



VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016

**LA CONSULTA PREVIA: UNA APUESTA POR LA REIVINDICACIÓN DE  
LAS LUCHAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA**

**ANTONIO JACANAMIJOY QUINCHOA**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y CULTURA DE PAZ  
SANTIAGO DE CALI, JULIO 2023

**LA CONSULTA PREVIA: UNA APUESTA POR LA REIVINDICACIÓN DE  
LAS LUCHAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA**

ANTONIO JACANAMIJOY QUINCHOA

Director:

ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ DE MESA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y CULTURA DE PAZ  
SANTIAGO DE CALI, JULIO 2023

ARTICULO 23 de la Resolución No. 13 del 6 de Julio de 1946, del Reglamento de la Pontificia Universidad Javeriana.

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de Tesis. Solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católica y porque las Tesis no contengan ataques o polémicas puramente personales; antes bien, se vea en ellas el anhelo de buscar la Verdad y la Justicia”.



El grito, 2023. Elaboración propia.

## *Agradecimientos*

*Al que todo lo ve y todo lo hace posible cuando crees*

*A mis padres Benjamin Jacanamijoy y Mercedes Quinchoa que me inspiran a seguir  
creciendo y a luchar por mis sueños.*

*A mi compañera Paola Rubiano que con su amor y paciencia me acompañó durante este  
proceso y quien desde su profesionalismo aportó mucho en este trabajo.*

*A mi asesor de grado Alejandro Sanchez Lopez de Mesa, por su compromiso y dedicación  
para orientarme.*

*A quienes dieron su vida en defensa de los derechos de los pueblos indígenas.*

## Tabla de Contenido

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Estado del Arte.....</b>	<b>14</b>
<b>Marco conceptual.....</b>	<b>29</b>
<b>Metodología de investigación.....</b>	<b>45</b>
<b>Capítulo I. Marco Normativo de la Consulta Previa.....</b>	<b>52</b>
1.1. La consulta previa en Colombia antes de la Constitución de 1991.	
1.2. La consulta previa tras la Constitución de 1911.	
1.3. Tratados internacionales frente a la consulta previa en Colombia.	
1.4. La Jurisprudencia frente a la consulta previa.	
<b>Capítulo II. Caminando hacia el fortalecimiento de la Consulta Previa.....</b>	<b>84</b>
2.1. El significado de la tierra para los pueblos indígenas en Colombia.	
2.2. El surgimiento de la Organización Nacional Indígena de Colombia: una nueva forma de organización y movilización de los pueblos indígenas.	
2.3. La ONIC y el fortalecimiento de la consulta previa.	
<b>Capítulo III. La consulta previa: un instrumento de encuentro intercultural entre la legislación ordinaria y la ley de origen.....</b>	<b>122</b>
<b>Conclusiones y consideraciones Finales.....</b>	<b>144</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>148</b>

## Índice de tablas y figuras

### Figuras

Etapas de la investigación.....	46
Estructura de gobierno propio de la ONIC.....	99
Acciones para el fortalecimiento de la consulta previa.....	106

### Tablas

Matriz sistematización de fuentes normativas.....	48
Matriz de sistematización de documentos de la ONIC.....	49
Matriz análisis de la información.....	50
Conjunto normativo relacionado con la Consulta Previa en Colombia.....	55
Sistematización normativa.....	70

## **Resumen Ejecutivo**

La consulta previa es un derecho fundamental que cuenta con reconocimiento institucional, en tanto existe un marco normativo nacional e internacional que ampara la participación y decisión de los pueblos indígenas en los asuntos que involucran y afectan a sus territorios. No obstante, la regulación de los protocolos para la implementación de consultas termina siendo impuesta por el Estado, convirtiendo estos procesos en trámites administrativos para la aprobación de proyectos de desarrollo sin la real participación de las comunidades involucradas.

Ante ello, el presente trabajo tiene como objetivo describir las acciones desarrolladas por la Organización Nacional Indígena de Colombia, durante el periodo 2019-2022, que desde el diálogo intercultural aportan a la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa. De esta forma, se reconocen los aportes del movimiento indígena en la defensa del territorio, la autonomía, la unidad y la cultura, en el marco de un repertorio complejo y diverso de acciones enfocadas en el fortalecimiento del derecho a la consulta previa.

El reconocimiento de esos aportes de los pueblos indígenas permite pensar la consulta previa como un mecanismo de diálogo intercultural entre dos sistemas normativos: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena. Así, se puede concluir que el trabajo de la ONIC ha permitido dotar de contenido lo que significa la consulta previa desde mandatos y principios propios; lo cual, debe ser apropiado por los instrumentos legales existentes para hacer de la consulta previa un encuentro intercultural para la reivindicación de derechos.

**Palabras claves:** Consulta previa, ley de origen y diálogo intercultural.

## **Introducción**

El presente trabajo de investigación parte del reconocimiento del derecho fundamental a la Consulta Previa y la importancia que representa en la participación activa de los pueblos indígenas por la defensa de sus derechos y de sus territorios. Pese a existir jurídicamente, hasta la fecha, no ha surtido una ley específica que regule los protocolos necesarios para su implementación, siendo más preocupante la imposición de los gobiernos de turno frente a los modos y formas en que se han desarrollado las consultas previas. Está situación deja a la luz las limitaciones para la participación de los diferentes líderes indígenas en decisiones que afectan su territorio, cultura y autodeterminación.

Es por esto que se hace necesaria una aproximación reflexiva sobre la consulta previa que nos permita estudiar las acciones colectivas que han emprendido los diferentes líderes indígenas. Para ello, es importante analizar la interpretación de los convenios internacionales en favor de la consulta previa; los avances y limitaciones de la normatividad colombiana frente a los derechos de los pueblos indígenas; el papel que desempeña el Estado, los pronunciamientos y decisiones de las organizaciones indígenas; y la preponderancia de los diálogos interculturales como eje transversal para una efectiva implementación del derecho a la consulta previa.

En este marco de ideas, se planteó como objetivo principal de esta investigación: Caracterizar las acciones desarrolladas por la Organización Nacional Indígena de Colombia, en adelante ONIC, durante el periodo 2019-2022, que desde el diálogo intercultural aportan a la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa. Para realizar este ejercicio fue necesario analizar la normatividad vigente y reconstruir el conjunto de estrategias desarrolladas desde el movimiento social indígena en la construcción del instrumento normativo.

En Colombia, tras la implementación de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, se ha dado un proceso de transformación respecto a la forma como son percibidos los pueblos indígenas por parte del Estado, porque hay mayor visibilidad y reconocimiento de derechos específicos como la diversidad étnica y cultural, la pluralidad, al igual que la participación en la toma de decisiones que inciden políticamente (Padilla, 2016).

En este escenario la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, más que ser un instrumento legal es un instrumento político para el diálogo intercultural. La consulta previa, libre e informada permite establecer relaciones equitativas entre diversas culturas, prever los conflictos que se desprenden de estas relaciones y promover las formas inclusivas para la solución de desacuerdos. Pese al potencial del instrumento, en la práctica existen contradicciones y deficiencias en su implementación, que dificultan que se materialicen sus objetivos. Estas dificultades se relacionan principalmente con factores como los conflictos por la tierra o los megaproyectos que afectan los derechos de las poblaciones indígenas.

Por lo tanto, el desarrollo de este estudio se justifica, en primera medida, porque permite determinar si las acciones emprendidas por la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- durante el periodo 2019-2022, aportan a la construcción de una propuesta con la que se pueda fortalecer la normatividad para la implementación de la consulta previa en Colombia.

Pese a que la Consulta Previa, libre e informada cuenta con un amplio sistema normativo y estándares jurídicos internacionales y nacionales que sirven para concientizar a la institucionalidad respecto a la observación de la consulta previa para la garantía efectiva de los pueblos y comunidades indígenas, la realidad es que actualmente existe una brecha, entre

la normatividad jurídica garantistas y las deficiencias jurídicas, políticas e institucionales para la aplicación efectiva de la consulta previa.

De igual manera, con el desarrollo de esta investigación se busca brindar un aporte a la sociedad y la academia, principalmente por ser un tema relacionado con la cultura de paz y los derechos humanos. Puesto que, la Consulta Previa para los pueblos indígenas representa la reivindicación de los derechos y el fomento del diálogo intercultural en la construcción de una sociedad justa, incluyente y con un lugar activo para las diversas comunidades.

Esto cobra importancia teniendo presente los frecuentes conflictos que surgen cuando los pueblos y comunidades se deben enfrentar a políticas económicas y a megaproyectos que de forma indiscriminada se autorizaron en sus territorios, desconociendo el derecho fundamental a la consulta previa. Además, los resultados de esta investigación podrán ser un referente de consulta, aportando a futuras investigaciones o estudios sobre la temática aquí estudiada.

