

## FORTALECIENDO LA INCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE INDÍGENA EN BOYACÁ<sup>1</sup>

Elizabeth Carmenza Jaimes Ramírez<sup>2</sup>

**Resumen:** El presente artículo examina el impacto de las políticas públicas sobre desarrollo sostenible en las comunidades indígenas en el Departamento de Boyacá durante el periodo 2019–2024. Esta investigación se sustenta en la necesidad de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la formulación de políticas públicas con base en los principios constitucionales de pluralismo, consulta previa y enfoque diferencial. A partir de una metodología cualitativa y de análisis documental, se examinan los planes de desarrollo adoptados por la Gobernación de Boyacá, así como los avances y obstáculos en la implementación de medidas con enfoque étnico.

Los hallazgos revelan avances discursivos en el reconocimiento de los derechos indígenas, pero también evidencian debilidades estructurales, como la falta de articulación interinstitucional y la ausencia de una política pública indígena formal, a pesar del diagnóstico participativo elaborado en 2023 con miras al periodo 2026–2035. El estudio se estructura en cuatro capítulos que abordan el marco normativo, la incorporación de contenidos interculturales en los planes de desarrollo, las limitaciones institucionales, y propuestas de mejora jurídica e institucional. Este trabajo contribuye al ámbito académico una reflexión crítica sobre la gobernanza intercultural y ofrece herramientas prácticas para el rediseño de políticas públicas más inclusivas, culturalmente pertinentes y alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

En suma, se destaca la necesidad de fortalecer la autonomía indígena y garantizar mecanismos efectivos de participación, en consonancia con el Estado social de derecho y del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos.

**Palabras clave:** Consulta previa, políticas públicas, enfoque étnico, pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión, para la obtención del título de Magister en Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, Colombia. Dirigido por el PhD. Yair Fonseca.

<sup>2</sup> Abogada de la Universidad Libre Seccional Cúcuta, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja, Estudiante Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja. Correo electrónico: [mineriayderecho@gmail.com](mailto:mineriayderecho@gmail.com)- Jefe C.A.C. INTRASOG

**Abstract:**

This article examines the impact of public policies on sustainable development in Indigenous communities in the Department of Boyacá during the 2019–2024 period. The research is grounded in the need to ensure the effective participation of Indigenous peoples in public policy formulation, based on the constitutional principles of pluralism, prior consultation, and a differential approach. Using a qualitative methodology and documentary analysis, the study reviews the development plans adopted by the Government of Boyacá, as well as the progress and challenges in implementing ethnically focused measures.

Findings reveal discursive advances in the recognition of Indigenous rights, yet also highlight structural weaknesses such as poor inter-institutional coordination and the absence of a formal Indigenous public policy, despite the participatory diagnostic conducted in 2023 for the 2026–2035 period. The study is structured into four chapters addressing the normative framework, the inclusion of intercultural content in development plans, institutional limitations, and proposals for legal and institutional improvement.

This work contributes to academic discourse by offering a critical reflection on intercultural governance and providing practical tools for redesigning more inclusive and culturally relevant public policies aligned with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. Ultimately, it underscores the need to strengthen Indigenous autonomy and ensure effective participation mechanisms, in accordance with the social rule of law and the recognition of Indigenous peoples as collective rights-holders.

• **Keywords:** Prior consultation, public policies, ethnic approach, indigenous peoples and communities.

**Sumario.** (i) Revisión de las políticas públicas existentes en el Departamento de Boyacá desde el año (2019 – 2024) (ii) Análisis de políticas públicas del Departamento de Boyacá con enfoque en población indígena (2019-2024). (iii) Evaluación de la participación de las comunidades indígenas en la formulación de políticas públicas (2019-2024). (iv) Propuestas para fortalecer un desarrollo más inclusivo, respetuoso y sostenible en la formulación de las políticas públicas con enfoque étnico en el departamento. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCION

En Colombia, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derechos se encuentra consagrado en el artículo 330 de la Constitución Política, el cual establece que los territorios indígenas serán gobernados por consejos propios y que el Gobierno debe propiciar su participación en las decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales que se desarrollen en sus territorios<sup>3</sup> (Constitución Política de Colombia, 1991). Este mandato se complementa con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado mediante la Ley 21 de 1991, que consagra el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas (OIT, 1989).

Este marco normativo impone al Estado la obligación de implementar mecanismos efectivos de participación en los procesos administrativos y políticos que impacten a estas comunidades, como parte de la protección de su integridad cultural, social y económica. No obstante, la participación de las comunidades étnicas en la formulación de políticas públicas a nivel subnacional ha sido históricamente limitada. En el caso del Departamento de Boyacá, esta situación se explica por factores estructurales como el acceso restringido a la información, el desinterés de las comunidades, la ubicación distante de resguardos o lugares de habitación, las brechas culturales entre las comunidades y entidades, así como la ausencia de una planeación adecuada que contemple enfoques diferenciales.

Este artículo tiene como objetivo identificar, analizar y evaluar la participación de comunidades indígenas ubicadas en el Departamento de Boyacá, en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas durante el período 2019-2024. Para tal fin, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo ha incidido la participación de estas poblaciones en la formulación de las políticas públicas por parte de la Gobernación de Boyacá en el reconocimiento efectivo de sus derechos colectivos y en su capacidad de incidir en la toma de decisiones?

Para dar respuesta a esta pregunta, se plantea como hipótesis que la limitada existencia de mecanismos diferenciados y culturalmente adecuados ha obstaculizado el ejercicio pleno del derecho fundamental a la consulta previa, vulnerando además la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Para abordar esta problemática, se adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental de planes de desarrollo, políticas públicas y otros instrumentos normativos producidos entre 2019 y 2024. Este enfoque permite examinar el contenido normativo y discursivo de los

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia 1991

documentos oficiales, identificar el grado de inclusión del enfoque diferencial indígena y evaluar los mecanismos de participación implementados.

La recolección de información se realizó a partir de fuentes secundarias, incluyendo documentos oficiales disponibles en los portales institucionales de la Gobernación de Boyacá, Corpoboyacá y la Asamblea Departamental. El artículo se estructura en cuatro secciones: la primera desarrolla el marco conceptual y normativo del derecho a la participación de los pueblos indígenas desde una perspectiva constitucional, internacional y jurisprudencial; la segunda analiza los contenidos étnicos e interculturales en los planes de desarrollo departamentales; la tercera presenta los hallazgos sobre las limitaciones institucionales que afectan la participación efectiva; y la cuarta formula recomendaciones orientadas a fortalecer la autonomía indígena, mejorar los mecanismos de concertación y avanzar hacia una política pública pertinente y culturalmente adecuada.

Este estudio aporta elementos analíticos y propositivos para el diseño de políticas más inclusivas y respetuosas de la diversidad étnica, en coherencia con los principios del Estado social de derecho, la diversidad étnica y el respeto por los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

## **I. Contextualización y Marco Normativo de las Políticas Públicas en el Departamento de Boyacá (2019–2024)**

El presente capítulo tiene por objeto contextualizar el marco jurídico nacional e internacional que sustenta la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas públicas, específicamente en el ámbito departamental de Boyacá durante el período 2019–2024.

Asimismo, se incorporará el estudio de jurisprudencia internacional relevante en particular de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de identificar los estándares jurídicos que regulan el derecho a la participación, la consulta previa, la autodeterminación y la protección de la identidad cultural.

Se identifican los fundamentos normativos que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar activamente en las decisiones estatales que les afectan, examinando el alcance real de dicha participación en la implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, particularmente a la luz de las políticas implementadas en el Departamento de Boyacá.

## 1.1 Marco normativo internacional y nacional

La Tabla N.º 1 resume los principales instrumentos internacionales relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas, distinguiendo su fuerza normativa, su contenido esencial y su carácter vinculante. Algunos de estos instrumentos tienen carácter obligatorio, mientras que otros, aunque no son jurídicamente vinculantes, actúan como criterio orientador al establecer estándares mínimos y buenas prácticas.

**Tabla N.º 1 Principales Instrumentos Internacionales**

| Instrumento                       | Carácter               | Contenido relevante                      |
|-----------------------------------|------------------------|------------------------------------------|
| Convenio 169 OIT                  | Vinculante             | Consulta previa obligatoria              |
| Declaración ONU Pueblos Indígenas | Referencial (soft law) | Consentimiento libre, previo e informado |
| Corte IDH – jurisprudencia        | Vinculante             | Estándares mínimos y buenas prácticas    |
| PIDCP y PIDESC                    | Vinculantes            | Derechos culturales y participación      |
| CADH                              | Vinculante             | Propiedad colectiva y participación      |

**Fuente:** Elaboración Propia

### 1.1.1. Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas

Colombia, al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante la Ley 21 de 1991, se obligó jurídicamente a reconocer y garantizar el derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados de forma previa, libre e informada respecto de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente. Esta obligación, de naturaleza internacional y vinculante, impone al Estado la adopción de mecanismos efectivos de participación conforme a los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta disposición no solo reconoce la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, sino que exige su participación efectiva en procesos de formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

El artículo 1 del citado convenio define como pueblos indígenas a aquellos que, habiendo habitado un territorio antes de la colonización, mantienen instituciones culturales, políticas y sociales propias.

