se utilizan para comprar y adquirir bienes y servicios del sector privado (Laguado, 2004). Pero en la consecución de contratos es importante tener de presente los principios y fundamentos básicos de la contratación que se establecieron en la Constitución Política (Pino, 2006). Y es que, el Estatuto General para la Contratación de la Administración Pública, actúa como el marco de referencia que normaliza los procesos de contratación, se configura como punto de partida, además de ser una de las herramientas jurídicas más importantes de la gestión pública (Bejarano Roncancio, 2009).

Es importante destacar que, los Pueblos Indígenas presentan su relevancia con la Constitución de 1991, pues reconoce mediante su legislación a todos los ciudadanos, pero dentro de ellos a los indígenas, además, la legislación indígena especial en la que se reconoce la autoridad del pueblo indígena, así como el disfrute de un sistema normativo propio (Mantilla Jaimes, 2012). Al igual, en la Constitución Política se definió a los resguardos como la célula básica del Estado colombiano y la unidad administrativa y política más cercana al ciudadano, pues quedaron establecidos constitucionalmente como las entidades legales y sociopolíticas de las comunidades indígenas (Ladino Orjuela, 2008).

La entidad territorial indígena corresponde a una división político administrativa de la república, con autonomía administrativa y política dentro de los límites de la Constitución y la Ley, habitada por población indígena y que se gobierna por autoridades propias y que participa en las rentas nacionales (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Además, respecto a la administración de los recursos que se le otorgan a las comunidades indígenas, esa actividad está condicionada a la suscripción de un contrato entre el alcalde municipal o gobernador, según el caso, para proceder a la ejecución de los proyectos priorizados por el resguardo indígena y que sean financiados, es decir, para la celebración del contrato entre el alcalde o gobernador y las autoridades del resguardo, se deben presentar proyectos de inversión debidamente formulados y priorizados por las comunidades y autoridades indígenas del resguardo (Departamento Nacional de Planeación, 2012). Proyectos que por su naturaleza podrán ser catalogados como prioritarios en sus planes de desarrollo, acompañados de los diferentes estudios, como el de factibilidad o pre inversión (Sánchez, 2015).

Por otra parte, para efectos de participación los resguardos indígenas se consideran como municipios y reciben una participación igual a la transferencia per-cápita nacional, en proporción a la población indígena que habite en el respectivo resguardo (Córdoba, 2009). Lo anterior tiene razón de ser en que los pueblos indígenas tienen una concepción del mundo basada en la colectividad más que en lo individual (Gajardo, 2014).

Respecto a la naturaleza de los cabildos, la regulación no les ha concedido capacidad para contratar con el Estado, pero, en relación con la adquisición de bienes y servicios, se puede realizar o por medio de los resguardos indígenas a los que la Ley les ha otorgado capacidad para contratar, o a través del gobernador o alcalde del respectivo municipio o departamento (Colombia Compra Eficiente, sf.).

Los cabildos se constituyen en un actor de los procesos de las comunidades, en tanto que la ley colombiana los reconoce como entidad político-administrativa en sus resguardos y, en muchos casos cualquier proceso a favor de los indígenas se deberá protocolizar mediante la firma de un convenio tripartito entre los diferentes programas, el alcalde, y el cabildo (Programa Familias en Acción para Comunidades Indígenas) (Hernández, Gutiérrez, & Rubio, 2012).

Entre el Departamento, el Municipio y el resguardo indígena será necesaria la formalización por medio de la suscripción del contrato con la única finalidad de permitir al alcalde o gobernador administrar y ejecutar los recursos del "SGP", con todo el cumplimiento de las normas presupuestales y contractuales previstas para esa naturaleza de recursos (Procuraduría General de la Nación & Contraloría General de la República, 2007).

Pero no se debe olvidar que los cabildos indígenas no son entidades públicas ni forman parte de la Administración Pública, por lo que, al no estar obligadas dichas organizaciones a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública, por la naturaleza de la organización (Contaduría Genral de la Nación, 2012), pero no sucede lo mismo con el municipio y departamento, por lo que configura un alto grado de exigencia en la dinámica de inversión de los recursos. En conclusión, es el alcalde municipal quien tiene la competencia para administrar los recursos y, por ende, la capacidad de ordenar el gasto con cargo a los recursos asignados a los resguardos indígenas dentro del SGP, por ello, se configuran dos tipos de contratos: i) un contrato entre el alcalde y el representante del resguardo y ii) contratos para la ejecución de los proyectos contemplados en el contrato general (Benavides, 2010).

En muchos casos la operatividad del primer tipo de contrato mencionado anteriormente, genera problemas y obstáculos a la comunidad indígena, que en muchos casos se limita en la demora de transferencia de recursos, como la cantidad de exigencias administrativas dentro de la administración.

Y, por último, es importante mencionar que el ente de control fiscal efectuará vigilancia concurrente y prevalente para determinar presuntas irregularidades que comprometan recursos de orden Nacional, transferidos a los entes territoriales, como es el caso de la participación en

los resguardos indígenas en las regalías transferencias al sector de salud y educación (Ruiz Orejuela, 2008).

3.4. La Contratación Administrativa de las Comunidades y Resguardos Indígenas en el Marco del Decreto 1953 de 2014

Para abordar el presente tema es necesario dar punto de partida al análisis e interpretación que realizaron las comunidades indígenas, en el documento llamado “Hacia la consolidación de la Autonomía y Autodeterminación de Nuestros Pueblos Decreto 1953 de 2014”, documento en el cual las comunidades indígenas plasman todo el proceso de consolidación del citado decreto, pues consideran que la norma fue el resultado de la Minga Social Indígena y Popular, por la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía, punto establecido en el octavo de los acuerdos, pero es importante resaltar que la minga fue liderada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en octubre de 2013, por el arduo trabajo de formulación y concertación de las partes, gobierno y líderes indígenas, en las cuales se establecieron las diferentes comisiones de trabajo, conformadas por la: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), Confederación Indígena Tayrona (CIT), Autoridades Indígenas de Colombia AICO “Por la Pacha Mama”, Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor y, por su puesto el Gobierno Nacional.

Para los pueblos indígenas, la norma expedida constituyó un instrumento jurídico que permitió avanzar en la materialización del principio constitucional de respeto y garantía de la diversidad étnica y cultural, en el sentido de consolidar la autonomía política, administrativa y jurídica de los Pueblos Indígenas en Colombia, es más, la norma es un hito histórico en el desarrollo efectivo de los principios fundantes de la Carta Política, por ello las comunidades consideraron que:

Los Pueblos Indígenas esperamos por más de 20 años la expedición de dicha norma, tanto por parte del Congreso de la República como del Gobierno Nacional, y al no encontrar voluntad para avanzar en el reconocimiento de la autonomía administrativa de los Territorios Indígenas, se logró el siguiente acuerdo en el marco de la Minga Social Indígena y Popular “Por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía (...).(Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, 2015, p. 3)

Además, se estima por parte de los pueblos que el instrumento es producto de la resistencia que impone desafíos para la institucionalidad del Estado, a nivel nacional, regional y local, pues de esa forma es posible el desarrollo y protección de los derechos de todos los indígenas.

Por otra parte, si bien la norma surge de una compleja situación de hecho por la minga, lo cierto es que la norma no es un capricho del gobierno, por lo contrario, en la expedición existe fundamento constitucional y normativo especial, en el primer caso se puede observar el artículo 56 Transitorio, el cual le otorgó al Gobierno la facultad para “dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los Territorios Indígenas y a su coordinación con las demás entidades territoriales”, con el precepto citado con plena seguridad se puede afirmar que el Constituyente le otorgó la obligación al gobierno para expedir las medidas necesarias para poner en funcionamiento a los territorios indígenas, otorgándole a los pueblos indígenas el papel determinante de entidad pública, pues la Constitución Política de 1991 reconoció a los territorios indígenas como Entidad Territorial, como se puede observar en el artículo 286 del título de la organización del Estado y el artículo 329, con lo anterior queda clara la trascendencia de los pueblos en la dinámica social y política, pues su naturaleza conlleva a un trato especial.