### **Problema de investigación**

En Colombia, la consulta previa, libre e informada se erige como un símbolo de la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, y de su participación en los asuntos que afectan sus territorios y a la sociedad en general. Sin embargo, frente a los procesos y procedimientos para su realización, las comunidades y pueblos indígenas en la actualidad continúan manifestando la necesidad de que el gobierno nacional, brinde garantías con las cuales verdaderamente se proteja y garantice la efectividad de sus derechos, entre los que se resalta aquellos dirigidos a mantener su cultura y sus territorios.

Conforme lo establecen instrumentos internacionales como convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la normatividad colombiana, la consulta previa, libre e informada se realiza para lograr establecer los impactos generados por la

actividad empresarial y las compensaciones que deben subsanar tales impactos en las vidas de las comunidades (Ruiz, 2015).

Sin embargo, advierte Friede (1978) citando a Fray Bartolomé de las Casas, que las leyes no son la garantía de los derechos. Aun cuando existan, “es imposible conseguir la protección del indio mediante leyes y disposiciones (...) ante la oposición amenazadora o la resistencia pasiva de los españoles”. Lo anterior significa que el solo aparato jurídico no conforma la garantía del cumplimiento de las leyes; lo cual, se evidencia en los pronunciamientos de Consejeros, delegados y Autoridades Tradicionales Indígenas, y los documentos consultivos de la ONIC, que dan cuenta de las ineficiencias a la hora de cumplirse con un protocolo real para la implementación de las consultas previas.

Bajo ese contexto, es preciso analizar las acciones realizadas por la ONIC, para determinar si contribuyen en el fortalecimiento de la normatividad que regula la consulta previa para los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior en razón de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, frente a las propuestas de intervención para la ejecución y desarrollo de los proyectos que pueden generar impactos no deseados en los territorios indígenas.

Con base en lo expuesto, en el marco de este trabajo se planteó cómo pregunta de investigación: ¿Qué acciones emprendió la ONIC durante el periodo 2019-2022 y cómo ellas aportan, desde el diálogo intercultural, al fortalecimiento de la consulta previa como instrumento para materializar los derechos de los pueblos indígenas de Colombia?

Para dar respuesta al interrogante planteado, el objeto central de esta investigación consistió en caracterizar las acciones realizadas por la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC durante el periodo 2019-2022, que aportan desde una mirada intercultural a la construcción de una propuesta con la que se puede fortalecer la normatividad para la implementación de la consulta previa en Colombia. Los objetivos específicos fueron los

siguientes: 1. Caracterizar la normatividad sobre la consulta previa en Colombia, reconociendo avances y vacíos existentes; 2. Describir las acciones colectivas de la ONIC que aportan al perfeccionamiento de la implementación de la consulta previa; y 3. Interpretar las acciones colectivas de la ONIC a la luz de la implementación de la consulta previa como instrumento de encuentro intercultural entre dos sistemas normativos.

## Estado del Arte

En el presente trabajo de investigación fue vital reconocer un panorama acerca de estudios sobre la consulta previa, con el fin de identificar las formas de abordaje, reflexionar sobre los planteamientos y aportes que existen, y esclarecer cuáles son los avances y los retos que se encuentran alrededor de este tema de investigación. Para ello, se tomó un grupo de 13 fuentes documentales entre artículos científicos y tesis de maestría que tratan el tema de la consulta previa como derecho fundamental. Los textos analizan desde distintas perspectivas la implementación de este instrumento en litigios contenciosos que involucran a las comunidades étnicas.

Así, este estado del arte se desarrolló desde una de las perspectivas que plantean Jiménez, Infante y Cortés (2011), “como un ejercicio fundamental para dar un paso a lo inédito y novedoso en torno al abordaje de un tema en particular, facilitando a la vez la delimitación de una pregunta investigativa” (p. 289). Desde las investigaciones que constituyen este apartado fue posible identificar que, a partir de lo que otros autores ya han dicho sobre la consulta previa y las formas en que se ha abordado como problema de indagación, es indispensable continuar enriqueciendo el debate sobre el alcance de la consulta previa y su incidencia en los pueblos indígenas.

Se evidencia que la consulta previa ha sido considerada como tema de investigación que aporta a la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y su rol en la defensa de sus epistemologías, de sus tradiciones y de sus territorios. Estas investigaciones, además, constituyen en un insumo fundamental para dar cuenta del lugar que ocupan las comunidades indígenas en la sociedad actual y los problemas y tensiones a las que se enfrentan a la hora de buscar espacios de inclusión y participación en una sociedad occidentalizada que ha excluido y rechazado otras formas de pensamiento.

Las investigaciones que fueron puestas en consideración a la luz de los intereses del presente trabajo permitieron reconocer ejes de reflexión como la adecuación de la legislación colombiana, la perspectiva procedimental que debilita la implementación de la consulta previa, la vinculación de las comunidades indígenas en los procesos de consulta, el diálogo intercultural como alternativa de encuentro para avanzar hacia el respeto de los derechos de las comunidades, y el papel de las industrias en las tensiones existentes entre desarrollo económico y bienestar de las comunidades y del medio ambiente.

Se plantearon dos subgrupos de ejes problematizadores que conllevan a organizar la información encontrada en los documentos, para aportar al reconocimiento del panorama científico sobre el objeto de estudio. Por un lado, se presentan investigaciones enfocadas en el planteamiento y desarrollo teórico de la consulta previa como un asunto político y/o normativo a reflexionar. En otras palabras, se refiere a los problemas relacionados con las responsabilidades del Estado o el desarrollo legislativo. Por otro lado, se evidencian investigaciones basadas en cuestiones estructurales culturales que problematizan la consulta previa; es decir, aquellas concepciones y perspectivas que plantean las formas de consulta desde la mirada de las comunidades étnicas para una participación eficaz.

En relación al asunto político y normativo de la Consulta Previa, se han identificado las limitaciones y falencias que en gran medida se dan por la inoperancia estatal en la regulación de la norma taxativa de la Consulta Previa. Esto ha desembocado en la falta de participación real de las comunidades étnicas y la inasistencia de las instituciones gubernamentales que deben velar por una consulta eficaz.

Bajo esta consideración, la investigadora Vega (2012) señala que deben darse los instrumentos idóneos para que se genere una implementación adecuada de la consulta previa, de tal manera que las rutas que se generen a partir del mismo bajo la responsabilidad del

Estado, sean de obligatorio cumplimiento para sus órganos, ya que a la vista de la realidad se evidencia su dispersión. Tal como indica:

se nota una dispersión institucional con respecto a quién debe hacerse cargo de la consulta previa, puesto que a pesar de los últimos cambios institucionales en los que se han creado direcciones especiales dentro del Ministerio del Interior, esto no garantiza necesariamente el acompañamiento de este Ministerio a todas las consultas que se realicen (p. 83).

Y es que esos conflictos que se presentan en la forma de implementación de la consulta previa, suelen ser consecuencia de que el Estado siempre ha intentado regular la misma bajo directrices unilaterales, más no bajo una ley reglamentaria que especifique las obligaciones estatales en materia de derechos de los pueblos indígenas que protege la misma Constitución. Ante ello, se hace evidente la necesidad de “diseñar una propuesta normativa que tenga en cuenta estas obligaciones y desarrollos, que permita que el derecho a la consulta previa sea respetado” (Vega, 2012, p. 2).

Para evitar que la implementación de consulta se convierta en procesos a merced de las voluntades y los intereses de los gobiernos de turno, se requiere una reglamentación legislativa que, además, involucre a los sujetos a quienes se dirige el derecho a la consulta previa. Esta apuesta se considera fundamental en el contexto de las problemáticas que se han identificado en la regulación de los procedimientos para hacer efectivos los derechos de las comunidades afectadas por determinados proyectos de desarrollo.

Frente a ello, Castaño (2014), al realizar un estudio de caso del cabildo Muisca de la ciudad de Bogotá, señala que la consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos encuentra todo su fundamento en el bloque de constitucionalidad. Sin embargo, al no encontrarse regulada y concertada con los pueblos indígenas, existen muchos vacíos en las

dinámicas de sus procedimientos, que muchas veces por la falta de voluntad política no se avanza en una real participación y enfoque sobre las necesidades de las comunidades étnicas. El problema radica en que “la consulta previa no se ha considerado como política de Estado, es decir que permita una continuidad de los procesos independiente del cambio de gobierno” (Castaño, 2014, p. 27).