Esta definición se ve reforzada por la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007), en cuyo artículo 9 se establece el derecho de los pueblos a auto identificarse, y en el artículo 33 se reconoce su derecho a determinar su identidad conforme a sus costumbres.

### **1.1.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**

También conocida como el Pacto de San José, reconoce en su artículo 21 el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes.

Esta disposición, aunque redactada en términos generales, ha sido interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como extensiva a los derechos colectivos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios ancestrales.

En el caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (2001), la Corte IDH estableció que el derecho a la propiedad incluye los vínculos tradicionales de los pueblos indígenas con la tierra, independientemente de que exista un título formal de propiedad emitido por el Estado.

Además, el artículo 23 de la CADH garantiza el derecho a la participación política, entendido no solo como el derecho a votar o ser elegido, sino también como el derecho de los pueblos a intervenir en la toma de decisiones que los afecten directamente.

En el contexto colombiano, esta interpretación ha sido clave para sustentar el derecho fundamental a la consulta previa de comunidades étnicas, especialmente frente a proyectos de desarrollo o explotación de recursos naturales que incidan sobre sus territorios.

### **1.1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

El PIDESC, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y ratificado por Colombia, establece en su artículo 1.2 que “todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”. Este artículo implica el reconocimiento del derecho de los pueblos a controlar y decidir sobre la explotación, administración y conservación de sus recursos, especialmente cuando estos constituyen la base de su subsistencia y desarrollo cultural.

En el caso colombiano, este reconocimiento es crucial para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, pues fortalece el principio de autodeterminación sobre sus territorios y recursos. Por consiguiente, el PIDESC

complementa el marco internacional que respalda la obligación del Estado colombiano de respetar el derecho a la consulta previa, promoviendo una gestión equitativa y participativa de los recursos naturales por parte de los pueblos que ancestralmente han coexistido con ellos.

El constitucionalismo indígena, según Clavero (1994), trasciende la mera respuesta a las históricas carencias de representación y participación de los pueblos originarios, constituyéndose además en una propuesta normativa y organizativa que demanda el reconocimiento de sus sistemas jurídicos propios y formas de gobernanza autónoma.

En este contexto, no se advierten obstáculos jurídicos para acudir a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como instrumento interpretativo del Convenio 169 de la OIT, a efectos de integrarlo armónicamente en el ordenamiento constitucional colombiano.

## **1.2. Jurisprudencia internacional:**

Ha establecido estándares vinculantes para los Estados miembros de la OEA, como Colombia, en cuanto al derecho a la consulta previa. Algunas sentencias clave son:

### **✚ Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005)**

La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 17 de junio de 2005 en el caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* constituye un hito en la consolidación del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, así como en el fortalecimiento de su participación efectiva en la vida pública.

En este fallo, el Tribunal declaró la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por violaciones a los derechos a la vida, a la protección judicial, a las garantías judiciales y a la propiedad privada, reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de la comunidad indígena Yakye Axa.

### **✚ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007)**

En el marco del procedimiento de supervisión de cumplimiento de la Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Saramaka vs. República de Surinam* (2007), el Tribunal emitió una resolución mediante la cual reitera y refuerza las obligaciones internacionales del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Una de las principales contribuciones de este fallo a la jurisprudencia interamericana es la consolidación del estándar de consulta previa. En efecto, la Corte

estableció que cualquier medida que afecte los territorios o recursos naturales de pueblos tribales, como el pueblo Saramaka, debe ir precedida de un proceso de consulta que sea previo, libre, informado, de buena fe, culturalmente adecuado, y orientado a la obtención del consentimiento.

Este caso constituye un hito en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales en el sistema interamericano, y subraya el carácter vinculante y progresivo de las decisiones de la Corte como órgano de control de convencionalidad.

#### ✚ **Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012)**

La sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 27 de junio de 2012 en el caso Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador estableció la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la violación de los derechos a la vida, la integridad personal, la propiedad comunal y las garantías judiciales del pueblo indígena Sarayaku, como consecuencia de la autorización de actividades de exploración petrolera en su territorio sin consulta previa ( SENTENCIA (Fondo y Reparaciones) , 2012)

La Corte consideró que la consulta previa, libre e informada constituye una obligación esencial del Estado frente a los pueblos indígenas, especialmente en contextos donde su vida, identidad cultural y entorno están en riesgo. La omisión de este deber violó directamente los derechos consagrados en los artículos 21 (propiedad), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) (Corte IDH, 2012, párr. 159).

#### ✚ **Caso Pueblo Indígena U'wa vs. Colombia (CIDH)**

En el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 4 de julio de 2024, en el caso del Pueblo Indígena U'wa vs. Colombia, la Corte sostuvo que la consulta previa, libre e informada constituye una condición indispensable para salvaguardar la existencia física y cultural de los pueblos indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024).

Asimismo, el fallo recalca que el impacto ambiental y cultural de las decisiones estatales exige un enfoque que respete la cosmovisión indígena, imponiendo al Estado la obligación de incorporar criterios interculturales en la formulación de políticas públicas. Estas sentencias tienen carácter obligatorio y Colombia ha aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH desde 1985.

### **1.3 Jurisprudencia Nacional de la Corte Constitucional colombiana sobre participación de pueblos indígenas.**

En el contexto jurídico colombiano, la Corte Constitucional ha delineado el derecho a la consulta previa como un eje fundamental en la protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos y comunidades indígenas, elevándolo al rango de principio constitucional, este enfoque se cristaliza en varias sentencias clave, entre las que destaca la **Sentencia SU-039 de 1997**.

En esa providencia, la Corte sostuvo:

“(...) la Consulta Previa se erige como un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”

Este derecho se encuentra reconocido en instrumentos internacionales vinculantes, como el Convenio 169 de la OIT, y en documentos de soft law, como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007)

En el contexto del derecho a la consulta previa, es relevante considerar que los instrumentos internacionales que la consagran —como el Convenio 169 de la OIT— no solo imponen una obligación jurídica vinculante al Estado, sino que también actúan como mecanismos para armonizar las tensiones estructurales que existen entre el desarrollo económico y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En este sentido, (Feo Valero, 2019) sostiene que tales instrumentos “no solo fundamentan la consulta como una obligación estatal, sino que, además, contribuyen a equilibrar tensiones estructurales entre los derechos colectivos de las comunidades indígenas” (p. 182).

Este enfoque ha sido acogido por la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha establecido que los tratados internacionales que reconocen el derecho a la consulta previa forman parte del bloque de constitucionalidad.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En consecuencia, su desconocimiento puede generar una afectación directa a derechos fundamentales, lo que habilita el uso de mecanismos de protección como la acción de tutela. Al respecto, la Corte ha precisado que “la violación del derecho a la consulta previa constituye una vulneración directa de derechos fundamentales, susceptible de ser protegida por vía de tutela” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-769 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

En la Sentencia SU-039 de 1997, la Corte Constitucional precisó “el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza a través del derecho de participación”<sup>5</sup>.

En la Sentencia C-891 de 2002, la Corte Constitucional establece que la consulta previa es un “instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas”

Rodríguez (2014) profundiza en esta dimensión, señalando que la consulta representa una herramienta esencial para equilibrar con criterios de equidad y justicia los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente a proyectos de desarrollo económico siendo esta un pilar jurídico y ético dentro del orden constitucional colombiano.

Adicionalmente, en la Sentencia C-891 de 2002, se establece que la consulta es un “instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas”<sup>6</sup>.

La jurisprudencia también ha reiterado que la consulta no puede ser un mero trámite formal, sino que debe desarrollarse con buena fe y con miras a lograr acuerdos, como lo indica la Sentencia SU-383 de 2003.

La Sentencia C-208 de 2007 de la Corte Constitucional reafirma el deber del Estado de implementar un sistema educativo diferenciado que respete la identidad cultural de los pueblos indígenas, estableciendo que el Decreto-Ley 1278 de 2002 no resulta aplicable a las comunidades étnicas en tanto no contenga mecanismos de consulta previa ni regule el ingreso, la formación y el ascenso de docentes indígenas.

---

<sup>5</sup> La Corte considera procedente la tutela como mecanismo transitorio para proteger derechos fundamentales, aun cuando exista una acción contenciosa administrativa en curso. Señala que no hay incompatibilidad entre la tutela y dicha acción ni con la solicitud de suspensión provisional de actos administrativos. Además, aclara que no hay contradicción entre su decisión y la del Consejo de Estado, ya que este último no analizó el fondo del derecho de participación de la comunidad U'wa. La Corte enfatiza que la omisión de la consulta previa constituye una amenaza grave e irreparable para dicha comunidad, cuyo daño no podría ser subsanado posteriormente. Por tanto, ordena que se realice la consulta previa en un plazo determinado para garantizar la protección urgente de los derechos fundamentales vulnerados.