En el segundo caso, se manifestó que también existe sustento normativo, especialmente en los fundamentos en la Ley de Origen, el Derecho Mayor y en la Ley propia de cada pueblo indígena, pues es de recordar que para las comunidades esa regulación es el eje central de su vida.

En consecuencia, el decreto para las comunidades es una herramienta para el desarrollo, la implementación y la puesta en práctica del Derecho a la Autonomía y a la Libre determinación habida cuenta que combina tanto los derechos constitucionales y también el derecho propio de cada pueblo, como lo son los planes de vida y que ya fueron desarrolladas en el presente trabajo.

Por otra parte, es necesario abordar algunos elementos que el instrumento jurídico estableció y entender el fin de la norma y su incidencia en las comunidades indígenas, por ello, el objeto de la norma fue la creación un régimen especial para iniciar con el funcionamiento de los Territorios Indígenas, en lo que corresponde a la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, por lo cual se establecieron funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia para la protección y consecución de los fines del Estado a favor de los indígenas.

Por otra parte, es necesario abordar los principios que establece la norma para comprender su integralidad y entender la cosmovisión con la cual fue expedida, por ello se pueden apreciar a continuación los preceptos así:

- a. Autonomía y libre auto-determinación: Es el ejercicio de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de los Pueblos indígenas, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, ejercer funciones jurisdiccionales, culturales, políticas y administrativas dentro de su ámbito territorial, el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus territorios y vivenciar sus planes de vida, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley.
- b. Identidad Cultural: Es el reconocimiento de la cosmovisión de cada uno de los Pueblos Indígenas, como fundamento para comprender el orden de la naturaleza y establecer las formas de convivencia en ella.
- c. Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural: Es aceptar, respetar y fortalecer la existencia de diversas formas de vida y sistemas de comprensión del mundo, de valores, diversidad lingüística, formas de comunicación propias, creencias, actitudes y conocimientos.

d. Territorialidad: Es la fuente desde donde se explica y comprende la integralidad de la vida de los diversos seres de la naturaleza, donde la tierra es la madre, la maestra, el espacio donde se vivencia la ley de origen, y está integrada por seres, espíritus y energías que permiten un orden y hacen posible la vida, de conformidad con las tradiciones culturales propias de cada pueblo.

e. Unidad: Es el encuentro de pensamientos, la palabra, la acción, saberes ancestrales y experiencias comunitarias, que constituyen la legitimidad de las decisiones colectivas de los pueblos en todos los espacios autónomos de deliberación. Esto los constituye en sujeto colectivo de derechos fundamentales.

f. Integralidad: Es la relación de armonía y equilibrio constante entre todos los seres de la naturaleza y procesos de los pueblos indígenas que garantiza el desarrollo de los planes de vida y en ellos, los sistemas propios y el ejercicio de las funciones públicas, de acuerdo a las cosmovisiones de los diferentes pueblos.

g. Universalidad: Todos los indígenas de Colombia tienen acceso al ejercicio de los derechos que se garantizan mediante los sistemas y demás funciones públicas de que trata el presente Decreto. En este sentido el Estado dispondrá los recursos para la cobertura de toda la población indígena del país, de manera gradual y progresiva.

h. Coordinación: La administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas regulados en este Decreto y el cumplimiento de las consecuentes funciones públicas propias se hará de manera coordinada, concurrente y subsidiaria.

i. Interpretación cultural: Cuando surja alguna duda sobre la interpretación de los términos utilizados en el presente Decreto, su alcance, objeto, o efectos, se acudirá a las disposiciones constitucionales pertinentes, al pensamiento, lenguaje, Ley de origen, Derecho Propio y Derecho Mayor de los diferentes pueblos. (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, 2015)

Conforme a lo anterior, se puede observar que los principios establecidos en la norma son diferentes a los generales del derecho que se conocen en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, es más, difieren a los que regulan la esencia del contrato que ejecutan las entidades públicas, pero antes de abordarlos es importante presentar la conceptualización del contrato estatal, por ello, el Consejo de Estado ha estimado que

(...) la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, puesto que según las normas legales vigentes, por cuya virtud se acogió un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, hay lugar a concluir que deben considerarse contratos estatales aquellos que celebren las entidades que participan de esa misma naturaleza. (...) se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica de los contratos radica en el análisis particular de cada entidad, pues la naturaleza de ésta definirá, directamente, la del contrato que ha celebrado. Así pues, adquiere relevancia en este punto la naturaleza de cada entidad, por lo cual si se considera que determinado ente es estatal, por contera habrá de concluirse que los contratos que celebre deberán tenerse como estatales, sin importar el régimen legal que les deba ser aplicable. Esta afirmación encuentra soporte legal en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, disposición que al tratar de definir los contratos estatales adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato. (Consejo de Estado S 3, Rad. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996)/2013, CP. M. Fajardo, 2013)

De lo anterior se desprende que en los contratos suscritos por la entidad pública, deberán ser analizados en razón la naturaleza de la entidad, pues ello definirá si el contrato tiene la categoría de público o privado, pero de forma general las entidades públicas actúan por medio de los contratos públicos y será la excepción tener una categoría diferente a la señalada.

Ahora bien, respecto de los principios que rigen al Contrato Estatal es necesario remitirnos al Estatuto General de la Contratación, que estableció:

Artículo 23°.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la

contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. (Ley 80/1993)

Adicionalmente, el Consejo de Estado desarrolló los principios de la contratación estatal, estableciendo los siguientes:

1. El principio de economía
2. El principio de responsabilidad
3. El principio de selección objetiva
4. El principio de buena fe
5. El principio de planeación
6. El principio de publicidad
7. El principio de igualdad. (Consejo de Estado S3, Rad. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)/2011, CP. O. Valle, 2011)

2

Y es que la administración pública al momento de contratar está en la obligación de definir los criterios de participación de los oferentes y los criterios de evaluación con aplicación ineludible de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, pero para la Corporación no son los únicos, pues existen otros, siempre y cuando se cumplan con los fines propios de la contratación estatal (Consejo de Estado S3, Rad. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)/2011, CP. O. Valle, 2011).

Retomando el tema de la comparación de principios, se puede afirmar que los postulados normativos establecidos en el Estatuto de Contratación y el Decreto 1953, presentan una clara diferencia, pero ello no quiere decir que sean contrarios, lo que si se debe dejar de presente es que la regulación especial de las comunidades indígenas prevalecerá respecto a otras normas, pero reitero, no quiere decir ello que las excluya, es más, las normas de la contratación pública serán la

referencia a la contratación que adelantará los pueblos indígenas, pero no se puede olvidar que el decreto si desarrolla las necesidades de las comunidades.

Aunado lo anterior, existe un punto que es necesario abordar, en razón que el Decreto 1953 respecto de la ejecución de recursos de las comunidades indígenas estableció:

Artículo 20. Ejecución de recursos. Los actos o contratos que expidan o celebren los Territorios Indígenas, según sea el caso, para la ejecución de los recursos a que hace referencia el presente Decreto, se regirán por las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Estatuto de Contratación Estatal, las normas contables que para este efecto defina la Contaduría General de la Nación y las demás disposiciones complementarias, y por las disposiciones vigentes para aquellos sectores en los cuales haya sido certificado.

Parágrafo. Cuando los Territorios Indígenas requieran celebrar contratos con las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas constituidos bajo lo dispuesto en el Decreto 1088 de 1993, la modalidad de selección se surtirá de acuerdo con lo establecido en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007. (D. 1953/2014)

De la norma citada se desprenden dos situaciones, la primera consiste en la reiteración de lo que se había manifestado respecto al cumplimiento de las normas del Estatuto de Contratación y, segundo, el parágrafo establece una remisión legal respecto de la modalidad de selección del contratista, imponiendo a los pueblos indígenas un supuesto de hecho y consecuencia normativa, lo primero consiste en el caso de contratar con asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas constituidos por el Decreto 1088, se tendrá que adelantar por medio de la modalidad de contratación directa, siendo la norma muy específica y no permite confusión.