Precisamente al no ser una política de Estado acompañada de una ley reglamentaria, la consulta previa queda sujeta a cambios constantes en los que se puede excluir los intereses de los pueblos indígenas, para lograr agilizar los procesos por lo que debe pasar determinado proyecto de desarrollo. Siendo así, su condición en la implementación depende de los planes gubernamentales y de la agenda trazada por cada mandatario de turno frente a los temas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, autores como Mutumbajoy (2009) recalcan que el problema recae en cómo se vislumbra normativamente la responsabilidad del Estado para su implementación, dejando esa facultad única del Estado para dictaminar las formas de consulta. Según este autor, el paso más allá de una mera consulta debe ser que se logre el consentimiento previo, libre e informado, situación que complejiza aún más la perspectiva jurídica. Puesto que “el consentimiento, previo, libre e informado, ha sido un tema ampliamente debatido en el campo internacional, y por supuesto inaceptable por el ordenamiento jurídico colombiano” (p. 97).

Lo que sucede es que en las consultas donde está en juego los proyectos de desarrollo, existen las tensiones entre intereses estatales e intereses de las comunidades que han desembocado en procesos donde los pueblos indígenas no participan activamente. Por el contrario, únicamente el Estado es el encargado de los procedimientos en el marco de las consultas previas. Lo que demuestran las investigaciones sobre el tema es que dichos procedimientos pueden llegar a ser ineficaces en cuanto a garantizar espacios donde las comunidades cuenten con la información necesaria, y donde se pueda llegar a acuerdos en

igualdad de condiciones, sin presiones, amenazas o coacciones. Esto pone en evidencia que la voluntad política termina incidiendo en una ineficaz consulta previa a los grupos indígenas, que deriva según Zeballosf (2014) en incumplimientos de parte del Estado. En palabras del mismo:

Aún con la adopción interna de dichas garantías supraestatales, el Estado colombiano nuevamente hace gala de su “picardía”, reconociendo los derechos de las comunidades sin la observancia de plenas garantías para su protección. En otras palabras, la ley formalizó el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, pero ese reconocimiento quedó petrificado en el texto legal (p. 64).

En otras palabras, el discurso sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos quedó plasmado en documentos normativos, pero no se sustenta en la práctica, en las realidades de estos grupos. Esto puede deberse a factores como:

la falta de voluntad política y reglamentación consensuada, la falta de conocimiento de aquellas realidades escondidas e invisibilizadas, circunstancia que deslegitima la norma por no corresponder a la realidad; la corrupción en los procesos administrativos, sobre todo en el otorgamiento de licencias ambientales y; en algunos casos, la misma organización interna y la crisis de representatividad de esas colectividades (Zeballosf, 2014, p.82).

Puede sumarse a lo anterior, que la falta de reglamentación de la Consulta Previa y la forma en que se ejecuta la misma, termina generando vacíos jurídicos a favor de intereses individuales que favorecen a sectores privados; hasta el punto que, bajo la bandera de la importancia del desarrollo económico de la nación, se impulsa con mayor agilidad el

requisito de la consulta previa como mero trámite formal para desarrollar proyectos en los territorios.

Frente a ese panorama, para Zeballosf (2014) el diálogo intercultural se constituye en una alternativa para propender por la construcción de una real garantía de los derechos colectivos que los textos legales disponen. Por ello, establece que el reconocimiento y materialización de los derechos de los pueblos indígenas, en especial el derecho a la consulta previa, depende del establecimiento de un diálogo intercultural, como una alternativa horizontal de encuentro para avanzar hacia el respeto del ser y del saber indígena. Pero para lograrlo, debe reconocerse la importancia de la participación activa de los pueblos indígenas y debe avanzarse hacia un Estado y un sector privado dispuestos al diálogo, al encuentro de las diferencias y a la preponderancia del bienestar colectivo.

En ese caso, es necesario que el conjunto legislativo que regula la consulta previa propenda por la vinculación de relaciones horizontales entre las partes que entren a dialogar y a negociar. En este marco de ideas, investigadores como Cabrera (2019) proponen que para evitar un desnivel de poderes es necesaria la reglamentación de la consulta previa en una Ley Estatutaria que contemple la visión indígena, y que a la vez evite afectaciones a las empresas y a las comunidades. Por ende,

para ejercer adecuadamente el derecho a la CP, el Estado, debe asegurar que las partes lleguen en igualdad de condiciones a un espacio de diálogo respecto de una determinada medida. Las comunidades deben ser escuchadas, pero también informadas con anticipación, contar con traductores y respetar sus usos y costumbres propias (p. 72 - 73).

Así, se logra centrar la atención en las obligaciones del Estado colombiano y la responsabilidad de éste para la implementación de la consulta previa frente al desarrollo

sostenible del país. Es decir, sin dejar de lado la importancia del desarrollo económico para la sociedad en general, esta investigadora hace referencia a la ponderación de derechos colectivos y las necesidades de progreso de la nación, siendo vital que el Estado regule los conflictos que se puedan presentar a la hora del choque de intereses entre proyectos privados, necesidades de la sociedad, y las luchas de las comunidades indígenas por proteger la naturaleza y su propia existencia.

Esto implica que la legislación para la regulación de la consulta previa especifique, entre las responsabilidades del Estado, el generar un balance entre los postulados de desarrollo económico y los derechos culturales de los pueblos indígenas, impulsando espacios de diálogo y concertación donde prime el respeto por las diferencias para una construcción colectiva. De esta forma, aunque en los procesos de consulta previa se generen conflictos ante las diferentes perspectivas de los involucrados, se pueden generar escenarios en búsqueda de objetivos comunes.

En ello coincide Bolívar (2014), para quien uno de los grandes retos de gobernabilidad es el choque entre el interés general de desarrollo y los derechos culturales y económicos de las minorías. A su juicio, “para ponderar los intereses mencionados, es necesario contar con condiciones que permitan crear estabilidad política interna” (p. 10). Centrar las discusiones políticas y el marco normativo de la consulta previa en dicho reto, permitirá entender la consulta previa “como un instrumento político de acercamiento y concertación entre los actores, empresas y comunidades étnicas, con la presencia del gobierno como garante del proceso” (p. 15).

Por lo tanto, se sigue haciendo evidente la necesidad de una voluntad política tanto del ejecutivo como de los legisladores, pues al fin y al cabo cuando se presenta ese choque de trenes entre los poderes que gobiernan la nación termina pesando más el desinterés de la regulación de la norma. Además, frente a la desprotección de la riqueza cultural y sus

territorios, en últimas, quienes asumen las consecuencias son las comunidades o pueblos étnicos que habitan las mismas.

Puede decirse entonces que el vacío jurídico sobre la Consulta Previa ha permitido la interpretación de la norma desde enfoques que ven en la misma una cuestión meramente procedimental, y por otra, la posición de los grupos étnicos que intentan luchar por la protección de sus tierras y sus derechos culturales. Pero en medio de esta complejidad, pueden encontrarse los puntos de convergencia entre ambos sectores que intentan propender por el desarrollo económico y quienes luchan por medio de la Consulta Previa por el derecho al territorio, y el poder de decisión sobre las mismas desde la posición cultural que lleva impreso en su legado los usos y costumbres de sus colectivos étnicos.

Esos puntos de convergencia pueden servir de lazos comunes en los que unos y otros vean también la necesidad de no descuidarlo, como la protección a un medio ambiente sano y el cuidado de la naturaleza para las futuras generaciones. Para autores como Orduz (2014), el Estado debe apostar por el diálogo entre los sectores que se ven afectados por la realización o no de una Consulta Previa adecuada, para que permitan avanzar y mirar las posibilidades de hallar alternativas adecuadas con el pleno cumplimiento de los requisitos que se acuerden.

El diálogo basado en el respeto y la escucha puede lograr el consentimiento previo sobre determinada decisión cuando las medidas que se toman sobre la misma acogen las necesidades de unos y otros. Es así que para Orduz (2014), la necesidad de un consenso que acapare todas estas cuestiones es fundamental, afirmando que:

Tal vez sea necesario mantener la atención sobre la importancia del derecho a la consulta previa, pero comprender su carácter de mecanismo para garantizar otros derechos como la autonomía y los territoriales. Además, es urgente fortalecer otros debates sobre participación ciudadana en recursos naturales, biodiversidad, agua, planificación regional y ordenamiento territorial, y lograr con sinceridad consensos

amplios sobre modelos de desarrollo y derecho a la autonomía de pueblos étnicos en sus territorios (p. 35).

Es decir, el camino es el diálogo en condiciones donde todas las partes puedan tomar un rol protagónico y decisivo; pues como se ha indicado anteriormente, la Consulta Previa al no estar regulada y no ser una política pública puede ser aprovechada por intereses individuales. Además, el diálogo debe desencadenar acuerdos entre las partes, teniendo presente que el freno absoluto que niega cualquier intento de exploración o proyectos en territorios ocupados por pueblos indígenas, no da cabida a la búsqueda de otras posibles alternativas que puedan emanar.