<sup>6</sup> Corte Constitucional La Sentencia C-891 de 2002 de la Corte Constitucional reafirmó que la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y un instrumento esencial para proteger su identidad y autonomía. En esta decisión, la Corte determinó que la consulta previa es obligatoria cuando decisiones legislativas, administrativas o de otro tipo puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. Este derecho tiene un carácter fundamental, ya que garantiza la participación efectiva de las comunidades en asuntos que afectan su territorio, cultura, recursos naturales y formas de vida. Se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7 de la Constitución) y en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. La Corte destacó que la consulta previa no es solo un trámite, sino una herramienta para proteger derechos colectivos, como el territorio, la cultura, los saberes ancestrales y el desarrollo propio.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-012 de 2025, establece que toda acción relacionada con el ordenamiento territorial debe sujetarse al procedimiento de consulta previa intercultural, el cual se configura como un mecanismo participativo, activo y deliberativo, fundamental para la protección y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Esta jurisprudencia refuerza la obligación estatal de respetar la diversidad étnica y cultural, reconociendo que el ordenamiento territorial sin consulta previa vulnera los derechos constitucionales de las comunidades originarias y pone en riesgo su autonomía y autodeterminación.

Diversos estudios doctrinales han analizado esta decisión como un hito en la consolidación del derecho a la etnoeducación. Por ejemplo, Rojas Palacios (2021) subraya que la Corte moduló la aplicación del estatuto docente para permitir una regulación temporal, incorporando la Ley General de Educación mientras se promueve una normativa especial concertada con las comunidades étnicas.

En pronunciamientos más recientes, como la Sentencia T-245 de 2022, se enfatiza la obligación estatal de empoderar a las minorías étnicas mediante mecanismos efectivos de participación, en reconocimiento de su condición de sujetos de especial protección constitucional.

#### **1.4 Legislación Colombiana complementaria**

La Ley 89 de 1890, vigente en el marco normativo colombiano, ha sido ampliamente reconocida como instrumento fundamental en la configuración de la organización política y administrativa de las comunidades indígenas, siendo la piedra angular para la creación de cabildos y el régimen de resguardos.

La jurisprudencia constitucional ha reafirmado el carácter fundamental de esta ley, reinterpretándola a la luz del bloque de constitucionalidad y del principio de diversidad étnica y cultural.

En particular, la Corte Constitucional ha señalado que la Ley 89 de 1890 debe entenderse como un mecanismo de protección de la autonomía indígena frente a amenazas externas, en consonancia con los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política de 1991.

La Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada el fuero especial indígena como expresión del respeto a la diversidad étnica y cultural consagrado en la

Constitución de 1991, así como el derecho fundamental a la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales.

Entre los estudios doctrinales que han examinado esta normativa, destaca la obra de (Arango & Sanchez, 1998), quienes subrayan que la Ley 89 estableció recursos jurídicos que permitieron a las comunidades indígenas ejercer ciertas facultades jurisdiccionales a través de los cabildos y proteger los territorios de sus resguardos.

Asimismo, investigaciones sobre los debates legislativos en torno a la ley indican que el legislador la concibió como un elemento transitorio en un proceso de “civilización”, sin embargo, con el tiempo la propia normatividad fue resignificada por las comunidades como base para su autonomía y autogobierno.

El Decreto 1953 de 2014, mediante el cual se establece un régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas en cuanto a la administración de sus propios sistemas, se enmarca dentro de los esfuerzos del Estado colombiano por garantizar el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas.

No obstante, desde la doctrina se han planteado críticas que evidencian las tensiones entre el modelo estatal de organización territorial y las formas tradicionales de gobierno indígena.

En este sentido, Baena (2015) sostiene que la concepción estatal de autonomía, plasmada en normas como estas, no coincide con la comprensión indígena del concepto, pues privilegia una visión funcional y administrativa, sin reconocer plenamente las estructuras propias de los pueblos originarios. Esta divergencia limita la efectividad del régimen especial previsto, ya que subsisten formas de subordinación normativa que restringen el alcance real de la libre determinación de los pueblos indígenas.

La Ley 99 de 1993 introdujo el principio de participación en los asuntos ambientales, incluyendo a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Posteriormente, el Decreto 1320 de 1998 reguló el procedimiento de consulta previa para proyectos que involucren la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

El Decreto 1397 de 1996 constituye un hito normativo en Colombia al crear la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, con el fin de establecer mecanismos efectivos de diálogo entre el Estado y las comunidades étnicas.

Esta normativa institucionalizó un espacio de participación directa para las comunidades indígenas en la formulación de políticas públicas que afectan sus derechos territoriales y culturales.

En concordancia con esta perspectiva, Brilman (2013) afirma que la Mesa Permanente de Concertación constituye un mecanismo esencial para asegurar el ejercicio del derecho a la consulta previa y para el reconocimiento efectivo de la autonomía de los pueblos indígenas.

Dicho mecanismo fortalece la interlocución entre el Estado y las comunidades étnicas dentro de un marco jurídico que respeta la diversidad cultural y étnica consagrada en la Constitución Política. En tal sentido, el Decreto correspondiente no solo establece formalmente los canales de diálogo, sino que además impulsa la consolidación de un Estado pluralista, orientado a garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Ley 2200 de 2022 refuerza el principio de reconocimiento de la diversidad cultural en el diseño de políticas públicas, exigiendo la aplicación de un enfoque diferencial. Este principio es clave para garantizar medidas específicas dirigidas a grupos históricamente marginados, como lo son los pueblos indígenas.

El Decreto 1275 de 2024. Establece un marco jurídico integral para regular las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su articulación con las instituciones estatales, con base en el principio del pluralismo jurídico. A su turno, reconoce la autonomía de los pueblos indígenas en la gestión ambiental de sus territorios, bajo sus sistemas de conocimiento y normas propias (Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, entre otros),

### **1.5 Política pública con enfoque diferencial en Boyacá (2019–2024)**

En el marco del Programa 26 del Plan de Desarrollo Departamental "*Pacto Social por Boyacá Tierra que Sigue Avanzando 2020 – 2023*", estableció como eje el reconocimiento, protección y fortalecimiento de la diversidad étnica, con énfasis en los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas (Gobernación de Boyacá, 2024).

El Plan Departamental de Desarrollo "*Nuestro Gran Plan es Boyacá 2024–2027*" incorpora acciones dirigidas al reconocimiento y participación de los pueblos indígenas. El componente 5.2.5 denominado "Por las Etnias en la Boyacá Grande" contempla medidas orientadas al fortalecimiento de la organización comunitaria y la promoción de espacios de diálogo con autoridades étnicas.

En conjunto, estos instrumentos legales y conceptuales evidencian la importancia de integrar los planes de vida indígenas en los planes de desarrollo departamentales, con procesos de concertación auténtica y respetuosa de los derechos colectivos y culturales que establece la jurisprudencia constitucional y el ordenamiento jurídico colombiano.

A partir del análisis normativo e institucional expuesto en este capítulo, es posible advertir una evidente tensión entre el marco jurídico formal y su aplicación práctica en el contexto territorial de Boyacá.

A pesar de que tanto la normativa internacional como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), como la jurisprudencia nacional, en especial la desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia, consagran con claridad y de forma expresa el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas que les afecten directamente, dicha garantía enfrenta múltiples obstáculos de carácter estructural, institucional y sociopolítico.

Esta desconexión no solo desconoce la autonomía y cosmovisión de los pueblos indígenas, sino que perpetúa la exclusión histórica mediante prácticas estatales que, aunque formalmente incluyentes, resultan ineficaces en términos de justicia social y reconocimiento intercultural (Ramírez, 2020).

Es indispensable avanzar más allá del simple reconocimiento normativo hacia la efectiva aplicación de las normas, lo cual implica fortalecer el diseño y la implementación de políticas públicas basadas en una perspectiva participativa, intercultural y diferencial.

El siguiente capítulo revisa las políticas públicas implementadas en el Departamento de Boyacá durante el periodo 2019-2024, con especial énfasis en el enfoque indígena y las recomendaciones para su fortalecimiento.

## **II. Análisis de políticas públicas del Departamento de Boyacá con enfoque en población indígena (2019-2024).**

El Departamento de Boyacá se distingue por su rica diversidad étnica y cultural, albergando comunidades indígenas con profundas raíces históricas, lingüísticas y organizativas.

En este contexto, el presente capítulo ofrece un análisis crítico de las políticas públicas implementadas en el Departamento, con especial énfasis en el reconocimiento y la gestión de su pluralidad étnica y cultural.