Frente a la contratación que establece la norma de forma directa se presenta un aspecto muy importante, el Decreto 1953 respecto a la destinación de los recursos establece:

Artículo 27. Destinación. Los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de la totalidad de la población que habita dentro del respectivo resguardo, y se destinarán a la financiación de proyectos de inversión debidamente formulada y de acuerdo con los planes de vida, la Ley de origen, el derecho mayor o derecho propio. (D. 1953/2014)

La norma desarrolla tres aspectos Administración del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP, Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural –SISPI. Intercultural –SISPI y Agua Potable y Saneamiento Básico, dejando a criterios de la comunidad indígena la destinación a excepción del tema educativo, pues se determinó una serie de situaciones prioritarias a financiar como se evidencia en el artículo 58 del Decreto 1953.

Ahora, lo establecido en el artículo 20 del Decreto 1953 tiene una dualidad de posición, pues de manera general determina la naturaleza normativa a implementar en los procesos contractuales que adelante los territorios indígenas, remitiéndose a las normas marco en el área de contratación, entre ellas, el Estatuto General de la Contratación, lo cual tiene completa necesidad en el proceso, pues la norma es la piedra angular de la contratación en todo el ordenamiento jurídico. Entonces, los procesos que adelanten los territorios serán conforme a los parámetros normativos vigentes para la fecha, conforme lo a las diferentes modalidades y requisitos en la selección del contratista.

Por otra parte, la norma presenta una excepción a la exigencia de las modalidades de contratación, la cual es cuando se celebren contratos con las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas constituidas bajo lo dispuesto en el Decreto 1088 de 1993, la modalidad será la contratación directa, presentándose un desequilibrio en la forma de contratar, pues es necesario cuestionar la posibilidad de aplicación de esa modalidad en todos los eventos a los territorios indígenas, lo anterior para efectos de eficiencia.

En ese sentido, se propone la modalidad de contratación directa, lo anterior, teniendo en cuenta que es inapropiado que se permita contratar con otras asociaciones indígenas de forma directa pero que se limite para otras, ya que la misma regulación permite la contratación directa pero solo en un caso específico, el llamado es permitir efectuar la contratación directa para lograr optimizar la contratación con la satisfacción de las necesidades, sin pensar que ello viole los principios establecidos para la Contratación Pública, manifestándose que la regulación de esta modalidad seguirán siendo las que desarrolle esa modalidad.

Lo planteado no es un capricho, pues considerar la contratación directa como medio ajustado a las necesidades de los pueblos, se genera porque esta modalidad de contratación pública es la que más se adecua en condiciones de requerimientos, términos y resultados, pues las exigencias que presentan son las necesarias para adelantar cualquier proceso contractual, no obstante, tampoco se puede olvidar el trato especial que se le debe dar a los indígenas, pues si vamos a sus tradiciones ancestrales y costumbres, todo se maneja por medio de la oralidad y todo se decide en asamblea, así las cosas, se debe hacer un test de equilibrio para lograr satisfacer los requerimientos de los pueblos de forma rápida, respetando la legalidad y la esencia del contrato público.

Así las cosas, no queda duda del desarrollo que presentó el Decreto 1953 en la comunidades indígenas pero también es cierto que generan inconvenientes respecto de la modalidad de selección del contratista pues la norma remite al Estatuto de Contratación y similares, lo cual permite pensar en la obligatoriedad de una licitación pública u otra modalidad de selección que requiera una mayor dinámica administrativa y contractual, situación que altera los procesos de las comunidades, pero no es que se quiera afirmar que todos los procesos deban eliminarse, no, solo que deben ejecutarse los trámites necesarios y no generar confusión; sería un problema para los pueblos indígenas adelantar un proceso tan dispendioso que afecta los principios establecidos en el decreto.

4. El Consejo Regional de Indígenas del Huila

Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, de acuerdo a la Constitución y las leyes, pero, como entidad territorial indígena (ETI), el Resguardo tiene las atribuciones de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales, el problema es que para que esa disposición constitucional entre a ser plenamente operativa, se requiere que se dicte una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, habida cuenta que, las comunidades de los resguardos no tienen plena autonomía para decir en qué actividades se invertirán los recursos de transferencias de acuerdo con sus usos y costumbres, y al ser asimilados a municipios implicó que la administración de esos dineros se realizara a través de alcaldes y gobernadores y que la inversión no es autónoma sino que debe hacerse conforme a la ley y a los requerimientos de las entidades internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial (Resguardo De La Guajira, sf.).

Ahora, el Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU), es una organización indígena que representa los intereses y la defensa de los derechos que como minorías étnicas e históricamente han sido vulnerados. Al CRIHU se encuentran afiliados los Cabildos y Resguardos con una población de 10584 habitantes pertenecientes a tres etnias o pueblos nativos, los cuales corresponden a los Nasas (Paeces), Yakonas y Misak (Guambianos) que habitan en 8 municipios del Departamento del Huila. El consejo regional inició actividades de organización el 11 de diciembre del año 1999, legalizados mediante el Decreto No. 1088 de 1993: el 24 de junio del 2004 (Escárraga & Rincon, 2014).

En este sentido, es menester plasmar los aspectos y exigencias que el Decreto 1953 de 2014 en relación con la posibilidad de cumplimiento de las prerrogativas contractuales y administrativas de las organizaciones indígenas, entre ellas que los contratos que celebren los Territorios Indígenas, para la ejecución de los recursos se regirán por las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Estatuto de Contratación Estatal, las normas contables que defina la Contaduría General de la Nación, además, cuando los Territorios Indígenas celebren contratos con las asociaciones de cabildos o autoridades tradicionales indígenas constituidos conforme al Decreto 1088 de 1993 y deberá realizarse con base en la modalidad de selección establecida en el literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 (D. 1953/2014, Art. 20), es decir, Contratos interadministrativos.

Por otra parte, en los procesos contractuales para que un pueblo indígena pueda participar requiere la acreditación de experiencia, especialmente en los procesos en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), de las exigencias se presenta que:

Experiencia. Acreditar que la Autoridad Indígena Propia del Territorio Indígena cuenta con una experiencia de por lo menos i) tres años en procesos de atención a infancia o familia en el respectivo Territorio indígena, de los cuales por lo menos uno sea en atención a la primera infancia y ii) tres años en administración de recursos de los cuales por lo menos dos años sean de recursos públicos y estén relacionados con atención en materias de infancia o de familia.

Se entiende por experiencia en administración de recursos haber desarrollado las siguientes acciones:

- a) Suscripción y ejecución de contratos o convenios y/o proyectos que impliquen la ejecución de recursos públicos o privados;
- b) Haber ejercido la administración financiera de los recursos ejecutados en virtud del literal anterior;
- c) Tener contabilidad. (D. 1953/2014, Art. 44-6.1)

Aspectos mínimos en relación con la experiencia, a pesar que existen otras exigencias como la capacidad organizacional y la demostración que el Territorio Indígena cuenta con la infraestructura y espacios físicos, como los elementos técnicos y tecnológicos para el adecuado manejo y funcionamiento de los sistemas de información vigentes del ICBF y con el personal idóneo para asumir la administración de la atención a la primera infancia. Además, de la proyección del personal que se requerirá para la administración de los recursos y servicios de atención de las Semillas de Vida (D. 1953/2014, Art. 44-6.2).