En resumen, a lo largo de la historia de la nación la exclusión de derechos a las comunidades indígenas pierde fuerza con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, pero trae conflictos que suscitan reclamaciones para la garantía de esos derechos. En medio de ello, la exigencia de una Consulta Previa eficaz se vuelve indispensable al considerar su potencia en la defensa de la existencia misma de los pueblos indígenas, abriendo puertas a diálogos donde, unos con la bandera del desarrollo económico y otros desde la defensa de la cultura y territorio, prime la defensa de los derechos humanos.

Es así como ante las falencias y limitaciones en la implementación de la consulta previa como mecanismo de protección de los derechos de los pueblos indígenas, Orduz (2014) propone la concertación que permita acuerdos justos para los involucrados y, de ahí, la construcción colectiva de una normativa de regulación de la implementación de la Consulta Previa. En esa medida, el camino que puede romper esas distancias entre los sectores de uno u otro lado es el diálogo que lleve a un consenso. Dicho diálogo debe ser regulado por el Estado, no de manera vertical sino horizontal bajo el entendido de la diversidad cultural de pensamientos y creencias

Ahora bien, la consulta previa como tema de investigación no se agota en los problemas y las alternativas frente a lo político y lo normativo. Otros autores han reflexionado sobre aquellas perspectivas y concepciones que hay en torno a la consulta previa, y aquellas cuestiones estructurales y/o culturales que limitan o impiden generar diálogos y negociaciones sin mecanismos de subordinación, incluir el pensamiento y las acciones de las comunidades indígenas en los proyectos políticos y económicos, y reconocer la potencia de las comunidades indígenas en la construcción de una sociedad cada vez mejor.

El reconocimiento de la consulta previa como derecho fundamental de los grupos étnicos no puede agotarse en discursos oficiales o en ordenamientos normativos. Es vital que todo el aparato estatal, los sectores privados, las organizaciones y, en general, toda la sociedad reconozca a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos que, desde formas diferentes de ser y de pensar, participan en las cuestiones políticas, económicas y culturales de la sociedad, y aportan en las discusiones sobre proyectos de desarrollo desde una mirada que valore la relación equilibrada entre el ser humano y la naturaleza.

Al respecto, Cárdenas (2017) afirma que la opinión de los pueblos indígenas debe tener un alcance vinculante para que puedan decidir frente a la aprobación o no de proyectos que involucren su existencia como comunidad, sus intereses, su bienestar y el de sus territorios. “De nada sirve, que a los pueblos indígenas se les reconozcan derechos, incluso de rango constitucional, si a ellos no se les brinda la autonomía para decidir sobre lo que les conviene” (p. 62).

En este sentido, la consulta previa implica el reconocimiento de los pueblos indígenas como protagonistas en los procesos donde se ven involucrados sus intereses y tradiciones. Para que verdaderamente se protejan y se hagan efectivos los derechos de los pueblos indígenas, es necesario que sus reflexiones y, por supuesto, sus decisiones sean tenidas en cuenta en espacios de diálogo donde todas las partes se reconocen y participan; puesto que,

si los pueblos indígenas tienen derecho a tener el control de su propio destino, resulta apenas lógico afirmar que ante la realización de proyectos de desarrollo (hidrocarburos, mineros, eléctricos, petroleros, entre otros), que amenacen su supervivencia física y cultural, su concepto frente a la realización de la medida debe tener un alcance vinculante, lo cual les debe dar facultad de oponerse a la realización de proyectos de desarrollo en sus territorios (Cárdenas, 2017, p. 68).

Lograr ese alcance vinculante de la consulta previa enfrenta obstáculos en medio de una sociedad occidentalizada en donde los espacios y mecanismos de socialización han excluido otras formas de pensamiento, reproduciendo visiones universales frente al sistema normativo, político, económico y social. Con ello, se han invalidado otras formas de pensar las leyes, el desarrollo, el territorio y al mismo ser humano; son otras formas de ver y de relacionarse con el mundo que, como el pensamiento indígena, reclaman inclusión en la sociedad en la que forman parte.

Las luchas de los pueblos indígenas intentan abrir espacios de reconocimiento y participación en un mundo basado en la visión eurocéntrica que excluye y subordina; y son esas formas de exclusión las que, según Ruíz (2015), pueden entenderse como una debilidad de los procesos de consulta previa que terminan siendo obligatorios para aprobar proyectos, sometiendo la visión indígena. “Para enfrentar esta situación, los pueblos indígenas han mantenido acciones de resistencia permanente que pasan por la defensa de sus territorios, sus idiomas, sus cosmogonías, sus creencias, sus planes de vida” (p. 48).

En esa perspectiva social, las brechas de exclusión que por muchos años fue el devenir de la sociedad colombiana, han marcado a su población mayoritaria de unos ideales que basan sus aspiraciones en visiones coloniales impuestas. Es así que, las ideas de desarrollo suponen la instalación de grandes proyectos, empresas, ciudades o carreteras, que en diferentes ocasiones puede poner en riesgo la vida y el territorio de los pueblos indígenas.

Con respecto a lo anterior, para Lopera (2013), cuestionar este tipo de problemáticas se convierte en algo fundamental cuando se quiere dar un cambio real en la sociedad, puesto que la conciencia de comprender la diversidad, primero debe partir de conocernos como nación para caminar en la construcción eficaz de una Consulta Previa. Esto va más allá de reconocer las culturas en un texto legal, pues supone incorporar en el proceso principios que promuevan la inclusión y construcción colectiva. Puesto que,

La Consulta Previa, como el mecanismo de participación más inclusivo, debería ser el foro que legitima la presentación de diferentes discursos que negocian desde la igualdad de condiciones unas soluciones pluralistas y representativas de un desarrollo que realmente considere el bien común (p. 100).

A esa visión de la consulta previa como mecanismo de inclusión, se enfrenta otra perspectiva que ha ganado peso en estos procesos, porque resulta más conveniente para los sectores privados y encaja con los proyectos de homogeneización de la sociedad. Se trata de:

una postura asimilacionista incapaz de reconocer en el otro a un sujeto digno de consideración y respeto; un sujeto con quien a lo sumo se negocian impactos puntuales, pero cuya epistemología nada tiene que aportar a la discusión sobre lo que significa y cómo se materializa el desarrollo (Lopera, 2013, p. 95).

Es decir, la sociedad mayoritaria ve a los grupos étnicos como sujetos inferiores de reconocimiento de derechos. Es decir, si bien son aquellos que son reconocidos en la sociedad por su existencia, sus epistemologías y tradiciones son vistas como inferiores, desde las cuales no se puede aportar al desarrollo económico y político. “Eso marca una gran dificultad para generar ese procedimiento y ese lenguaje común que constituyen condición necesaria para el diálogo que se aspira llevar a cabo en los procesos de Consulta Previa” (Lopera, 2013, p. 97).

Colombia cuenta con una Constitución garantista en su texto que, sin embargo, no ha sabido trasladar al campo de su sociedad la visión igualitaria y de respeto a sus mismos conciudadanos. Al considerar inferiores a quienes luchan por el cuidado del territorio, son llevados mediante procedimientos viciados de engaños o sobornos a eludir la responsabilidad que conjuntamente debería tener la sociedad de cuidar el patrimonio cultural de la nación y el bienestar de la naturaleza.

Esa relación que se ha entablado con los pueblos indígenas y esas visiones que reproducidas en la esfera cultural los han excluido e invalidado para participar en los procesos de sociedad, influye en la forma en que se concibe y se materializa la consulta previa. Tal es así, que algunos investigadores como Sierra (2017) afirman que

la consulta previa también ha sido utilizada en algunos casos como un instrumento de exclusión de las comunidades indígenas y de los pueblos étnicos. Esto obedece en parte a que la lógica de la visión liberal del mundo en la que se encuentra enmarcada la consulta conlleva serias limitaciones en su propósito de 'incluir' en una sociedad democrática y pluralista otras formas de vida diferentes a la forma de vida 'occidental' (p. 140).

Frente a ello, el reto a nivel cultural y social radica en reconocer e incluir otras epistemologías diferentes a la eurocéntrica, porque otras formas de pensar y de ser como el de las comunidades indígenas pueden aportar en los problemas que se presentan actualmente, generando otras relaciones del ser humano consigo mismo, con los demás y con los territorios. De este modo, se podrá avanzar en el fortalecimiento de la consulta previa como mecanismo para impulsar el diálogo intercultural en pro de proteger el bienestar colectivo y cuestionar la relación entre desarrollo y equilibrio ambiental.