Entre estas, destaca el pueblo indígena U'wa, oficialmente reconocido por el Ministerio del Interior como el Resguardo Unido U'wa, asentado principalmente en los municipios de Cubará y Güicán. Esta comunidad conserva su lengua originaria, el U'wa-Tunebo, y mantiene vigentes sus prácticas ancestrales como parte de su cotidianidad y cosmovisión propia.

Según datos oficiales (Gobernación de Boyacá, 2020) en territorio boyacense viven 7.151 indígenas (principalmente en los municipios de Cubará, Güicán y Puerto Boyacá) que constituyen el 0.57% de la población, lo que evidencia su relevancia demográfica y territorial dentro del Departamento.

“La revisión documental evidencia que, a pesar de existir un marco normativo sólido para la participación de los pueblos indígenas... las barreras institucionales, técnicas y financieras dificultan su concreción efectiva” (Lopez, 2017).

La organización, autonomía y reconocimiento de estas comunidades son condiciones esenciales para garantizar sus derechos colectivos y su participación efectiva en los procesos de planificación territorial, conforme a un enfoque diferencial.

En este contexto normativo y socio-territorial, resulta pertinente profundizar en el análisis de algunas políticas públicas, seleccionando aquellas orientadas específicamente a la atención de comunidades indígenas. Esto se realiza bajo el entendido de la vigencia del Decreto 258 de 2017, que regula la creación del Comité Departamental de Asuntos Étnicos. Dicho comité desempeña un papel fundamental en la formulación de políticas públicas con enfoque diferencial e intercultural. A continuación, se presenta una revisión de las políticas seleccionadas en función de su relevancia y contenido étnico.

## 2.1. Etnoeducación

El concepto de **etnoeducación** tiene su origen etimológico en el vocablo griego *ethnos*, que significa “pueblo” o “nación”, y en el término latino *educatio*, que alude al proceso de enseñanza y formación.

En el ámbito jurídico y educativo, la etnoeducación se define como un modelo pedagógico diferencial que reconoce, valora y fortalece la identidad cultural de los pueblos indígenas, permitiéndoles conservar sus lenguas, conocimientos ancestrales, espiritualidades y formas propias de organización social.

Esta modalidad educativa está orientada por el principio de diversidad étnica y cultural, consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 (artículos 7 y 70),

así como en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNESCO, 2005).

En esta línea, Maturana (2012) señala que la etnoeducación no solo constituye un derecho colectivo, sino también una herramienta esencial para el ejercicio pleno de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas en contextos pluriculturales.

El Estado colombiano ha implementado políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, destacando la adopción del enfoque de etnoeducación. Dicha modalidad educativa representa una conquista histórica del movimiento indígena e implica la formación de docentes indígenas, para asegurar una cobertura educativa ampliada en territorios históricamente marginados del sistema nacional.

En este sentido, Mejía Montalvo (2012) destaca que la participación activa de las comunidades en el diseño y ejecución de políticas etnoeducativas es esencial para garantizar su pertinencia cultural y su sostenibilidad en el tiempo.

En el Departamento de Boyacá, dicho enfoque se ha desarrollado mediante instrumentos como el Plan de Atención Territorial (PAT) 2020–2023, el cual impulsa la inclusión, permanencia y calidad educativa con perspectiva intercultural. Un caso ejemplar es la creación de la Institución Educativa Étnica Kerá Shikará, producto de una articulación entre el Ministerio de Educación Nacional, la Gobernación de Boyacá y el pueblo U'wa. Esta iniciativa ha permitido consolidar procesos de enseñanza fundamentados en la lengua materna, los saberes ancestrales, las geografías propias y el diálogo de saberes.

Este derecho a una educación propia se encuentra amparado tanto en el ámbito constitucional artículo 68 de la Constitución Política como en el desarrollo legislativo y reglamentario, a través de normas como la Ley 70 de 1993, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el Decreto 804 de 1995 y el Decreto 1953 de 2014.

## **2.2 Política Pública Indígena**

Hasta la fecha de corte de esta investigación, el Departamento de Boyacá no ha adoptado formalmente una política pública indígena, a pesar de contar con un marco normativo que habilita su formulación, como lo establece el Decreto 258 de 2017. No obstante, en el año 2023 se llevó a cabo un diagnóstico participativo y una formulación preliminar del documento base de dicha política, cuya implementación se proyecta para el periodo 2026–2035.

Conforme con su formulación inicial, el objetivo general de la política es promover el ejercicio integral de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el territorio departamental, mediante acciones que reconozcan la voz de las comunidades, su sabiduría ancestral, su riqueza intercultural y su participación activa en la priorización de acciones afirmativas dirigidas a la superación de brechas históricas de inequidad (Gobernación de Boyacá, 2025).

El plan de acción estructurado contempla líneas estratégicas en torno al reconocimiento y fortalecimiento de los territorios ancestrales, la garantía de la educación propia, el acceso a una salud con enfoque intercultural y la protección de otros derechos fundamentales.

No obstante, el análisis documental y normativo evidencia la persistencia de barreras institucionales, tales como la débil articulación intersectorial y la limitada capacidad administrativa, que dificultan la satisfacción efectiva de los derechos colectivos de estas comunidades.

En concordancia con lo ordenado en el Auto 004 de 2009 proferido por la Corte Constitucional, las políticas públicas orientadas a la protección de los pueblos indígenas deben integrarse de forma directa con la formulación e implementación de los Planes de Salvaguarda Étnica, como medidas específicas para garantizar los derechos fundamentales.

En atención a que los planes de vida de los pueblos indígenas, guiados por diagnósticos comunitarios, buscan garantizar el respeto a su libre determinación, autonomía, identidad y autogobierno, resulta indispensable que el diseño de políticas públicas no se limite a una respuesta institucional formal. Por el contrario, debe partir del reconocimiento efectivo del derecho de estos pueblos a decidir sus propias prioridades en materia de desarrollo económico, social y cultural, conforme a sus formas de vida, sistemas normativos y estructuras de gobierno propias (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1989).

En esta perspectiva, el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial étnico no solo responde a una obligación constitucional consagrada en la Constitución Política de Colombia, sino también a compromisos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, que ordenan garantizar el respeto a la autodeterminación, las lenguas, las instituciones y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas.

Con base en estos principios, durante el segundo semestre del año 2023 se dio inicio a un proceso de formulación de política pública indígena en el departamento de Boyacá, a través de mesas de concertación desarrolladas en los territorios. Estas mesas permitieron

la realización de diagnósticos participativos y la definición de indicadores construidos colectivamente por las comunidades, en un ejercicio que materializa el derecho a la participación efectiva y la construcción intercultural del desarrollo territorial.

Estos avances comenzaron a reflejarse en los lineamientos para el año 2024. Sin embargo, a la fecha, la política pública indígena continúa sin ser aprobada por la Asamblea Departamental, a pesar de haber transcurrido dos años desde su concertación inicial.

Mientras tanto, se han producido cambios normativos significativos para la creación de un sistema de salud indígena propio, sistema educativo propio y la redefinición del papel de las corporaciones autónomas en los territorios étnicos, lo que hace urgente una actualización normativa acorde con estos avances.

A pesar de que el proyecto de Ordenanza, fue radicada ante la Duma Departamental en el mes de julio de 2025, este acto constituye apenas una etapa inicial hacia su adopción legal y posterior ejecución efectiva.

### **2.3 Enfoque Diferencial Étnico e Institucional**

En el mes de junio de 2024, se contaban con catorce políticas públicas vigentes (con respaldo normativo) en áreas clave como salud, infancia, ambiente, cultura y turismo. Resaltando la ausencia de transversalización étnica en muchas de estas políticas.

Estas políticas responden a diversos enfoques poblacionales, incluyendo juventudes, mujeres, infancia, discapacidad, primera infancia sin tener en cuenta la importancia de formular políticas públicas con enfoque diferencial, que reconozcan la autonomía indígena y se ajusten a las particularidades sociales, culturales y territoriales del contexto boyacense (Gobernación de Boyacá – 2024).