En relación con lo anterior, la autonomía de las comunidades indígenas tendrá una limitante, entendida como la forma de manejo de recursos transferidos en razón que los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones transferidos a los Territorios Indígenas se destinarán a financiar los niveles de educación preescolar, básica y media, pero, además, deberá utilizarse de manera prioritaria así:

1. Pago de los dinamizadores del SEIP que tienen una relación laboral, legal y reglamentaria.
2. Construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura de los espacios educativos, definidos en el componente pedagógico SEIP donde se reporte la matrícula.
3. Pago de servicios públicos y funcionamiento de los espacios educativos donde se reporte la matrícula.
4. Provisión de la canasta educativa o equivalente en el marco del SEIP.
5. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad y pertinencia educativa.
6. Contratación del transporte escolar, en la medida en que las condiciones geográficas así lo exijan para garantizar el acceso y la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo, siempre y cuando se garantice la atención educativa. (D. 1953/2014, Art. 58)

En relación con los aspectos de salud, los territorios indígenas tendrán la posibilidad de asumir y definir las necesidades del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI) pero, los Territorios Indígenas tendrán la competencia del manejo del riesgo en salud de acuerdo con el grado de desarrollo del SISPI, siempre y cuando cumplan con las condiciones y los requisitos que el Ministerio de Salud y Protección Social y la Subcomisión de Salud establezcan (D. 1953/2014, Art. 83-2).

Adicionalmente, frente a la financiación del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), el decreto estipuló que será necesario aportar información que solicite el Ministerio de Salud y Protección Social para la determinación de una Unidad de Pago por Capitación (UPC) diferencial indígena y, luego de recibir la información necesaria, el Ministerio de Salud consolidará y calculará la UPC diferencial indígena teniendo en cuenta las actividades diferenciales de los Territorios Indígenas (D. 1953/2014, Art. 85- Inc. final), además, para el Financiamiento en la prestación de servicios y que estén a cargo de las IPS indígenas debidamente habilitadas en sus Territorios se financiarán con recursos de la UPC, pero la EPS indígena o las estructuras que hagan sus veces deberán contratar un mínimo porcentual del gasto en salud con el respectivo ente territorial (D. 1953/2014, Art. 86).

Ahora, respecto a los antecedentes del CRIHU, es importante mencionar que es una organización indígena que representa los intereses y la defensa de los derechos de los indígenas, la organización inició actividades de organización el 11 de diciembre del año 1999 y fue legalizada Consejo Regional en el marco del Decreto No. 1088 de 1993, el 24 de junio del 2004 (Escárraga & Rincon, 2014).

La sede de la organización se encuentra en la ciudad de Neiva, que ya es propiedad de la comunidad por donación del Departamento, desde la sede se coordina y administra de forma autónoma como organización indígena, aspectos como los servicios de salud, como los procesos

educativos, se han ejecutado diversos proyectos para el fortalecimiento autonómico y organizativo, y principalmente en la defensa de todos los derechos de las comunidades, por ello que la organización tenga diferentes programas, de ello que se requiera el apoyo de las instituciones nacionales e internacionales para poder consolidarlos (Escárraga & Rincon, 2014).

Entre algunos programas que tienen está el programa de territorio y defensa del mismo, los programas de salud, educación y cultura propia, el programa de mujer, jóvenes, y de forma especial el de Autogobierno, Autonomía y Jurisdicción Especial Indígena, que está vinculado al de "Cuidanderos" del territorio y comunidades. Para el desarrollo de todos estos programas se cuenta con la experiencia administrativa, además de indígenas profesionales y demás miembros directivos del CRIHU, además de la constante formación y capacitación, de ello que la organización haya sido bien evaluada en los procesos de ejecución y desarrollo de convenios y proyectos (Escárraga & Rincon, 2014).

Ahora bien, respecto a los lineamientos de la organización es importante presentar que el objetivo general CRIHU, consiste en lograr la materialización de los derechos e intereses como pueblos indígenas, por medio de la unidad y la organización, para el fortalecimiento y consolidación de la autoridad, identidad, economía propia y derecho a la madre tierra como origen de existencia en desarrollo del Derecho Mayor (Escárraga & Rincon, 2014).

Respecto a la misión, conlleva al fortalecimiento organizativo de los pueblos Nasas Misak y Yanakuna, en brindar servicios integrales e interculturales que respondan a las necesidades de los pueblos indígenas y demás grupos sociales teniendo en cuenta la cosmovisión ancestral, adecuando las políticas sociales de acuerdo a usos y costumbres que contribuyan al fortalecimiento de la identidad, el equilibrio y las condiciones de vida (Escárraga & Rincon, 2014).

Por último, la visión se enfoca en reivindicar nuestros derechos humanos como pueblos milenarios, así que en el 2018, la Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena del Huila – CRIHU, será reconocida como una organización indígena modelo en fortalecimiento organizativo integral e intercultural, fundamentada autonomía, identidad cultural, investigación, orientación y desarrollo de los modelos de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas y demás grupos sociales, alcanzando condiciones óptimas de armonía y equilibrio dentro de los planes de vida (Escárraga & Rincon, 2014).

En síntesis, la organización trabaja por la defensa de los derechos colectivos que como minorías étnicas tienen los indígenas en Colombia y a la vez por el desarrollo sostenible que permita la pervivencia integral, y ello implica un manejo ambiental en los procesos productivos, a la vez que las comunidades tienen funge como un actor político en la región.

La organización Consejo Regional Indígena del Huila CRIHU, que posee afiliados a tres pueblos indígenas, los Nasas (Paeces) los Misak (Guambianos) y el pueblo Yanakona, entre ellos tienen una población aproximada de 12 mil personas que habitan en el Departamento del Huila, en 8 municipios del Departamento del Huila, el CRIHU en su estructura de afiliados tiene 24 comunidades entre las cuales están los Resguardos constituidos, los Cabildos con territorio y Cabildos o asentamientos indígenas sin territorio; esta organización al momento cuenta ya con una sede propia ubicada en la ciudad de Neiva y desarrolla un cierto nivel de organización administrativa; a su vez viene desarrollando una serie de contratación con la Gobernación del Huila, los Municipios y otras entidades estatales, por lo mismo se tiene la posibilidad de conocer de fondo los procesos contractuales desarrollados por esta organización indígena y a su vez determinar las perspectivas y las reales posibilidades que tienen frente a la implementación del D1953, ante la búsqueda de mayor materialización de su Autonomía.

El principal valor agregado de la organización es que son la principal organización indígena en el Departamento del Huila, con desarrollo autonómico-organizativo para la defensa de los derechos

especiales y colectivos, desde los saberes ancestrales, aportando a los campesinos, comunidades educativas y en general a la sociedad colombiana (Escárraga & Rincon, 2014).

4.1. Problemas Contractuales de Implementación del Decreto 1953 de 2014

En octubre de 2014, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1953 de 2014, norma con la cual se podría en “funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política”, además la expedición de la norma tiene:

(...) amparo en el artículo 56 transitorio de la Carta, en virtud del cual, “[m]ientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”. Con todo, sobre el Decreto 1953 pesa un manto de duda: en primer lugar, el artículo 329 establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe hacerse “con participación de los representantes de las comunidades indígenas”, es decir, mediando una consulta previa que en la expedición del decreto en comento no se ejecutó. La validez de la norma está entonces supeditada a la interpretación: si el constituyente previó el deber de consulta únicamente para los efectos legales, el decreto es válido. Sin embargo, la hermenéutica que parece acertada indica que ese requisito constitucional puede hacerse extensivo a la potestad reglamentaria habilitada por el artículo 56 transitorio de la Carta, y en esa medida la normativa expedida carecería de toda validez jurídica²⁴; en segundo lugar, es necesario señalar que en concepto de 3 de octubre de 2012 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado estableció que, por haberse expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Gobierno Nacional perdió la

competencia para ejercitar las facultades que el constituyente le concedió en el artículo 56 transitorio de la Carta Política²⁵, por lo que, desde el punto de vista de la competencia, el decreto podría no ser válido. (Baena, 2015)

Así las cosas, la noma nace como el proceso de negociación política, que en principio permitiría a los Territorios Indígenas la administración de los “sistemas propios de los pueblos indígenas”, como son, la “educación indígena propia”, la “salud propia” y agua potable y saneamiento básico (Maldonado, 2016).