Es menester reconocer que los pueblos indígenas tienen mucho que aportar en las discusiones sobre la preservación del entorno natural y el desarrollo económico de la sociedad. Esto, sin dejar de lado que “son los gobiernos, no los pueblos indígenas, los que están obligados a promover, proteger y garantizar un medio ambiente sano para la ciudadanía” (Torres, 2022, p. 45). La tesis de Torres quiere decir que, desde el reconocimiento de las responsabilidades del Estado, diferentes sectores de la sociedad, incluyendo los pueblos indígenas, hacen parte del cuidado de la naturaleza para preservar el bienestar colectivo.

Tanto el Estado como la ciudadanía tienen responsabilidades que son indispensables para garantizar que en los procesos de consulta previa se genere un encuentro de diferencias que aporten y construyan una sociedad cada vez mejor. Debe existir una norma que regule la implementación de la consulta previa para que no quede a merced de la voluntad política de los gobiernos de turno; y también, que deben generarse estrategias para que en el tejido cultural se instauren los principios que, como la igualdad, la libertad y la autonomía, sustentan los derechos humanos, incluyendo los de las comunidades indígenas.

Así pues, al revisar estos trabajos de investigación, puede observarse que, existen problemas antes y después de las consultas a los pueblos indígenas. Estas preocupaciones giran en torno a la falta de voluntad política, la regulación de una ley específica, el debate entre desarrollo sostenible y los derechos colectivos, los derechos humanos conexos y la falta de aplicación del bloque de constitucionalidad. También se han generado reflexiones sobre la forma en que se concibe socialmente a los pueblos indígenas y los imaginarios sobre sus epistemologías que influyen a la hora de hacer de la consulta previa un mecanismo para el diálogo intercultural, donde los pueblos indígenas puedan participar activamente en la defensa de sus derechos.

Con este grupo de investigaciones, además de reflexionar sobre la consulta previa como problema de investigación, fue posible reconocer el panorama científico sobre este tema, e identificar los avances y, de ahí, los retos y las necesidades que todavía existen en este campo. Si bien en estas investigaciones se ha aportado a la discusión sobre la necesidad de una normativa que regule la implementación de la consulta previa, especifique las responsabilidades del Estado y garantice que las decisiones de las comunidades indígenas tengan un alcance vinculante, aún falta indagar sobre los aportes que hasta ahora las comunidades indígenas han realizado para entregar una propuesta que haga frente a ese vacío normativo.

Por ello, en el marco del presente trabajo se indagó sobre aquellas acciones que la ONIC ha desarrollado para aportar a la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa. De esta forma, se aporta al reconocimiento del lugar que han ocupado los indígenas en la defensa de sus derechos y los discursos y acciones propias que los hacen partícipes en el reto de abrir paso a la consolidación de la consulta previa como mecanismo para promover el diálogo intercultural en medio de los obstáculos políticos y socioculturales presentes.

Resulta valioso seguir explorando las posibilidades y las rutas de implementación de la normatividad de la Consulta Previa en Colombia. Pues, las diferentes investigaciones revisadas, confirman la pertinencia de continuar reflexionando la cuestión de la consulta previa, desde un enfoque que privilegie el pensamiento y la visión de los pueblos indígenas para la construcción de aportes a la legislación. Esa es la preocupación que anima el presente trabajo.

## **Marco Conceptual**

Este trabajo ofrece la oportunidad de conceptualizar la consulta previa como un instrumento de encuentro intercultural entre dos sistemas normativos, entre dos visiones y concepciones sobre las leyes, la gobernanza, el desarrollo, el territorio y los recursos naturales. Así, la consulta previa representa la posibilidad de que, en medio de las diferencias, se le apueste a objetivos comunes de sociedad.

Por ello, en el presente apartado se conceptualiza y se generan precisiones sobre las categorías: consulta previa, ley de origen y diálogo intercultural. El marco conceptual posibilita una reflexión teórica que conlleva a pensar la importancia de impulsar, desde el derecho a la consulta previa, el reconocimiento de otras formas de ser y de pensar que pueden entrar en diálogos constructivos y participar activamente en la construcción de una sociedad que avance hacia el bienestar colectivo.

### **La Consulta Previa para la defensa de los derechos de todos los pueblos indígenas**

La consulta previa es el derecho que tienen los pueblos y/o comunidades étnicas a ser consultadas y decidir sobre temas que los afecten directamente en sus formas de vida y de pensamiento, estrechamente relacionados con el territorio donde habitan y toda su concepción cultural, sus creencias y prácticas espirituales de vida. Este derecho representa la posibilidad de que en el marco de los avances económicos y de los proyectos de desarrollo que se plantean en determinada sociedad, no se vulneren los derechos de los pueblos étnicos y se protejan sus formas de ser, de pensar, de sentir y de estar en sus territorios (Rodríguez, 2008)

En este sentido, la consulta previa constituye un tema de interés y discusión para los pueblos indígenas al ser un derecho fundamental desde el cual se puede proteger la cultura, el territorio y garantizar la participación de los múltiples indígenas que habitan la nación (Semper, 2006). La pervivencia de estos pueblos está naturalmente asociado a la tierra, pues no se puede hablar de la existencia de una cultura con sus innumerables formas de pensamiento y de cosmogonías propios de estas formas de vida, sin antes hablar de su lugar de asentamiento, pues es en su territorio donde habitan sus raíces, su memoria, sus dioses, sus costumbres y sus leyes propias.

Por lo tanto, con la consulta previa se pretende garantizar los derechos de las comunidades indígenas. Así, ésta se constituye en un proceso de carácter público, obligatorio, intercultural e interinstitucional, que debe realizarse previamente siempre que se vaya a decidir sobre alguna medida o proyecto que afecte directamente las formas y sistemas de vida de las comunidades étnicas (Rodríguez, 2014). De esta forma, se busca proteger la autonomía y la integridad sociocultural y económica de las comunidades indígenas; pues no sólo son consultadas, sino que deciden sobre temas que las afecten directamente en sus formas de vida y de pensamiento, estrechamente relacionados con el territorio donde habitan y toda su concepción cultural, sus creencias y prácticas espirituales de vida.

Para Rodríguez (2014), desde la consulta previa como derecho fundamental se busca llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, además de hacer efectivo el deber de proteger la integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación de estas colectividades. Así, la consulta previa permite pensar en esos acuerdos que se pueden entablar en medio de las diferencias existentes en relación a la visión y concepción de la ley y de la norma que confluyen en espacios de decisión en los que se ven implicados diversos intereses, privilegiando el bienestar, la participación y el fortalecimiento identitario, cultural y

territorial de los pueblos y comunidades étnicas.

Centrándonos en las comunidades indígenas, es menester reconocer que la relación que han entablado dichas comunidades con la tierra, la ha convertido en una propiedad colectiva que ostenta una simultaneidad de derechos. Por esta razón, la consulta previa, juega un papel imperante para la subsistencia y el bienestar de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos. En este sentido, Rodríguez (2014) afirma que:

(...) la consulta previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que concierne al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (p. 33).

Es decir, en ese proceso de consulta tiene que existir imperativamente la prioridad de toda su cosmovisión cultural, y de pensarse en el desarrollo económico de estos pueblos, esa misma debe ser acorde a sus prácticas para salvaguardar su cultura dentro de su territorio. Esto implica que no se pueden inscribir proyectos disfrazados de desarrollo y bienestar social para sus habitantes sin contar con la participación de las comunidades.

Cabrera (2019), por su parte, considera que el concepto de consulta previa que se aplica en los territorios contradice el Convenio 169 de la OIT, dado que el instrumento internacional estipula que el objetivo de la consulta previa es poder llegar a un acuerdo o conseguir el consentimiento de las comunidades. Por el contrario, lo que sucede en la realidad es que el campo de acción de la consulta previa es limitado, ya que, muchos de estos procesos sólo resultan ser el cumplimiento de un requisito formal para conveniencias económicas de unos pocos, más no una real consulta con todas las condiciones de participación. Ante ello, Cabrera argumenta que:

(...) restringe la finalidad de la consulta a un estudio de impacto y definición de unas medidas de compensación y mitigación; situación que puede ser entendida como una vulneración al derecho de participación de las comunidades, específicamente a la órbita sustancial de la garantía propia que debían tener los pueblos con los que se surte un proceso de CP. (p. 13).

Conforme a lo expresado por Cabrera (2019), podría entenderse entonces que, conforme la normatividad colombiana, la efectiva aplicación de la consulta previa es responsabilidad del Estado, pero justamente el problema de esa premisa surge ante la inexistencia de una ley estatutaria que regule la Consulta Previa. El Estado ha sido muy laxo en permitir que los privados sean quienes concierten con las comunidades étnicas; lo cual deja en desventaja a poblaciones que siempre han estado bajo condiciones de inferioridad económica y que pueden ceder ante la ignorancia y desconocimientos técnicos de un diálogo entre partes. Es por lo anterior que la autora insiste en la reglamentación de la Consulta Previa y de la responsabilidad del Estado en amparar el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas como mecanismo de protección de todos sus derechos.