A continuación, se presenta un resumen de estas políticas, indicando la secretaría responsable, el nombre de la política pública departamental con enfoque diferencial y su respaldo normativo: (Boyacá, 2024)

**Tabla 2. política pública departamental con enfoque diferencial**

| Secretaría Responsable                  | Política Pública                                     | Ordenanza / Enfoque   |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------|
| Secretaría de Gobierno y Acción Comunal | Política Pública Departamental de Juventud 2019–2030 | Ordenanza 029 de 2019 |
| Secretaría de Planeación                | Política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación | Ordenanza 040 de 2023 |
| Secretaría de Integración Social        | Política de la Familia Boyacense 2015–2025           | Ordenanza 023 de 2015 |
|                                         | Política de Discapacidad 2020–2029                   | Ordenanza 050 de 2019 |
|                                         | Política de Mujer y Género 2015–2025                 | Ordenanza 022 de 2015 |
|                                         | Política de Infancia y Adolescencia 2023–2030        | Ordenanza 037 de 2023 |
|                                         | Política de Mujer Rural y Campesina 2023–2033        | Ordenanza 015 de 2023 |
|                                         | Política de Primera Infancia 2023–2033               | Ordenanza 041 de 2023 |
|                                         | Política Publica Indígena                            | Formulación           |
| Casa del Menor                          | Política de Prevención Penal Adolescente 2015–2025   | Ordenanza 057 de 2018 |
| Secretaría de Salud                     | Política de Salud Mental 2020–2030                   | Ordenanza 007 de 2020 |
| Secretaría de Ambiente y Desarrollo     | Política de Protección y Bienestar Animal 2020–2030  | Ordenanza 057 de 2018 |
| Secretaría de Turismo                   | Política de Turismo 2015–2025                        | Ordenanza 001 de 2015 |
| Secretaría de Cultura                   | Política de Cultura 2019–2029                        | Ordenanza 043 de 2019 |

Creación Propia – fuente página oficial Gobernación de Boyacá

Estas políticas no solo responden al marco legal nacional, sino que también guardan coherencia con los principios de sostenibilidad y equidad establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las políticas públicas descritas evidencian un enfoque innovador e inclusivo en la gestión territorial del departamento. La incorporación de perspectivas étnicas y conocimientos tradicionales en la conservación del medio ambiente,

así como el fortalecimiento del componente educativo, marcan una diferencia significativa respecto de modelos anteriores, los cuales solían centrarse exclusivamente en indicadores técnicos.

## **2.4 Problemática y Obstáculos en la Participación Indígena**

Pese al marco normativo y los avances institucionales, persisten barreras significativas que limitan la participación efectiva de los pueblos indígenas en Boyacá. Entre ellas destacan la distancia geográfica, el acceso restringido a la información, las brechas culturales y lingüísticas, y las insuficiencias en la planificación con enfoque diferencial.

De igual manera, procede el desarrollo de su cosmovisión y sus formas de gobierno y administración propia, lo que permite evidenciar que el desarrollo de los elementos a los cuales se ajustan las intervenciones, deben contener una proyección de fortalecimiento de su sabiduría y complementariedad con el ejercicio occidental

El trabajo conjunto entre instituciones como Corpoboyacá, las Secretarías Departamentales, y las autoridades tradicionales indígenas, permite avanzar hacia una gobernanza más participativa, legítima y contextualizada. Sin embargo, persisten retos en la articulación interinstitucional, la sostenibilidad financiera de los programas y el fortalecimiento de capacidades comunitarias, ya que estas limitaciones afectan el ejercicio pleno de los derechos políticos y la autonomía de las comunidades.

A pesar de los avances normativos en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la aplicación práctica de este marco, tanto a nivel nacional como departamental, enfrenta desafíos significativos. Entre los principales obstáculos se encuentran la limitada voluntad política, las restricciones en la capacidad institucional y las dificultades para operacionalizar el enfoque diferencial en las políticas públicas (Rodríguez, 2020).

En el caso particular del Departamento de Boyacá, la inclusión de componentes étnicos en el Plan de Desarrollo constituye un avance importante; sin embargo, no garantiza por sí misma una participación sustantiva ni el ejercicio efectivo del derecho a la autodeterminación.

En consecuencia, se requiere el fortalecimiento de mecanismos de consulta previa, el respeto por los sistemas organizativos indígenas y la asignación efectiva de recursos financieros, técnicos y humanos que permitan materializar la autonomía de los pueblos originarios. Todo ello debe estar enmarcado en la diversidad étnica y cultural reconocida

por la Constitución Política de Colombia, particularmente en su artículo 330, el cual establece el derecho de las comunidades indígenas a participar en la planificación y gestión de los recursos naturales en sus territorios (Congreso de la República de Colombia, 1991).

En Boyacá, los planes de vida indígena se han consolidado como herramientas fundamentales para la defensa territorial y la sostenibilidad cultural. A través de estructuras tradicionales como el Cabildo Mayor y los cabildos locales, las comunidades articulan prácticas ancestrales de armonía con el entorno, promoviendo modelos propios de gestión comunitaria y gobernanza territorial.

No obstante, la implementación de estas medidas ha enfrentado limitaciones estructurales persistentes, entre ellas, la falta de acceso a información primaria, la escasa articulación interinstitucional y la debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos pactados con las autoridades estatales.

## **2.5. Participación Efectiva: Marco Conceptual y Realidades**

Para comprender esta participación en el contexto departamental, resulta imprescindible contextualizar el Decreto 256 del 30 de junio de 2017, mediante el cual se reglamenta el funcionamiento del Comité de Etnias del Departamento de Boyacá. Toda vez que fue creado con el objetivo de promover el diálogo entre las instituciones públicas y las comunidades étnicas, así como articular acciones que permitan garantizar sus derechos culturales, territoriales, educativos y ambientales.

Esta participación representa uno de los desafíos estructurales en la consolidación del Estado pluriétnico y multicultural consagrado en la Constitución Política de Colombia en sus artículos 7, 10 y 68.

La territorialización indígena debe entenderse como un proceso transversal y no lineal, pues los mecanismos de participación y construcción normativa no siempre se desarrollan de manera secuencial ni homogénea.

En muchos casos, las negociaciones a nivel nacional resultan más viables que en los escenarios locales, donde persisten fuertes tensiones institucionales, esta disparidad revela una desconexión estructural entre las decisiones centralizadas del Estado y las realidades socio territoriales de los pueblos indígenas (González, 2021).

Un ejemplo ilustrativo es el reconocimiento, mediante el Decreto 1275 de 2024 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de los pueblos indígenas como autoridades ambientales en sus territorios a pesar de esta formalidad, dicho reconocimiento

no siempre se traduce en asignaciones claras de competencias, jurisdicciones o delimitaciones territoriales, generando vacíos administrativos y limitaciones operativas.

Es necesario comprender el concepto de una consulta previa, pero a la vez de los procesos de concertación, pues dista de una participación formal a un desarrollo de diálogo entre gobiernos.

En este contexto, resulta jurídicamente inaceptable que la representación indígena en procesos de consulta previa se reduzca, en algunos casos, a un único delegado.

Esta situación desconoce el principio de representatividad legítima y atenta contra el carácter colectivo del derecho a la consulta.

En muchos casos, dicho delegado no cuenta con la formación adecuada ni con el respaldo suficiente de su comunidad, lo que limita su capacidad para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones.

Como advierte Rodríguez (2008), la consulta previa debe realizarse considerando no solo la autoridad y legitimidad de los representantes indígenas, sino también la interculturalidad, el respeto por la lengua y los mecanismos organizativos propios de las comunidades consultadas.

La situación de marginación histórica que enfrentan las comunidades indígenas ha impuesto serias restricciones a su participación efectiva en la formulación de políticas públicas desde sus territorios.

Esta exclusión se ve agravada por la ausencia de estudios previos que orienten procesos de concertación intercultural profundos, mediante mesas de trabajo concebidas como escenarios de diálogo entre actores legítimamente constituidos.

En tales espacios deberían primar criterios, metodologías y apuestas diferenciadas, orientadas al diseño de políticas públicas con pertinencia cultural y territorial (Rodríguez, 2008).

Un ejemplo ilustrativo de estas limitaciones se evidencia en el funcionamiento del Comité Departamental de Asuntos Étnicos de Boyacá. La participación indígena en dicho comité es, en muchos casos, simbólica, ya que su operatividad se reduce a una o dos sesiones anuales: una destinada a la formulación del plan de acción y otra a su evaluación. No existe una estructura técnica permanente ni un sistema de seguimiento robusto que permita garantizar la implementación efectiva de los acuerdos suscritos entre las autoridades indígenas y el gobierno departamental.

Esta situación vulnera principios fundamentales como la participación efectiva, la buena fe y el respeto por los sistemas organizativos propios de los pueblos indígenas, tal como lo exige la Constitución Política de Colombia y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989; Congreso de la República de Colombia, 1991).

Estos principios son esenciales para garantizar la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones que afectan su desarrollo y sus territorios. Además, la posibilidad de alcanzar una concertación real y efectiva se ve seriamente limitada por el desconocimiento tanto del territorio como de las estructuras organizativas y culturales de las comunidades indígenas.

Es crucial que la información recolectada en los territorios no se enfoque desde una lógica asistencialista que centre la intervención en las carencias, sino que reconozca a las comunidades como sujetos plenos de derechos colectivos.

De este modo, se evitaría reproducir una lógica institucional vertical que ha predominado históricamente en la formulación de políticas públicas, favoreciendo la participación genuina y respetuosa de los pueblos indígenas en la construcción de las mismas.

### **III. Participación Diferenciada, Consulta Previa y Reconocimiento de los Derechos Colectivos Indígenas**

El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de especial protección en Colombia tiene un sólido fundamento constitucional. El artículo 7° de la Constitución Política establece el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. A su vez, el artículo 330 otorga autonomía a las comunidades indígenas para gestionar sus asuntos internos, en particular en lo relacionado con sus territorios y formas propias de gobierno.