Frente al tema de los recursos en salud, el autor Guillermo Alfonso (2016) considera que:

El manejo directo de los recursos del sector salud por parte de los Territorios Indígenas implica nuevos retos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre ellos, el fortalecimiento de sus capacidades técnico-administrativas con un enfoque diferencial, la coordinación intersectorial de las entidades públicas del orden nacional y territorial que permita un trabajo armónico con los Territorios Indígenas en un marco de maximización responsable de su autonomía, y la definición de estrategias efectivas de control fiscal que garanticen una adecuada inversión de los recursos, máxime con el nuevo escenario macroeconómico del país que exige austeridad y manejo eficiente de los mismos. (Maldonado, 2016)

En consonancia con lo anterior, el autor Samuel Baena estima que en tema de discusión puede pensarse que asumirse por lo pronto que materialmente existen problemas en las entidades territoriales indígenas, ya que las funciones establecidas por dicha norma efectivamente dotan a los pueblos indígenas de márgenes de actuación tan amplios que podrían confundirse desde un punto de vista material con la autonomía que la Constitución garantiza, por ello que se cuestione si el Decreto 1953 de 2014 hace posible la existencia de autonomía indígena, por ello se plantea dos conclusiones al tema y considera que:

a. La cuarta conclusión que se destaca es que, con base en un marco de referencia cultural que desequilibra las relaciones entre Occidente y las comunidades indígenas, con fundamento en el evidente espíritu pluralista y multicultural de la Constitución Política de 1991, y a partir de la cláusula de Estado social de derecho y del principio de igualdad material que le es inherente, la mera autonomía consagrada por la Carta para todas las entidades territoriales no es suficiente en el caso de las comunidades indígenas, que requieren más que autonomía política, administrativa y financiera para salvaguardar su identidad y sus tradiciones propias. En definitiva, es precisa la construcción de una nueva categoría de autonomía, a la que puede adjetivarse como reforzada, en la medida en que implicaría mayores garantías que las compendiadas bajo el principio de autonomía simple, válida para el resto de entidades territoriales.

b. En quinto lugar, cabe concluir que se está en presencia de un fenómeno de incumplimiento grave por parte del legislador colombiano, toda vez que la Constitución delegó en él la regulación de las entidades territoriales indígenas a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que ya fue promulgada y que no satisface el deber constitucional impuesto por la Carta Política al Congreso. La expedición del Decreto 1953 de 2014 no soluciona el problema, porque la regulación aludida es reserva de ley orgánica, porque en rigor no busca formalizar las entidades territoriales indígenas, y porque podría no ser válido, no solo en cuanto se omitió el deber de consulta previa, sino en cuanto la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por parte del Congreso eliminó la competencia que en virtud del artículo 56 superior en algún momento pudo detentar el Gobierno para expedir una norma de ese contenido. (Baena, 2015)

Así las cosas, los postulados presentados en el decreto conllevan grandes cambios e imposiciones en relación con la forma de destinar los recursos y las exigencias para acceder a ellos tal como se presentó anteriormente, además, con relación al CRIHU, la infraestructura y condiciones no permiten que pueda cumplir cabalmente las prerrogativas plasmadas en el decreto que conjuntamente limitan la autonomía y direccionamiento de las necesidades propias de las comunidades indígenas pues la cosmovisión de dicha población es totalmente distinta y de ello es la protección constitucional, en razón de ello, el decreto y sus requerimientos y condiciones desconocen la Autonomía, el Enfoque Diferencial, el Derecho a la Identidad Étnica de los indígenas.

Es importante mencionar un caso de problemas contractuales, que se trae a colación, pues se presentaron causas para la terminación de la aferencia, que fueron expuestas en la propuesta presentada por el CRIC para la atención educativa de los estudiantes indígenas del año 2010, esta indica que:

[...] la contratación por aferencia que hasta el año 2009 se adelantó por parte de la Secretaría de Educación del Cauca con el CRIC, era un mecanismo transitorio para adquirir algunas experiencias administrativas necesarias pero que no son suficientes para el logro de nuestro objetivo y la materialización de nuestro derecho a tener una educación propia la cual pueda ser planeada, dirigida y administrada desde nuestras autoridades propias; en este momento tenemos la capacidad, la experiencia y la idoneidad para asumir la administración de las instituciones y centros educativos bajo los componentes político organizativo, pedagógico y administrativo que integran el Sistema Educativo Indígena Propio. (Guido Guevara, et al., 2013, p. 36)

Lo anterior, hizo que el movimiento promoviera la contratación de la educación, no ya a través de la aferencia sino de convenios interadministrativos derivados de la Ley 1150 de 2007 que reglamenta algunos aspectos de la Ley 80 de 1993 de contratación pública. Pero, ninguna autoridad

local o departamental, especialmente la del departamento del Cauca, decidió contratar por esa vía, lo que generó un limbo sobre la educación de estos niños para 2010 (Guido Guevara, et al., 2013).

Respecto al caso que ocupa el presente trabajo, es importante traer a colación un caso de contratación que se presentó en el CRIHU respecto a la vinculación de una docente indígena al colegio indígena que se encuentra ubicado en el sur del departamento del Huila, el caso que preocupa y afecta la integralidad autónoma de la comunidad indígena, habida cuenta que si bien la elección de contratación de docentes de para una institución indígena recae sobre la comunidad, es decir, en asamblea la comunidad por mayoría decide quienes serán las personas que tendrán la calidad de docentes y posteriormente serán nombrados por medio de acto administrativo de la alcaldía municipal de esa zona.

Además, el nombramiento tiene una trascendencia presupuestal, pues la carga salarial y prestacional será asumida por la entidad y ello genera que el indígena será servidor público por la naturaleza del cargo, todo lo anterior es acorde a las necesidades y autonomía de los resguardos e instituciones educativas, pero el problema que surgió se enmarcó que el docente elegido por la comunidad presentó una serie de incumplimientos, problemas, altercados y discordias con la comunidad en cumplimiento de sus funciones como docente dentro de la institución y que continuó dentro de la comunidad en su calidad de indígena, en razón de ello, la junta directiva del pueblo decidió investigar lo sucedido y por medio de asambleas se discutió la continuidad del docente.

Como resultado de las reuniones, la comunidad decidió separar al indígena como docente de la institución educativa dado los graves problemas con la comunidad, ahora bien, dado que el resguardo quitó el aval del docente su permanencia en tal calidad no debería seguir, pero al solicitarle a la alcaldía municipal su separación y el nombramiento del nuevo indígena para ser docente se generó una respuesta negativa de la entidad pues a criterio de ellos no es posible separar a un funcionario público por medio de ese trámite o considerarle una causal de separación como

servidora, por esa situación la comunidad indígena no logró hacer efectiva su decisión en el marco de su derecho y autonomía, peor aún no se logró la continuidad del servicio de educación a la comunidad.

El anterior caso ha sido el caso más emblemático de la limitación y clara presencia de obstáculos en la consecución contractual y el desarrollo de la autonomía de la comunidad indígena, situación que deja un precedente claro en los límites al cumplimiento de los planes de vida de los pueblos indígenas.

Por otra parte, es importante traer a colación otro caso muy particular en el orden Nacional de los pueblos indígenas, pues la Consejería Mayor del CRIC, en comunicación del presente año, manifiesta que desde finales del año 2016 se inició el proceso con la Secretaría de Educación del Cauca, con miras a que se firmara de manera oportuna el contrato de administración en el marco del Decreto 2500 de 2010, para el año 2017, aunado que desde el año pasado y por la movilización adelantada en la María, el Ministerio de Educación Nacional firmó acta de compromiso con el CRIC, donde se comprometió a girar por intermedio de la Secretaría de Educación del Cauca, los recursos de gratuidad que le corresponden a los estudiantes indígenas del Cauca y que fueron suspendidos por ese Ministerio desde el año 2014.