En suma, la consulta previa es un derecho fundamental mediante el cual los pueblos indígenas pueden hacer efectiva la defensa y vivencia de sus otros derechos. Desde el ejercicio de la consulta es posible mantener sus tradiciones y lazos de respeto con los territorios, participando activamente en los procesos que los involucra como comunidad en medio de los intereses de la sociedad de la que forman parte. No obstante, para que la consulta previa se constituya en un mecanismo de defensa y lucha de las comunidades y sus territorios, y se ejecute como diálogo constructivo, es necesario que en la reglamentación estatal se incluya las categorías que, como la Ley de Origen, incluyen las visiones y

concepciones étnicas, sin dar cabida a procesos en los que impere la subordinación.

### **La Ley de Origen y su potencia para conservar la cosmovisión de los pueblos indígenas**

También conocido por los pueblos originarios de América Latina como Derecho Mayor o Derecho Indígena; la ley de origen es un sistema normativo que los pueblos indígenas han conservado desde tiempos remotos a la llegada de los españoles. Estas mismas se realizaban en consenso y se transmitían mediante lenguaje oral (Colmenares, 2006). Los pueblos indígenas que habitan el territorio colombiano han conservado todo ese legado de usos y costumbres, rigiéndose administrativamente por prácticas ancestrales que antiguamente eran utilizado por los mayores<sup>1</sup>. Si bien, ese legado inmaterial sigue vigente, a la luz de la interpretación antropológica esto se dio en gran medida por la organización de esos pueblos y las prácticas culturales que internamente realizan en cada etnia.

Por ejemplo, el uso del lenguaje simbólico cobró un papel fundamental para la pervivencia de muchos de sus conocimientos, siendo recurrente el uso de los mismos en las artesanías, el dibujo, el tallaje de madera y otros. Es así como se circunscribe la interpretación del mundo indígena, que, además, como se dijo anteriormente, se transmite en ritos y ceremonias, donde se alude a sus primeros guías espirituales de la tierra y los animales con los que vivían en armonía con el conjunto de la naturaleza y el universo.

Lo anterior debe entenderse desde esa óptica de los principios ancestrales, es decir, entender el mundo no desde una mirada basada en el interés personal o individual, sino desde la visión colectiva de que el universo provee todo para todos, sin afectar a los demás ni

---

<sup>1</sup> Mayor: Persona líder de un grupo humano que guarda conocimientos transmitidos de generación en generación.

mucho menos a la tierra (Rodríguez y Quintanilla, 2019). Para entender la Ley de origen es necesario entender este concepto como un legado de tradiciones milenarias que ha guiado el actuar de estos pueblos indígenas en ámbitos sociales, culturales, políticos, espirituales y económicos.

Además, la ley de origen es una categoría étnica que hace referencia a una forma de pensamiento a través del cual se estructura el vínculo de los pueblos indígenas con sus territorios (Murillo, 2013). Este planteamiento conlleva a comprender que el ser, el pensar y el sentir de las comunidades indígenas se distancia de las coordenadas eurocentristas que organizan la sociedad actual. Por tal razón, su existencia está ligada a la defensa y pervivencia de sus tradiciones dentro y fuera de sus territorios, bajo la guía de sus autoridades tradicionales o de sus líderes.

El consenso interno que tiene cada pueblo indígena para determinar a su líder está ligado a la capacidad de guiar a su comunidad espiritualmente y en la práctica cotidiana para la subsistencia de sus legados y territorios ancestrales. Es por esto, que los pueblos indígenas fundamentan sus creencias en los valores intrínsecos que revisten su identidad cultural y sus formas de gobernanza; y para ellos la ley de origen es:

la ciencia tradicional de la sabiduría y del conocimiento ancestral indígena para el manejo de todo lo material y lo espiritual. Su cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía de la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida, del universo y de nosotros mismos como Pueblos Indígenas guardianes de la naturaleza (Consejo Regional Indígena del Huila, 2013).

En medio de ello, conviene destacar que, por un lado, tanto el convenio 169 como la Constitución Política de 1991, le han dotado de pleno reconocimiento a este derecho y principio rector de todos los pueblos indígenas de Colombia. Por esta razón en los diferentes

asentamientos, resguardos, cabildos y colectividades de los pueblos indígenas, la ley de origen constituye la fuente primordial de organización, de gobernanza y de guía para estas comunidades.

Por otro lado, también es necesario señalar que los pueblos indígenas reunidos en organizaciones han puesto sobre la mesa la importancia de retornar al origen, pero adaptándose a las circunstancias de las sociedades actuales. Esto supone enfrentarse a realidades con grupos sociales ajenos a su comunidad y a sus costumbres, y del mismo modo comprender la necesidad de dialogar con los gobiernos de turno. En este encuentro con el otro, los pueblos indígenas utilizan los medios tecnológicos para difundir su pensamiento y su manera de concebir el mundo (Iturralde, s.f.). Es así, que estos pronunciamientos formales sobre las maneras de interpretar el mundo y la sociedad, se encuentran registrados en actas y documentos oficiales de los diferentes encuentros como lo son reuniones, asambleas, congresos y otros que hacen parte de la jurisdicción indígena.

Así, la Ley de Origen puede definirse como el conjunto de la sabiduría ancestral guiado por creencias espirituales y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas. Son los principios rectores de la justicia y los modos de vida que a través del paso de los años se siguen conservando dentro de estas comunidades, y que sigue siendo más vigente que nunca la lucha por el reconocimiento del mismo con la jurisdicción ordinaria, y de ahí la importancia de su real articulación en todos los ámbitos para la pervivencia de las raíces indígenas y armonía con el universo (Defensoría del Pueblo, 2018).

Por consiguiente, si la ley de origen hace referencia a ese sistema normativo que sostiene las concepciones, las visiones, los valores y principios rectores de las diferentes comunidades indígenas, es indispensable que en el tiempo presente todas las instituciones y organizaciones sociales reconozcan su existencia y su valor, y pueda entrar en diálogo con el

sistema constitucional colombiano para que, en medio de las diferencia sobre el territorio, la ley y el desarrollo; se le apueste a la construcción de una sociedad basada en el bienestar colectivo y las relaciones interculturales.

### **El Diálogo Intercultural para una sociedad basada en la diversidad y el bienestar colectivo**

La garantía de los derechos humanos, requiere transformaciones profundas tanto en las instituciones estatales como en la sociedad en general. Dichas transformaciones deben estar orientadas a que dentro de la cultura se incorporen los principios que sustentan los derechos humanos. Es decir, que la visión y concepción que se tenga del ser humano en sociedad y la forma en que se construyen las relaciones constituyentes de la cultura, estén orientadas por principios fundamentales como lo son la responsabilidad, igualdad, dignidad, además de los principios rectores de otras comunidades, como el Buen Vivir, que constituye la cosmovisión indígena para la vida y la convivencia.

De este modo, es posible abrir espacios a las diferentes formas de ser y estar en el mundo, para construir una sociedad basada en relaciones simétricas cuya base sea la unidad en medio de la diversidad cultural. Entonces, si la diversidad cultural es una característica presente en todas las sociedades actuales, es necesario entender que la interculturalidad como proceso es una urgencia que alienta modos distintos de pensar y actuar, dirigiendo la mirada hacia las luchas de los grupos que han sido subyugados y que tiene otras formas de aportar en el objetivo colectivo de una sociedad cada vez mejor.

Como argumenta Cruz (2013), desde una mirada intercultural se debe propender por una transformación que debe partir desde la institucionalidad hacia lo cultural y social. En esa

medida, la base de la convergencia debe partir de un diálogo de todos los sectores en condiciones que se cumplan los estándares para una participación justa; la cual, únicamente puede lograrse en un espacio neutral libre de relaciones de subordinación, donde todas las culturas se enriquezcan mutuamente para la construcción de una convivencia social equitativa.

En este marco de ideas, la diversidad cultural es una cuestión que compete a toda la sociedad, no es un asunto de otros, sino de todos. Sin embargo, cabe mencionar que los sujetos de la interculturalidad son, principalmente, como plantea (Alavez 2014), los pueblos indígenas originarios, los afrodescendientes, los migrantes, refugiados, aislados, transmigrantes, apátridas, y la población monolingüística. Estos sujetos de la interculturalidad emprenden luchas legítimas por la transformación cultural, política y económica, para ser parte integral de la sociedad de la que forman parte.

Frente a ello, Walsh (2012) afirma que, el poder colonial construyó y marcó las fronteras identitarias e impulsó los procesos de subordinación, alterización y exclusión. En este sentido,

las diferencias étnico-culturales no son naturales ni parten de la etnicidad en sí, son fenómenos contruidos y reproducidos como parte de una subjetividad y locus de enunciación definidos por la experiencia de colonización y subalternización social, política, y cultural, tanto del pasado como del presente (p. 28).