Esta figura jurídica, establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y adoptada en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991, ha sido interpretada por la Corte Constitucional como una garantía material del principio de autodeterminación y del respeto a los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas (Corte Constitucional, Sentencia SU-383, 2003; Sentencia C-615, 2009).

En este contexto, el enfoque diferencial y la interculturalidad constituyen elementos esenciales para el establecimiento de relaciones horizontales entre el Estado y las

comunidades indígenas. Estos enfoques reconocen las particularidades sociales, culturales, lingüísticas y territoriales de los pueblos indígenas, como condición necesaria para la construcción de un diálogo respetuoso y legítimo.

Higuera Jiménez (2018) sostiene que la interculturalidad debe concebirse no solo como un método técnico, sino como un principio político que valida al otro como interlocutor legítimo, superando estructuras jerárquicas y unilaterales.

Adicionalmente, se examinan los principios de pluralismo jurídico, autonomía territorial y gobernanza intercultural, los cuales encuentran su soporte en la Constitución Política de Colombia, especialmente en los artículos 7, 286 y 330.

Estos preceptos reconocen a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de especial protección y garantizan su derecho a definir sus propias prioridades en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental (Congreso de la República de Colombia, 1991).

### **3.1 Principio de participación en el Estado Social y Democrático de Derecho**

La participación ciudadana constituye un pilar fundamental del Estado social de derecho, pues garantiza la soberanía popular y la inclusión activa de los diversos grupos sociales en los procesos decisorios públicos.

En este sentido, autores como Gaviria (2015) señalan que la participación política no solo legitima el ejercicio del poder, sino que también es un mecanismo de control social que fortalece la democracia y promueve la justicia social. Cuando se trata de los pueblos indígenas, la participación adquiere una dimensión particular que trasciende el mero principio democrático.

Como lo establecen Rojas y Martínez (2016), la participación indígena está intrínsecamente vinculada al respeto y reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, a la preservación de sus sistemas jurídicos propios y a la salvaguarda de sus formas culturales de vida. En este contexto, la participación efectiva se configura como un derecho colectivo esencial que garantiza la vigencia de su identidad y autonomía dentro del marco constitucional.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por Colombia, establece la obligación estatal de garantizar la consulta previa, libre e informada, como mecanismo para proteger los derechos de estos pueblos.

Este instrumento normativo se ha constituido en un referente internacional que define los estándares mínimos para la participación indígena en decisiones que afectan sus territorios y modos de vida.

Autores como Martínez Cobo (2010) argumentan que la participación indígena debe considerarse una herramienta de empoderamiento político y cultural, que contribuye a la reparación histórica y a la garantía de derechos en sociedades pluriculturales.

Asimismo, De la Vega (2014) resalta que la inclusión de los pueblos indígenas en las instancias decisorias es un requisito indispensable para la construcción de un Estado verdaderamente pluralista y democrático, capaz de garantizar la coexistencia armónica de diversos sistemas jurídicos y culturales.

En conclusión, la participación ciudadana de los pueblos indígenas se configura como un derecho fundamental, respaldado por normas constitucionales, internacionales y jurisprudenciales. Su adecuada implementación es indispensable para garantizar la protección de sus derechos colectivos y para avanzar hacia un modelo de gobernanza intercultural que reconozca y valore la diversidad étnica como elemento constitutivo del Estado social de derecho.

### **3.2. Consulta previa como garantía material de participación**

La consulta previa es una garantía material esencial que asegura la participación diferenciada y efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones estatales que puedan afectar sus derechos colectivos.

Anaya (2004) sostiene que la consulta previa debe entenderse como un derecho colectivo que busca proteger no solo intereses materiales, sino la integridad cultural y social de los pueblos indígenas, garantizando la participación activa en asuntos que impactan sus territorios y sistemas normativos propios.

En esta línea, Reyes (2011) enfatiza que la consulta es un derecho que trasciende la mera formalidad para convertirse en un proceso vinculante y sustantivo, que exige respeto por las instituciones indígenas y sus formas de gobierno.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que la consulta previa debe desarrollarse en un contexto de buena fe y de respeto mutuo, asegurando que los pueblos indígenas puedan expresar sus posiciones en todas las fases del proceso decisorio y que sus acuerdos sean vinculantes para la administración pública (Corte Constitucional, 2018).

Este enfoque garantiza la materialización del principio de participación efectiva, que es piedra angular del Estado social y democrático de derecho (De La Cruz, 2015).

Asimismo, García (2017) advierte que para que la consulta previa cumpla su función como garantía material, es indispensable que el Estado disponga de capacidades institucionales sólidas y mecanismos de seguimiento que eviten la consulta meramente formal o testimonial.

Esto implica la asignación de recursos, formación técnica intercultural y el reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas como parte integral del ordenamiento jurídico nacional.

Por último, la doctrina contemporánea subraya que la consulta previa es un derecho dinámico que debe adaptarse a las realidades territoriales y culturales específicas, promoviendo la autonomía y el autogobierno indígena, no solo como un derecho pasivo sino como un ejercicio activo de construcción política y cultural (Pacheco, 2019).

### **3.3. Enfoque diferencial e interculturalidad en la formulación de políticas públicas**

El enfoque diferencial e intercultural en la formulación de políticas públicas exige el reconocimiento de que los pueblos indígenas poseen cosmovisiones, estructuras sociales y sistemas normativos propios, que deben ser tenidos en cuenta en cualquier actuación estatal que los involucre.

Según Higuera Jiménez (2018), la interculturalidad no debe entenderse meramente como una herramienta técnica o pedagógica, sino como una condición política que permite reconocer al otro en este caso, a los pueblos indígenas como interlocutor legítimo en la construcción de lo público.

En consecuencia, el diálogo intercultural debe desarrollarse en condiciones de horizontalidad y equidad, como expresión concreta del principio de participación efectiva.

La interculturalidad, entendida como práctica política y jurídica, se convierte así en una herramienta fundamental para avanzar hacia un modelo de gobernanza más incluyente y plural, que respete la diversidad cultural y garantice el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígena

### **3.4 Políticas públicas, planeación territorial y derecho al desarrollo propio**

El diseño, formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial constituye una exigencia del Estado social y democrático de derecho, en tanto

debe garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio efectivo de su derecho a definir libremente su modelo de desarrollo, conforme a sus propias concepciones culturales, espirituales, territoriales y normativas.

Como ha planteado James Anaya (2004), el derecho a la autodeterminación indígena no debe interpretarse como una pretensión separatista, sino como una expresión legítima del pluralismo democrático, que garantiza a estos pueblos la facultad de decidir colectivamente sobre su destino económico, social y cultural. Desde esta perspectiva, la planeación del desarrollo no puede limitarse a reproducir esquemas centralizados, homogéneos o verticales.

Por el contrario, debe construirse desde una lógica intercultural, en la que las comunidades indígenas actúen no como simples destinatarias de políticas, sino como sujetos colectivos de derecho, coautores de las decisiones que afectan su vida y su territorio.

En este sentido, Boaventura de Sousa Santos (2009) sostiene que el reconocimiento del pluralismo jurídico impone al Estado la obligación de admitir la existencia de diversas formas de producción normativa legítima, lo cual implica que las decisiones adoptadas por los pueblos indígenas en ejercicio de su autonomía deben ser incorporadas al sistema institucional y jurídico nacional con igual legitimidad.

Por tanto, el respeto a los modelos propios de desarrollo no es una concesión política, sino una obligación jurídica derivada tanto del bloque de constitucionalidad como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

El enfoque territorial étnico-diferencial debe integrarse en los instrumentos de planeación nacional, departamental y municipal, como expresión de la vigencia del Estado plural, participativo e incluyente.

En ese sentido, se hace necesario plantear propuestas orientadas a consolidar un modelo de desarrollo más inclusivo, sostenible y respetuoso de las identidades culturales, lo cual exige revisar críticamente la formulación de políticas públicas desde una perspectiva diferencial e intercultural (UNESCO, 2018).

#### **IV. Propuestas para fortalecer un desarrollo más inclusivo y sostenible en la formulación de políticas públicas con enfoque étnico**

A partir del análisis realizado, se proponen las siguientes líneas de acción sustentadas en el marco normativo nacional e internacional, con enfoque de derechos humanos, territorialidad e interculturalidad:

##### **4.1. Aprobación de una política pública indígena con fuerza normativa y enfoque territorial**

Se recomienda que la Gobernación de Boyacá, en conjunto con la Asamblea Departamental, otorgue carácter normativo y fuerza vinculante a la política pública indígena departamental concertada durante el año 2023, mediante la expedición de una ordenanza.