Para sorpresa y a fecha 20 de enero del 2017, ya existían acuerdos con la SEDC respecto de los términos del contrato y se acordó firmar el contrato el 22 de enero, pero después de efectuada solicitud al Ministerio de Educación para que diera las directrices y dispusiera los recursos, contestaron citando una reunión a los funcionarios de la Secretaria de Educación del Cauca, donde no solo se negaron a cumplir con el compromiso adquirido, sino que impidieron que ellos firmaran el contrato con el CRIC, ya que van a dar unos lineamientos para recortar los recursos y las actividades relacionadas con el fortalecimiento del SEIP, desarrollo de los PECS y en general afectar toda la parte pedagógica.

Por esa situación, la organización indígena orientó a los cabildos y demás autoridades Indígenas para que se abstengan de enviar a los establecimientos educativos, los docentes y personal administrativo que estarán atendiendo los estudiantes por contratación del CRIC, ya que esto genera obligaciones y riesgos laborales (Consejo Regional de Indígenas del Cauca , 2017)

Así, es notable que mecanismos para facilitar una contratación directa con el resguardo indígena están dados, solo falta la disposición de parte de la administración para facilitar la consecución del derecho que este resguardo indígena tiene.

5. Conclusiones

Primera: El Estado colombiano tiene un papel fundamental para garantizar los derechos mínimos de las comunidades indígenas, de ello que exista una transferencia de recursos; dineros que cada grupo o pueblo indígena tiene la administración autónoma de los recursos con el fin de invertir en sus procesos de vida y organización. Además, es muy importante tener en cuenta que son otras culturas, otra concepción de la vida y realidad y por lo mismo las significaciones son diversas. Asimismo, el Resguardo como Entidad Pública Especial y su gobierno propio el cabildo están facultados por ley para ser ejecutores de los proyectos y será la Alcaldía Municipal o la Gobernación Departamental los entes receptores de los recursos, que en convenio con las autoridades indígenas aprueban los proyectos a ejecutar y el Resguardo puede participar como proponente u oferente en las ejecuciones de los proyectos, de manera preferente.

Segunda: Es por ello que teniendo en cuenta la calidad del Resguardo como Entidad Territorial a nivel Constitucional, es necesario aclarar que se trata de una Entidad Pública de carácter especial y que por ende, también puede contratar, es decir puede desempeñarse administrativamente e implementar las fases de ejecución de los proyectos. Además, teniendo en cuenta la dinámica social, los cambios, el contexto y las situaciones de los pueblos indígenas, en cada caso se debe decidir y decir, para ese caso, cual es el derecho. De la misma manera, algunos derechos son más indispensables en una época que en otra, en un contexto que en otro y por lo mismo poseen una materialización histórica, espacial y geográfica, de tal manera que queda abierta su definición, aplicación y definición. En este sentido, se propone la modalidad de contratación directa para los resguardos y teniendo en cuenta lo señalado en la primera conclusión, destacar la pertinencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que defina de manera concreta las actividades en las que se invertirán los recursos de transferencias.

Lo anterior, teniendo en cuenta que es inapropiado que se permita contratar con otras asociaciones indígenas de forma directa pero que se limite para otras, ya que la misma regulación permite la contratación directa pero solo en un caso específico, el llamado es a desarrollar esa situación y permitir efectuar la contratación directa para lograr optimizar la contratación con la satisfacción de las necesidades, sin pensar que ello viole los principios establecidos para la Contratación Pública.

Por lo tanto, la propuesta es optimizar los procesos de contratación de las comunidades y no es un capricho considerar la contratación directa como medio ajustado a las necesidades de los pueblos, ya que esa modalidad de contratación pública es la que más se adecua a los requerimientos, términos y resultados, pues las exigencias que presentan son las necesarias para adelantar cualquier proceso contractual, pero se reitera, con ello no se quiere vulnerar los principios de la contratación. No obstante, tampoco se puede olvidar el trato especial que se le debe dar a los indígenas, pues si vamos a sus tradiciones ancestrales y costumbres, todo se maneja por medio de la oralidad y todo se decide en asamblea, así las cosas, se debe hacer un test de equilibrio para lograr satisfacer los requerimientos de los pueblos de forma rápida, respetando la legalidad y la esencia del contrato público.

Tampoco se puede olvidar que las necesidades existentes en las comunidades son tan diferentes a las que tienen el ciudadano común, ello requiere un trato especial y garantista; no es posible pensar que una comunidad tenga una necesidad en el área educativa y deba esperar meses para satisfacer su requerimiento, por ello, la contratación directa sí brinda oportunidad a los indígenas para tomar decisiones rápidas y obtener su resultado de forma ágil, garantizando los postulados constitucionales y legales, además, la contratación directa en la regulación ordinaria se genera por la necesidad especial de contratar algunas cosas en específicas, dándole un tema de urgencia para resolver, pues es de advertir que en los procesos indígenas también opera lo mismo, son temas muy concretos y especiales que no pueden ser tratados de forma común.

Tercera: El CRIHU como comunidad indígena representada a través de sus autoridades legítimas y legalmente constituidas, están facultadas para ejecutar los recursos siempre y cuando se garanticen todos los procedimientos, en especial los referenciados en el Decreto 1386 del 30 de junio de 1994, a su vez, es posible que existan otras formas de administración y ejecución de los recursos según el Decreto 1088 de 1993, definidas como Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales, lo cual permitiría una mejor dinámica administrativa y contractual de las poblaciones indígenas y así garantizar sus derechos de forma ágil, eficaz y económica.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- Acción Social, Unión Europea & Cordepaz. (2010). *informacion sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indigenas de colombia*. Recuperado el Mayo de 2017, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyPoliticasy20Poblacionales/pueblosIndigenas/Tab2/Informacion%20nacional%20sobre%20acciones%20y%20procesos%20para%20pueb.pdf>
- Acnur & Unhcr. (2012). *Situación Colombia INDÍGENAS*. Recuperado el Marzo de 2017, de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2012.pdf
- Aguila Grados, G. C. (2015). *La Protección de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas Nómadas: Analizando el Caso de los Pueblos Indígenas Transfronterizos de la Amazonía Peruano - Brasileña*. Recuperado el 2017, de <http://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/80/Tese%202015%20-%20GUIDO%20C%3%89SAR%20AGUILA%20GRADOS.pdf>
- Arango Ochoa, R., & Sánchez Gutiérrez, E. (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia. En el umbral del nuevo milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Arango, R., & Sánchez, E. (1998). *Los Pueblos Indígenas de Colombia. 1997: Desarrollo territorial. Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: TM Editores.
- Arbelaez Jiménez, J., & Vélez Posada, P. (2008). *La etnoeducación en Colombia una mirada indígena*. Medellín: UNIVERSIDAD EAFIT.
- Autoridad indígena del Cauca. (Febrero de 2015). *La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances*. Recuperado el 2017, de Revista Chiapas: <http://www.revistachiapas.org/No2/ch2pueblomix.html>