Por lo tanto, desde los aportes de Walsh (2012), es posible ubicar la interculturalidad en un movimiento étnico-social y no en una institución académica, pues ella aclara que no se origina en los centros geopolíticos de producción del conocimiento y no se basa en las perspectivas de la modernidad. La interculturalidad forma parte de procesos y prácticas que necesariamente son opositoristas, transformadoras y contra-hegemónicas, las cuales, al ser

incorporadas en los espacios sociales y políticos pueden generar visiones del mundo basadas en la diversidad y, a la vez, en la unidad de esa diversidad.

Esto quiere decir que, si la práctica de la interculturalidad se materializa, la lucha por los derechos humanos sería una lucha cultural que lograría además reunir las reivindicaciones de los indígenas y afrodescendientes, del feminismo, de los niños, niñas y adolescentes, de los actores del interculturalismo, de los actores del ecologismo, de esos otros invisibilizados y marginados por el orden imperante. Cada una de las luchas populares, desde sus diferentes dinámicas, reivindica la interculturalidad como principio para las relaciones culturales. Son las luchas de esos otros, resultado de la voracidad del sistema capitalista, son los sectores a quien el orden político niega de diversas maneras su humanidad.

La interculturalidad requiere cambios estructurales orientados a atacar las causas políticas y económicas de las desigualdades en las relaciones entre culturas, y no sólo el reconocimiento de las diferencias (Tubino, 2007). Es decir, que más allá del mero reconocimiento de las otras formas de pensar y organizar la realidad, es vital la apuesta por la construcción de escenarios sociales que impulsen el diálogo intercultural como forma de construcción colectiva desde relaciones de equidad e inclusión.

En este sentido, para Walsh (2009), el diálogo intercultural implica cambios estructurales. No se reduce a tolerar la diferencia dentro de las estructuras de la colonialidad establecidas, sino, que involucra profundas transformaciones, distribución del poder político y socioeconómico, que combatan la desigualdad entre culturas. Se trata de posibilitar procesos sociales y políticos basados en la participación de diferentes comunidades y organizaciones, para la comprensión de otras perspectivas y prácticas que pueden aportar a la justicia, la inclusión, y el respeto de los derechos fundamentales para la vida en sociedad.

Al respecto, Alavez (2014) considera que “la interculturalidad es una herramienta de

emancipación, de lucha por una igualdad real, o equidad real, en el sentido no solo cultural muy superficial sino también material” (p. 40). Desde la interculturalidad crítica se presenta de otra manera las culturas, no como entidades cerradas históricas que sólo pueden aportarnos tradiciones históricas culturales, sino como sociedades, pueblos, culturas vivas que pueden aportar mucho más de lo folclórico a nuestras sociedades. En ese sentido, el diálogo intercultural llega a constituirse en posibilidad de transformación educativa, cultural, política y social.

Podemos afirmar que el diálogo intercultural es la apuesta por la conformación de relaciones sociales en consideraciones de justicia y participación para todos. Al respecto Walsh (2009) lo define como “el contacto e intercambio entre culturas más en términos equitativos. en condiciones de igualdad”. Para esta investigadora:

(...) Tal contacto e intercambio no deben ser pensados simplemente en términos étnicos sino a partir de la relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientados a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales (p. 41).

El intercambio se refiere entonces a la comunicación y el aprendizaje permanente entre personas y grupos con distintos saberes, valores, tradiciones y racionalidades, y se orienta a construir el respeto mutuo y el desarrollo de individuos y colectividades por encima de las diferencias culturales.

Dicho lo anterior, debe tenerse presente que el intercambio siempre es conflictivo, pero no se trata de suprimirlo sino de gestionarlo y orientarlo al desarrollo de las culturas y los individuos (Walsh, 2009). Otro aspecto importante es que las políticas interculturales

deben ser políticas participativas “desde abajo”, que permitan un fortalecimiento de la sociedad civil y el diálogo entre las distintas culturas a fin de definir sus criterios. Por esta razón, se requiere un espacio público abierto al diálogo para tramitar los inevitables conflictos entre culturas, tal como, argumenta Tubino (2004):

la primera tarea de las democracias multiculturales consiste en crear espacios públicos interculturales en los que se den cita la diversidad de racionalidades para deliberar en común y llegar a generar respuestas y acciones concertadas ante los problemas propios y ajenos (p. 152).

En estos nuevos espacios públicos se hace posible el diálogo intercultural, que “consiste en un intercambio de opiniones abierto y respetuoso, basado en el entendimiento mutuo, entre personas y grupos que tienen orígenes y un patrimonio étnico, cultural, religioso y lingüístico diferente” (Alavez, 2014, p. 41). El diálogo intercultural tiene por objeto facilitar la comprensión de las diversas prácticas y visiones del mundo; reforzar la cooperación y la participación; permitir a las personas desarrollarse y transformarse, además de promover la tolerancia y el respeto por los demás.

En esa medida, estudiar la Consulta previa desde la perspectiva planteada de la interculturalidad, es decir desde el espacio del diálogo de diferentes sectores basado en el respeto, la igualdad y la justicia, supondría caminar en la búsqueda de un sistema más eficaz para el buen vivir tanto de los pueblos indígenas, como de todos aquellos que quieran ser parte de ese proceso de construcción y participación en Colombia para la promoción de los derechos fundamentales consagrados en la normas nacionales e internacionales.

### **La consulta previa como mecanismo para el diálogo intercultural entre la ley**

## **occidental y la ley de origen**

Si la consulta previa es el derecho mediante el cual los pueblos indígenas pueden hacer efectiva su participación dentro de la sociedad y, más específicamente, en aquellos asuntos y espacios que afectan sus pensamientos y modos de existencia frente a las formas de producción y desarrollo de la sociedad actual; resulta indispensable considerar la consulta previa como mecanismo para impulsar el diálogo intercultural entre el sistema normativo occidental y el sistema normativo indígena.

Para que dicho diálogo posibilite la participación activa tanto del Estado y las empresas como de las comunidades indígenas, es necesario que en todos los procesos y todas las partes reconozcan y tengan en cuenta, por un lado, lo dispuesto por las Leyes Nacionales en garantía del bienestar general de la sociedad, y por otro lado, los mandatos de la Ley de Origen que representan el fundamento de la vida y la gobernanza en el interior de los pueblos indígenas. En palabras de Bacca, Medina, Quigua, Murillo, Pulido y Castellanos (2022):

teniendo en cuenta que la unidad, el territorio, la cultura y la autonomía son principios fundamentales que se deben respetar para salvaguardar la pervivencia de los pueblos indígenas, es importante que los procesos de consulta previa, libre e informada aseguren que se tendrán en cuenta estos principios (p. 62).

Esto cobra importancia en el entendido de que los procesos de consulta son obligatorios cada vez que se requiera tomar decisiones que afecten a las comunidades indígenas y a sus territorios. Por lo tanto, es menester que los procesos y diálogos que constituyen a la consulta previa se ejecuten de acuerdo con los pensamientos y las costumbres de cada grupo étnico. En este sentido, la ruta para la implementación de la consulta previa debe estar basada en los estándares internacionales, en la normatividad propia de cada país y,

por supuesto, en las cosmovisiones y sistemas de organización y de gobernanza de cada pueblo étnico.

Ahora bien, en un País como Colombia, conformado por una multiplicidad de culturas tanto originarias de estos territorios, como aquellas provenientes de otros continentes que hoy habitan la misma nación, sin lugar a dudas conlleva a situaciones complejas si se piensa desde la perspectiva del pensamiento e intereses de cada grupo. Sin embargo, también hay que verse tales circunstancias como parte de la riqueza de la nación.

Es cierto que la complejidad de la convivencia en medio de las diferencias ha sido causada por intereses individuales de los gobiernos de turno, y por la mirada negacionista por desvalorizar los saberes de los pueblos originarios. Sin embargo, también es cierto que con el paso del tiempo y las coyunturas actuales que ha atravesado el país, los ciudadanos han visto de primera mano el daño irreversible que ha traído la negación de esos saberes, y las consecuencias que acarrea la imposición de proyectos que van en contra de la naturaleza y de los recursos que son esenciales para la vida misma.

En este panorama ha estado presente la lucha activa de los diferentes grupos indígenas que por décadas se han levantado para protestar contra la imposición de normas que exige el establecimiento estatal, mostrando su postura firme de no alienarse a las políticas que como paños de agua tibia intentan ocultar las realidades que dejan desventajas económicas y de poder político entre unos y otros. Además, ante las condiciones que nos plantea los hechos actuales, el escalamiento de nuevas formas de poder en el legislativo, las perspectivas ambientalistas y los diversos grupos de activistas y líderes sociales que siguen fortaleciéndose para exigir el cumplimiento de lo que mandata la carta política, nos indican que el camino para los cambios reales y efectivo son el diálogo como sociedad, primando el bienestar colectivo.