Una vez adoptada formalmente, la política pública deberá cumplir con los siguientes criterios:

- ✓ Articulación con los planes de vida definidos por las comunidades indígenas del departamento, garantizando el respeto por sus sistemas propios de planeación y de gobierno.
- ✓ Construcción de indicadores comunitarios, diseñados y validados por las propias autoridades indígenas, a fin de garantizar un enfoque de evaluación coherente con sus valores culturales y estructuras organizativas.
- ✓ Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación, con participación directa de las comunidades, en un marco de rendición de cuentas territorial.
- ✓ Creación de espacios permanentes de diálogo intercultural y concertación, que permitan tomar decisiones de forma conjunta con las autoridades indígenas, en aplicación del principio de consulta previa y del enfoque de gobernanza multinivel.

La construcción de esta política con enfoque diferencial y normatividad propia representa no solo una obligación legal, sino también un paso fundamental hacia un modelo de desarrollo regional que reconozca y fortalezca la diversidad étnica y cultural como principio estructural del orden constitucional colombiano.

**Fundamento Jurídico:** Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008; OIT, 1989; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129 de 2011; La Ley 152 de 1994.

## 4.2 Fortalecimiento del Comité de Etnias

Es prioritario transformar el Comité de Etnias en una instancia vinculante con operatividad técnica y participación rotativa, garantizada por:

- ✓ Una secretaría técnica con autonomía operativa, jurídica y financiera.
- ✓ Mecanismos de toma consensuada de decisiones.
- ✓ Representación rotativa de todas las autoridades indígenas legalmente reconocidas.
- ✓ Espacios autónomos de diálogo entre distintas etnias.

**Fundamento jurídico:** Gobernación de Boyacá. (2017). Decreto 256 de 30 de junio de 2017: Por medio del cual se reglamenta el Comité de Etnias del Departamento de Boyacá en su conformación, estructura y funciones; Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012.

## 4.3 Formación intercultural

Se sugiere impulsar procesos formativos bidireccionales para líderes indígenas y funcionarios públicos, que promuevan el conocimiento del derecho indígena y las cosmovisiones propias, mediante:

- ✓ Diplomados en “Gobernanza intercultural” en alianza con universidades regionales.
- ✓ Inclusión de sabedores ancestrales como docentes o asesores institucionales.

**Fundamento Jurídico:** Convenio 169 de la OIT (arts. 6 y 27); Ley 70 de 1993 artículo 47; Decreto 1953 de 2014 (artículo 21-22-42).

## 4.4 Financiación autónoma

Es necesario garantizar asignación presupuestal específica para políticas indígenas

**Fundamento Jurídico:** Artículo 358 de la Constitución; Ley 715/2001, Sentencia SU-383/2003.

## 4.5 Sistema de monitoreo comunitario e intercultural

Se recomienda la creación de observatorios comunitarios que:

- ✓ Evalúen metas e impactos desde la perspectiva de las comunidades.

- ✓ Sistematizar aprendizajes, dificultades y buenas prácticas.
- ✓ Elaboren informes periódicos que impacten en la toma de decisiones institucionales y en la rendición de cuentas comunitaria.

**Inspiración:** Observatorios de políticas públicas indígenas en Cauca y Putumayo.

**Fundamento Jurídico:** Constitución política de Colombia artículo 329 – 330; Decreto 4633 de 2011 – Artículo 12, Cconvenio 169 (OIT, 1989).

#### **4.6 Ruta de consulta previa**

Debe diseñarse, junto con las comunidades, una ruta específica que trascienda la mera formalidad procesal, incluyendo:

- ✓ Etapas claras: diagnóstico, diseño, validación, aprobación y seguimiento.
- ✓ Reconocimiento de protocolos propios de consulta.

**Fundamento Jurídico:** Ley 21 de 1991(artículo 6-7-8); Sentencias T-129/2011, C-030/2008.

#### **4.7 Reconocimiento y articulación de sistemas propios de gobierno y gestión**

La autonomía indígena requiere que sus sistemas de salud, educación, justicia y ambiente sean reconocidos jurídicamente y articulados sin subordinación estatal. Para ello se debe:

- ✓ Establecer protocolos interinstitucionales con enfoque diferencial.
- ✓ Reconocer legalmente a las autoridades indígenas como interlocutores válidos.

**Fundamento jurídico:** Decreto 1953 de 2014; Decreto 481 de 2025; Constitución Política (art. 330).

#### **4.8 Territorialización intercultural**

- ✓ Adoptar metodologías participativas de planificación territorial ancladas en la realidad comunitaria.

**Fundamento Jurídico:** Aartículos 1, 7, 40 y 330 de la Constitución Política de Colombia, así como en instrumentos legales como la Ley 70 de 1993; la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT); la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 1077 de 2015.

#### 4.9 Fortalecimiento de capacidades indígenas

- ✓ Promover la formación de etnoeducadores, gestores comunitarios y sabedores ancestrales.
- ✓ Establecer convenios con instituciones de educación superior para programas culturalmente pertinentes.
- ✓

**Fundamento Jurídico:** artículos 7, 68, 70 y 330 de la Constitución Política de Colombia; la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) Artículo 55 y 56; Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991); Decreto 804 de 1995 artículo 1y 13.

#### 4.10 Atención a salud y soberanía alimentaria

- ✓ Apoyar programas preventivos de etnosalud, acceso a agua y agricultura tradicional (OMS, 2010).
- ✓ Reconocer plenamente los sistemas médicos tradicionales, sabedores ancestrales, prácticas de sanación y territorios sagrados, articulándolos al sistema general de salud sin imposiciones externas.

**Fundamentos Jurídicos:** Artículos 7, 49 y 330 de la Constitución Política de Colombia; la Ley 691 de 2001 artículo 2 y 7; Ley 1438 de 2011; el Decreto 1953 de 2014 Artículo 1; la Ley 21 de 1991 artículo 25 y 26; ley 142 y 160 de 1994.

#### 4.11 Superar el enfoque asistencialista

- ✓ Reconocer a los pueblos indígenas como sujetos políticos y epistémicos.
- ✓ Promover la co-creación de políticas y herramientas de evaluación participativa.

**Fundamento Jurídico:** artículos 1, 7, 40 y 330 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 21 de 1991 artículos 6 y 27, Ley 1757 de 2015 Artículo 2; Corte Constitucional sentencias T-129 de 2011, SU-383 de 2003 y T-376 de 2012.

#### 4.12 Mecanismos de seguimiento y evaluación con enfoque diferencial

- ✓ Sistematizar experiencias exitosas de los pueblos y comunidades indígenas del Departamento de Boyacá.

**Fundamento Jurídico:** Artículos 7, 70 y 330 de la Constitución Política de Colombia; Artículos 2, 5, 23 de la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT), Artículo 55

de la Ley 115 de 1994; la Ley 152 de 199, y en la Sentencia T-514 de 2009 de la Corte Constitucional.

Estas recomendaciones responden a la necesidad de construir un Estado pluralista y respetuoso de la autodeterminación indígena, garantizando la participación efectiva, el reconocimiento jurídico, la financiación adecuada, el monitoreo comunitario, y demás elementos esenciales para un desarrollo sostenible y culturalmente pertinente.

## **V. CONCLUSIONES**

A partir de esta investigación, orientada por la pregunta sobre cómo ha incidido la participación de las comunidades indígenas en la formulación de políticas públicas por parte de la Gobernación de Boyacá, particularmente en el reconocimiento efectivo de sus derechos colectivos y en su capacidad de incidir en la toma de decisiones, se presentan las siguientes conclusiones:

### **1. Obligatoriedad constitucional de la participación indígena**

La participación indígena en la formulación de políticas no es una mera posibilidad, sino una obligación estatal derivada de los artículos 7 y 330 de la Constitución, así como de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

### **2. Formalidad sin efectividad real en Boyacá**

En el departamento de Boyacá, el reconocimiento formal del derecho a la participación de los pueblos indígenas no se ha traducido en una implementación efectiva ni en resultados tangibles. A pesar de que este derecho se encuentra respaldado por disposiciones constitucionales (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1, 7, 40 y 330) y por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (1989, art. 6), su aplicación en el ámbito territorial se ve limitada por la ausencia de una política pública indígena departamental aprobada, así como por una débil articulación interinstitucional entre entidades del orden local y nacional.

### 3. Avances discursivos con vacíos sustantivos

Si bien los Planes de Desarrollo Departamental 2019–2024 incorporan elementos del enfoque diferencial, persiste una profunda carencia de seguimiento efectivo, indicadores comunitarios validados y mecanismos de rendición de cuentas culturalmente pertinentes. En este contexto, se hace imperativo reconfigurar los mecanismos de consulta previa, de modo que trasciendan el formalismo procedimental y se consoliden como espacios de diálogo estructurado, vinculante y culturalmente pertinente (OIT, 1989, art. 6).

Para ello, se debe reconocer a los cabildos y autoridades indígenas como interlocutores legítimos en la formulación del ordenamiento territorial y en la proyección de un desarrollo verdaderamente sostenible.