- Aylwin, J. (sf.). *Pueblos indígenas de Chila: antecedentes históricos y situación actual*. Santiago: INSTITUTO DE ESTUDIOS INDÍGENAS UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA.
- Baena, S. (2015). La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 99-133.
- Banco de la República. (sf.). *Los pueblos indígenas del territorio colombiano*. Recuperado el Marzo de 2017, de <http://www.banrepcultural.org/blaaavirtual/historia/hicol/hico3.htm>
- Bejarano Roncancio, J. J. (2009). Antecedentes y principios de la contratación pública. En J. J. Bejarano Roncancio, *Fundamentos de Contratación Pública para proyectos sociales en Alimentación y Nutrición* (págs. 47-98). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/636/5/9789587194029.03.pdf>
- Bello, A., & Rangel, M. (2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *REVISTA DE LA CEPAL*, 39-54.
- Benavides, C. (2010). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones. *Análisis político*, 68, 26-42.
- Burgos González, A. C. (2006). Petroleo e indigenas en Colombia: una mirada desde la seguridad humana. *Desafíos*(15), 389(30). Obtenido de <http://vlex.com/vid/petroleo-indigenas-colombia-mirada-634464893>
- Calla Ortega, R. (2000). *La perspectiva de la diversidad étnica en derechos humanos: Algunos aportes para una discusión urgente*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CEDR, decisión 2(54) sobre Australia, párr. 4, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, decisión 2(54) sobre Australia, párr. 4 (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Marzo de 1999).
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social . (sf.). *Campaña nacional por la diversidad cultural de México*. *LA DIVERSIDAD CULTURAL*. Recuperado el Abril de 2017, de http://www.inali.gob.mx/pdf/Marco_conceptual_CNDCM.pdf

- Colombia Compra Eficiente. (sf.). *Capacidad de contratación de los cabildos indígenas*. Recuperado el 05 de Mayo de 2017, de https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/concepto/2016/216130001422_-_cabildos_indigenas/216130001422_-_cabildos_indigenas-original.pdf
- Consejo Regional de Indígenas del Cauca . (27 de Enero de 2017). *Información sobre proceso de contratación de la administración educativa para el año 2017*. Recuperado el Septiembre de 2017
- Constitución Política de la República de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente 07 de Julio de 1991).
- Contaduría Genral de la Nación. (2012). *Doctrina contable pública compilada*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia .
- Córdoba Padilla, M. (2009). Finanzas territoriales. En M. Córdoba Padilla, *Finanzas públicas. Soporte para el desarrollo del Estado* (págs. 223-252). Bogotá: ECOE. Obtenido de https://ficheros-2012.s3.amazonaws.com/10/09/Im_1_3_401259478_in1_241_270.pdf?AWSAccessKeyId=ASIAIIAOVESFJO5SUP4A&Expires=1496885315&Signature=CA69GYSK1uYu4XcTVwU7CN56RU0%3D&x-amz-security-token=FQoDYXdzEE4aDLqA6aaQh3dmMYI1NiK3A0c32DR5nLkee%2B6ZP9WEwOYbIy
- Correa, F. R. (1993). Derechos Étnicos: Derechos Humanos. En F. R. CORREA, *Encrucijadas de Colombia Amerindia* (pág. 319). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Cruz Gaytán, F. S. (sf.). Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y analógica del PROCEDE. *ESTUDIOS AGRARIOS*, 32, 31-83.
- DANE. (sf.). *Compendio de normatividad de los resguardos indígenas en colombia en relacion con la informacion estadistica*. Recuperado el Abril de 2017, de <http://sige.dane.gov.co:81/gruposEtnicos/doc/NormatividadResguardosIndigenas.pdf>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2007). *Colombia: Una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Orientaciones para la Programación, Administración y Ejecución de los Recursos de la Asignación Especial y Ejecución de los Recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas*. Recuperado el Abril de 2017, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Orientaciones%20Recursos%20SGP%20Ind%C3%ADgena.pdf>
- DNP. (2012). *Enfoque Étnico*. Bogotá: Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNP . Recuperado el Abril de 2017, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>
- Escárraga , F. J., & Rincon García, N. D. (2014). *Caracterización de los pueblos indígenas adscritos al crihu consejo regional indígena del huila (nasas, misak, yanakunas)*. Neiva.
- Falchetti, A. M. (2005). Los UWA y la percepción indígena de la historia. *BOLETÍN DE HISTORIA Y ANTIGÜEDADES*, 45-64.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2012). *Los Pueblos Indígenas: Valorar, Respetar y Apoyar la Diversidad*. Recuperado el Marzo de 2017, de www.ifad.org/pub/factsheet/ip/s.pdf .
- Gajardo Falcón, J. (2014). Multiculturalismo y el debate constitucional chileno. *Derecho*, 205 - 236.
- Galvis, M. C. (16 de Marzo de 2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas - La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.*. Recuperado el Mayo de 2017, de <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf>
- Giugali, M., Lafourcade, O., & Luff, C. (2003). *Colombia. Fundamentos económicos de la paz*. Banco Mundial - Alfaomega.
- Guido Guevara, S. P., García Ríos, D. P., Lara Guzmán, G. A., Jutinico Fernández, M. D., Benavides Cortés , A. L., Delgadillo Cely, I. S., . . . Bonilla García, H. A. (2013).

Experiencias de educación indígena en Colombia : entre prácticas pedagógicas y políticas para la educación de grupos étnicos. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Gutiérrez Ramos, J. (2012). *Los indios de Pasto contra la República (1809-1824): las rebeliones antirrepublicanas de los indios de Pasto durante la guerra de independencia.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Hernández, L., Gutiérrez, M., & Rubio, M. (2012). *Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas: el caso de familias en acción en Colombia.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Indepaz. (2009). *Situación de los pueblos indígenas de Colombia.* Bogotá: KAS Papers. Obtenido de http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf

Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. (2009). *Comunidades locales y minas.* Recuperado el Mayo de 2017, de <http://pubs.iied.org/pdfs/G00683.pdf>

Jimeno Santoyo, M. (1992). Los indígenas colombianos, hoy: su situación real, problemas y alternativas. *Revista Credencial*, 33.

Ladino Orjuela, W. H. (2008). *Organización del estado colombiano y formas organizativas del estado a nivel territorial.* Recuperado el Mayo de 2017, de http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/1org_esatdo_y__for_orga_i.pdf

Laguado, R. (2004). *Política pública y nuevo marco regulatorio sobre contratación pública electrónica en Colombia.* Londres: Chevening Fellowship Award – United Kingdom.

Londoño, D. (2003). *Movimiento Indígena Caucaño, Colombia: una historia de autonomía.* Recuperado el 2017

Lopez Urrego, A. P. (2011). *El gobierno del cabildo indígena de cristiania: La organización vista desde dos enfoque gerenciales: integral y social.* Recuperado el Marzo de 2017, de http://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/3213/2464/4172/EL_GOBIERNO_DEL_CABILDO_INDIGENA_DE_CRISTIANIA.pdf

- López, N. (2011). *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-UNESCO.
- Maldonado Sierra, G. A. (2016). Perspectivas y retos de la salud indígena en Colombia. *Nova et Vetera*, 2(17). Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Inicio/Omnia/Perspectivas-y-retos-de-la-salud-indigena-en-Colom/>
- Mantilla Jaimes, M. L. (2012). Aplicación de los principios de la RSC en Colombia a la esfera de la protección de los derechos humanos de la población indígena. En M. L. Mantilla Jaimes, *Responsabilidad social empresarial y población indígena colombiana* (págs. 97-149). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Mantilla-Pallares, C. M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Principia Iuris*, 22, 141-161.
- Melo, J. O. (1996). *Historia de Colombia el establecimiento de la dominación española*. Bogotá: Presidencia de la República. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CO-CA-0003.pdf>
- Mesa Nacional de Desarrollo. (sf.). *Plan de desarrollo integral de pueblos indígenas de Panamá*. Mesa Nacional de Desarrollo. Obtenido de http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2015). *Formación Integral a partir de Comunidad, Territorio y Memoria*. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia. Obtenido de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-201501_recurso_1.pdf
- Miranda Medina, M. J. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana. *Verba Iuris*, 35, 65-84.
- Molina-Betancur, C. M. (2012). La autonomía educativa indígena en Colombia. *Vniversitas*, 124, 261-292.