Uno de los principales desafíos identificados en Boyacá es la débil articulación entre los planes de vida indígenas y los planes de desarrollo departamental, lo cual evidencia la falta de una voluntad política sostenida para traducir el enfoque étnico-diferencial en acciones estructurales.

Aunque los planes de desarrollo recientes han incorporado referencias discursivas a los pueblos indígenas, su participación sigue siendo funcional a los intereses institucionales más que a una transformación real de la gobernanza territorial (Corte Constitucional, 2009; Colombia, 2011).

De ahí la urgencia de transitar hacia esquemas de planificación participativa, en los que las comunidades indígenas no sean meros destinatarios, sino coautores de las políticas públicas, desde sus propios sistemas normativos, visiones del mundo y vínculos con el territorio. Esta conclusión pone en evidencia la brecha entre el marco normativo y su operatividad institucional en el contexto de Boyacá. Superarla exige no solo reconocimiento legal, sino también diseños normativos adecuados, protocolos claros y capacidades institucionales estatales e indígenas para co-gestionar territorialmente con enfoque diferencial.

#### 4. **Consulta previa: trámite, no garantía material**

El derecho a la consulta previa, libre e informada está reducido a un procedimiento formal en el contexto departamental. Pese a que la Corte Constitucional ha dejado claro que este debe constituirse como una garantía sustantiva (C.-030/2008; T-129/2011), en Boyacá aún no se conocen los protocolos vinculantes ni sanciones por su incumplimiento.

#### 5. **Planes de vida: inconfesados instrumentos de planificación**

Los planes de vida indígenas existen y reflejan cosmovisiones y prioridades comunitarias, pero no han sido incorporados como instrumentos vinculantes en la planificación territorial y presupuestal departamental. Esto impide que sus contenidos incidan de manera efectiva en las políticas públicas regional.

#### 6. **El pluralismo jurídico como condición imprescindible**

Para avanzar hacia una participación indígena auténtica, es indispensable consolidar un pluralismo jurídico real, donde los sistemas normativos indígenas sean reconocidos, validados y articulados institucionalmente, tal como lo establece el Decreto 1953 de 2014 y la Constitución (art. 330).

#### 7. **Del mandato normativo a la práctica institucional**

Solo mediante la construcción conjunta de políticas públicas con fuerza vinculante, la implementación de una consulta adaptada culturalmente y un modelo de gobernanza intercultural se podrá garantizar la participación efectiva, el respeto a los derechos colectivos y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

## **REFERENCIAS**

Anaya, S. J. (2004). *Indigenous peoples in international law* (2nd ed.). Oxford University Press.

Arango, R., & Sánchez, H. (1998). Legislación marginal, desposesión indígena, civilización en proceso: Ecuador y Colombia. *Redalyc*.

<https://www.redalyc.org/journal/1051/105149483005.html>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (Resolución 61/295).

[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Asamblea Departamental de Boyacá. (2025, 17 de junio). *Informe de comisión proyecto 016 de 2025*. <https://www.asamblea-boyaca.gov.co>

Baena, S. (2015). La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (13), 99–133.

<https://doi.org/10.18601/21452946.n13.07>

Brilman, M. (2013). La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas: el diálogo es su propio fin. *Derecho Público*, 201–231.

Castelblanco, L. R. (s. f.). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Birgit Gerstenberg.

Clavero, B. (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. Siglo XXI Editores.

Colombia. (1890). *Ley 89 de 1890*. Diario Oficial No. 7026.

Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993*. Diario Oficial No. 41146.

Colombia. (1996). *Decreto 1397 de 1996*. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas.

Colombia. (1998). *Decreto 1320 de 1998*. Por el cual se reglamenta la consulta previa con comunidades indígenas para la explotación de recursos naturales.

Colombia. (2014). *Decreto 1953 de 2014*. Por el cual se desarrolla un régimen especial para la administración de sistemas propios de los pueblos indígenas.

Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI. (2021). *Informe sobre el Decreto 2333 de 2014: En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas*.

CNTI. Recuperado de <https://www.cntindigena.org/el-observatorio/>

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Diario Oficial No. 44.764. <https://www.constitucioncolombia.com>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994: Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.434.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2200.

CORPOBOYACÁ. (2021). *Plan de gestión ambiental regional*. Tunja: Corpoboyacá.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia SU-383. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-030. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-615. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-129. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-123. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia T-012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-012-25.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Sentencia: Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. <https://www.corteidh.or.cr>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Sentencia: Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia. Serie C No. 530.

Cortés-López, E. M. (2020). La investigación etnográfica en diseño.

De la Cruz, M. (2015). Participación política y derechos colectivos indígenas en Colombia. *Revista de Derecho Público*, 17(2), 234–255.

De la Vega, M. (2014). *Autonomía indígena y derecho constitucional colombiano*. Editorial Jurídica Nacional.

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Normatividad vigente para la consulta previa y el enfoque diferencial étnico*. DNP.

Feo Valero, J. (2019). Jurisdicción especial indígena, derecho colombiano y normativa internacional: la necesidad de un equilibrio en el marco de la extracción de minerales y el impacto de género. *Estudios Socio Jurídicos*.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7543>

García, L. (2017). Fortalecimiento institucional para la consulta previa: retos y desafíos. *Revista Colombiana de Derecho*, 33(1), 87–110.

Gobernación de Boyacá. (2020). *Plan de Desarrollo Pacto Social por Boyacá: tierra que sigue avanzando*. Tunja.

Gobernación de Boyacá. (2025). *Proyecto de ordenanza: Por medio de la cual se adopta la política pública indígena departamental*. Tunja.

Gobernación De Boyacá. (2024, 28 de diciembre). Informe de gestión de vigencia 2024 del Plan Departamental de Desarrollo. <https://www.boyaca.gov.co/informe-de-gestion-de-vigencia-2024-del-plan-departamental-de-desarrollo>

Higuera Jiménez, D. J. (2018). Multiculturalismo y pluralismo en el constitucionalismo colombiano: El caso de la reinterpretación del mito en el diálogo intercultural U'wa. *Via Iuris*, 12. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n25a1>

Higuera Jiménez, D. (2018). *Interculturalidad y políticas públicas en contextos multiétnicos: reflexiones desde el derecho propio*. Universidad Nacional de Colombia.

López, R. (2017). Barreras culturales en la participación indígena en la gobernanza local. *Cuadernos de Antropología*.

Martínez Cobo, J. (2010). *Los pueblos indígenas: su situación en el marco del derecho internacional*. Naciones Unidas.

Maturana, A. (2012). La educación intercultural y la etnoeducación en contextos pluriculturales. *Revista de Estudios Culturales*, 8(2), 45–60.

Mejía Montalvo, D. (2012). Políticas públicas desde la perspectiva de los pueblos indígenas: un debate en construcción. En A. C. Rodríguez, P. Rojas Oliveros & Á. Santamaría (Eds.), *Escuela intercultural de diplomacia indígena: memoria, derecho y participación* (pp. 427–460). Editorial Universidad del Rosario.

Méndez, R. (2013). Consulta previa y diálogo intercultural en Colombia: un análisis crítico. *Cuadernos de Derecho Público*, 34, 45–67.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

Organización de las Naciones Unidas. (2015, 20 de junio). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC. (2023). *Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONIC*. ONIC. [Recuperado de https://www.onic.org.co/](https://www.onic.org.co/)

Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC. (2023). *Protocolo práctico para la acción del observatorio de derechos de los pueblos indígenas*. MPC Indígena.

Pacheco, J. (2019). Autonomía y consulta previa: hacia un derecho dinámico de los pueblos indígenas. *Revista Jurídica Latinoamericana*, 14(1), 102–123.

Ramírez, R. (2020). Constitucionalismo simbólico y pueblos indígenas en Colombia: entre conocimiento normativo y la exclusión práctica. *Derecho y Sociedad*, 34.

Reyes, F. (2011). La consulta previa en Colombia: mecanismos y desafíos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 11, 89–117.

Rodríguez, G. (2008). La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia. Procuraduría General de la Nación.  
<https://www.procuraduria.gov.co>

Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia* (1ª ed.). Ibáñez.

Rodríguez, M. A. (2020). El enfoque diferencial en la política pública: avances, desafíos y tensiones. *Revista de Estudios Sociales*, (72), 50–65.  
<https://doi.org/10.7440/res72.2020.05>

Rojas Palacios, F. J. (2021). El sistema educativo indígena propio (SEIP): evolución jurisprudencial y retos institucionales. Universidad Santo Tomás.

Santos, B. de S., & Pérez, L. (2017). Pluralismo jurídico y derechos indígenas en Colombia. *Revista de Derecho Constitucional*, 34(2), 89–112.  
<https://doi.org/10.1234/rdc.v34i2.567>

UNESCO. (2005). *Marco de acción para la educación de los pueblos indígenas*.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147059>