- Monje Carvajal, J. J. (2015). El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo. *Luna Azul*, 29-56. doi:10.17151/luaz.2015.41.3
- Mora Torres, D. F. (2003). *Bases conceptuales de la jurisdicción especial indígena*. Bogotá: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Obtenido de <http://hermes.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS61.pdf>
- Muyuy Jacanamejoy, G. (2012). *Tejiendo el canasto de la vida*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Niño Cubillos, J. I. (2005). Los derechos humanos de las etnias en Colombia. *DERECHOS Y VALORES*, 133-150.
- Obregón Romero, F. (2015). *Procedimiento administrativo de consulta previa frente al contrato estatal de concesión de obra en Colombia*. Recuperado el Abril de 2017, de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7598/1/Obreg%C3%B3nRomeroFaber2015.pdf>
- Oliva Muñoz , J. (Marzo de 2010). *Organizaciones indígenas*. Madrid: UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. Obtenido de <http://eprints.ucm.es/11076/1/T32206.pdf>
- ONU – Consejo de Derechos Humanos . (15 de Julio de 2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Recuperado el Julio de 2016, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf?view=1>
- ONU. (13 de Septiembre de 2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado el 01 de Agosto de 2016, de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribiales en la práctica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Pavajeau Rico, G. B. (2011). Comunidades indígenas, tierra y recursos naturales frente a las políticas públicas del estado colombiano. *VERBA IURIS*, 229-248.

- Pino, J. (2006). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación & Contraloría General de la República. (09 de Junio de 2007). *CIRCULAR CONJUNTA 2*. Recuperado el 12 de Abril de 2017, de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//601_circularconjunta_contraloria2-07.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. (2012). *Tejiendo el canasto de la vida*. Bogotá: Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Obtenido de <http://historico.vicepresidencia.gov.co/Programas/Documents/Tejiendo-el-canasto-de-la-vida.pdf>
- Resguardo Indígena Caño Mochuelo. (Junio de 2013). *Plan de Salvaguarda de los Pueblos Indígenas del Resguardo Caño Mochuelo*. Recuperado el 15 de Marzo de 2017
- Resguardo De La Guajira. (sf.). *Situación jurídica y de planificación del resguardo de la alta y media guajira. departamento de riohacha*. Recuperado el 15 de Abril de 2017, de <http://www3.unisi.it/cisai/wayuu.htm>
- Rodríguez, G. A. (sf.). *Breve reseña de los derechos y de la legislación sobre comunidades étnicas en Colombia*. Recuperado el Mayo de 2017, de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/3a/3a3ccef9-bcde-4c21-bfcf-35cae97d5c48.pdf
- Ruiz Orejuela, W. (2008). Responsabilidad fiscal. En W. Ruiz Orejuela, *Responsabilidad extracontractual* (págs. 93-143). Bogotá: ECOE.
- Saavedra Alessandri, P. (2004). La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las reparaciones ordenadas y el acatamiento de los Estados. 185-220.

- Sánchez-Cubides, P. A. (2015). El sistema general de regalías como instrumento de equidad territorial en Colombia. *Principia Iuris*, 12(24), 159 - 181.
- Semper, F. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO*, 761-778.
- Sena. (2009). *Planes de vida y planes de etnodesarrollo*. Recuperado el Julio de 2016, de http://tropenbos.sena.edu.co/DOCUMENTOS/HERRAMIENTAS%20METODOLOGICAS/3%20Gua%20_planes%20_de%20_vida.pdf
- Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe. (SF.). *SIAPP*. Recuperado el Julio de 2016, de <http://www.sipi.info/master/?q=plan+de+vida&search=#>
- Tenera Barrios, F. (2013). *Propiedades especiales o sui géneris*. Recuperado el 05 de Abril de 2017, de https://ficheros-2013.s3.amazonaws.com/07/05/Im_1_3_446661674_in1_207_332.pdf?AWSAccessKeyId=ASIAITN634JQDF5HHYJQ&Expires=1496882468&Signature=MmIqipfb71dqBPBGQqLiNZLr6Y%3D&x-amz-security-token=FQoDYXdzEE4aDG21q8hvz2D6LMKOUyK3A24IIXpK7cI8NI9oTYfj7xE48lTd
- Unicef & Funproeib. (2009). *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en américa latina*. UNICEF & FUNPROEIB.
- Unicef. (2003). *Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, Políticas y Desafíos*. Bogotá: UNICEF.
- Uprimny, R. (2005). *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. Recuperado el 01 de Agosto de 2016, de Red de Escuelas Sindicales: [http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf)

JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional de la República de Colombia, C-293/12, M.P. J. PRETELT (Corte Constitucional de la República de Colombia 18 de Abril de 2012).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, C-406/1992, MP. C. Angarita (Corte Constitucional de la República de Colombia 05 de Junio de 1992).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, C-921/2007, MP. C. VARGAS (Corte Constitucional de la República de Colombia 7 de Noviembre de 2007).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, C-932/2007, MP. M. MONROY (Corte Constitucional de la República de Colombia 8 de Noviembre de 2007).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, T-048/02, MP. A. Tafur (Corte Constitucional de la República de Colombia 31 de Enero de 2002).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, T-576/2014, MP. L. Vargas (Corte Constitucional de la República de Colombia 04 de Agosto de 2014).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, T-601/2011 M.P. J. Palacio (Corte Constitucional de la República de Colombia 10 de Agosto de 2011).
- Corte Constitucional de la República de Colombia, T-634/99, MP. A. Martínez (Corte Constitucional de la República de Colombia 30 de Agosto de 1999).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. SU-039/1997, MP. A. Marínez (Corte Constitucional de la República de Colombia 03 de Febrero de 1997).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam/2007 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Noviembre de 2007).
- Corte Interamericano de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay/2006. Serie C No. 146, párr. 131., Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 131. (Corte Interamericano de Derechos Humanos 29 de Marzo de 2006).

Corte Interamericano de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay/2010, párr. 37 (Corte Interamericano de Derechos Humanos 24 de Agosto de 2010).

Corte Interamericano de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua/2001, párr. 149., Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149. (Corte Interamericano de Derechos Humanos 31 de Agosto de 2001).

Corte Suprema de Justicia- Sentencia de Octubre 10 de 1942, Cita Ost Capdequi, España en América.) (Corte Suprema de Justicia 10 de Octubre de 1942).

LEGISLACIÓN

Ley 100/1993 (Congreso de la República de Colombia 23 de Diciembre de 1993).

Ley 1450/2011 (Congreso de la República de Colombia 16 de Junio de 2011).

Ley 152/1994 (Congreso de la República de Colombia 15 de Julio de 1994).

Ley 21/1991 (Congreso de la República de Colombia 04 de Marzo de 1991).

Ley 691/2001 (Congreso de la República de Colombia 18 de Septiembre de 1993).

Ley 715/2001 (Congreso de la República de Colombia 21 de Diciembre de 2001).

Ley 756/2002 (Congreso de la República de Colombia 23 de Julio de 2002).

Ley 80/1993 (Congreso de la República de Colombia 28 de Octubre de 1993).

Decreto 1088/1993 (Presidente de la República de Colombia 10 de Junio de 1993).

Decreto 111/1996 (Presidente de la República de Colombia 15 de Enero de 1996).

Decreto 1397/1996 (PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 08 de Agosto de 1996).

Decreto 1811/1990 (Presidente de la República de Colombia 6 de Agosto de 1990).
Decreto 1953/2014 (Presidente de la República de Colombia 7 de Octubre de 2014).
Decreto 1953/2014 (Presidente de la República de Colombia 07 de Octubre de 2014).
Decreto 1973/2013 (Presidente de la República de Colombia 11 de Septiembre de 2013).
Decreto 2164/1995 (Presidente de la República de Colombia 7 de Diciembre de 1995).
Decreto 2500/2010 (Presidente de la República de Colombia 12 de Julio de 2010).
Decreto 416/2007 (Presidente de la República de Colombia 15 de Febrero de 2007).