Ese diálogo intercultural justamente plantea el acercamiento entre todos los sectores, entender la coyuntura de esos hechos sociales como el establecimiento de una voluntad política, que permita cuestionar las anteriores formas de gobierno, que permita el acatamiento a la diversidad de formas de concebir el mundo. En ese sentido, es la oportunidad de construir un espacio para escucharnos y converger en puntos que puedan generarnos el equilibrio entre unas concepciones y otras.

Para autores como Villavicencio (2012) eso implica que ese espacio debe ser neutral y abierto a las distintas culturas y sus manifestaciones sociales, porque que a la vez: “La jugada por el diálogo intercultural va en la dirección correcta, pero es indispensable que este surja en el interior de una adecuada concepción de la democracia deliberativa” (p. 42). Es decir, en el caso de Colombia, este diálogo intercultural puede ofrecernos el camino para una real concertación entre todos, pero el primer paso debe ser la voluntad política de sus gobernantes para que se pueda llevar a cabo este ideal.

Adicional a esto, entendiéndose el diálogo intercultural como el medio en el que se realiza una concertación real, ahí es donde los pueblos indígenas pueden hacer valer la sabiduría ancestral que siempre los ha acompañado. De esta forma, al entablar relaciones con otros sectores que cuentan con razonamientos y propuestas diferentes, y muchas veces opuestas, pueden llegar a establecer acuerdos comunes, comprendiendo que parte de la armonización por la que han luchado debe ser el respeto entre todos los seres humanos y la naturaleza.

Por esto la necesidad del diálogo intercultural, para que se ponga de presente porque es importante conocer la ley de origen para entender la peticiones que como grupos étnicos le exigen al gobierno. Los pueblos indígenas ya se han sentado interiormente, ya se han reunido entre pueblos, ya se han consensuado y deliberado sobre sus prácticas, sobre sus leyes; pero falta la otra tarea, escucharse entre todos y entenderse bajo el respeto de todas sus posturas.

Muchos de los espacios de participación han tenido fallas a la hora de la aplicación y esto se da en gran medida por la inexistencia de una ley que reglamente la implementación de la misma, pero debe indicarse que, si bien es obligación del Estado velar por esta reglamentación, no puede quedar en manos del Estado la potestad única de valorar cuáles deberían ser las reglas y procedimientos, sino más bien aquí es donde debe entrar el ejercicio de la concertación.

En síntesis, es necesario considerar que una real concertación entre los diferentes actores y el Estado, ofrecería una auténtica garantía para evitar la vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas garantizando a su vez, el respeto de la diversidad cultural. De ahí que la interculturalidad, más que un conjunto de principios para orientar las relaciones entre culturas, se haya definido como un proceso y un proyecto que requiere, un espacio público abierto al diálogo para tramitar los inevitables conflictos entre culturas.

## Metodología de investigación

Este proceso de investigación se desarrolló bajo el marco del enfoque cualitativo, partiendo de la comprensión de la realidad como una construcción que depende de sentidos y significados que tejen coordenadas de pensamiento e interpretación de información. En palabras de Salgado (2007), la investigación cualitativa “puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conducta” (p. 71).

Desde el enfoque cualitativo fue posible reconocer los significados y analizar las diferentes perspectivas del pensamiento indígena, esclareciendo cómo desde las posiciones de los diversos grupos étnicos que hacen parte de la ONIC, han tejido un mismo lenguaje en torno a principios unánimes de la cosmogonía indígena. De esta forma se puede posicionar su palabra frente a la ley ordinaria, la importancia del respeto a la madre tierra y la transmisión y fortalecimiento por la lucha de los derechos que versan sobre el concepto que se recoge al interior de la consulta previa.

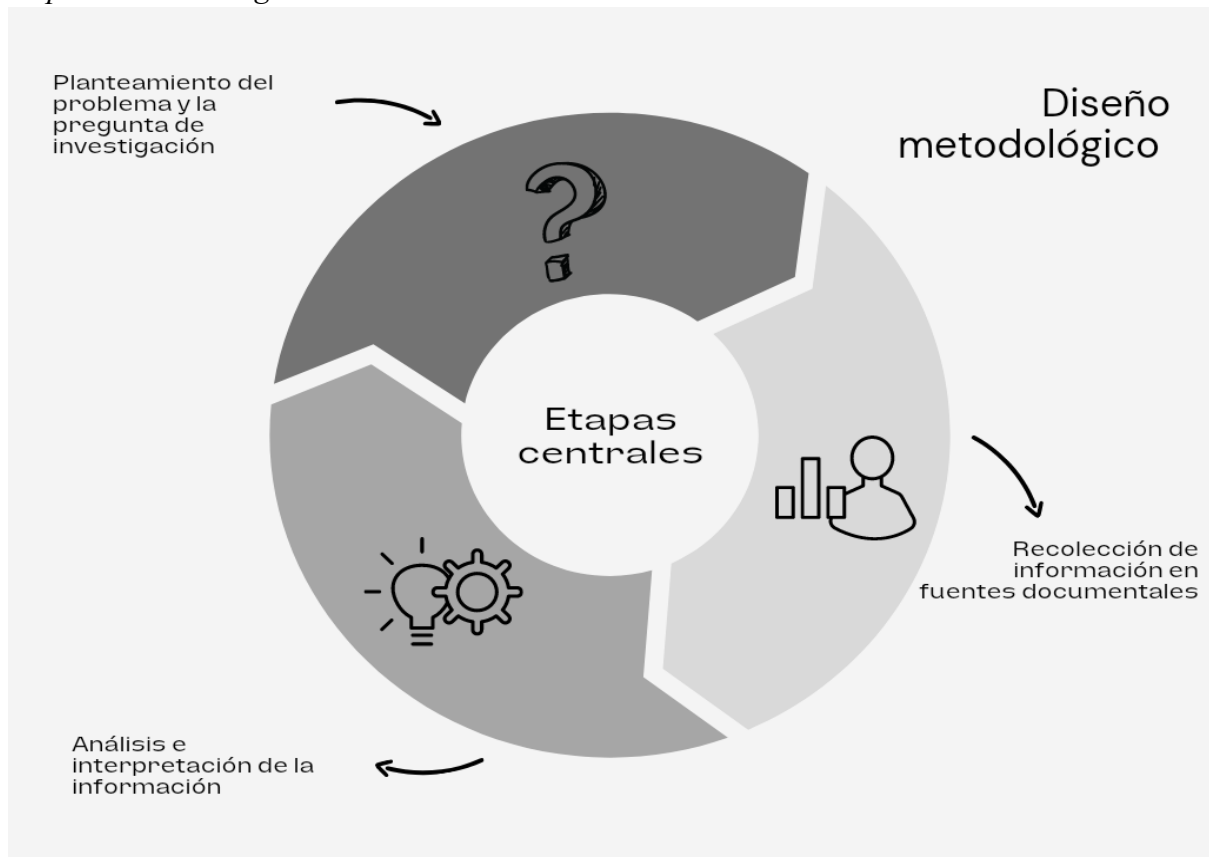
Además, en la posición de investigador fue necesario mantener un pensamiento reflexivo y un papel activo durante todo el proceso; ya que, uno de los principales rasgos de la investigación cualitativa es el sujeto implicado en el objeto de estudio que sostiene una relación dialógica con dicho objeto. Lo anterior, se relaciona con lo que Eisner (1998) denomina “*el yo como instrumento*”, pues el *yo* es el instrumento que engarza la situación y le da sentido, es el investigador quien ve de determinada manera e interpreta lo que ve para dejar su propia firma en el proceso investigativo.

También, para este proceso de investigación se plantearon tres etapas principales que resumen las diferentes acciones desarrolladas dentro de él, en pro de alcanzar los objetivos

establecidos. Como se puede ver en la figura 1, las etapas de investigación son: planteamiento del problema y la pregunta de investigación, recolección de información a través de fuentes documentales, y análisis e interpretación de la información recolectada.

**Figura 1.**

*Etapas de la investigación*



Elaboración propia

Más allá de un orden y una estructura fija, las etapas de la investigación son como coordenadas por las que se puede transitar en cualquier momento del proceso, manteniendo la coherencia con el objeto de investigación y la habilidad metodológica necesaria para su estudio. Tal como plantean Bonilla y Rodríguez (2005), “la investigación cualitativa es un proceso en donde las etapas se retroalimentan y se confrontan permanentemente” (p. 120). Tener esto presente permitió que el desarrollo de la investigación se constituyera en un proceso interactivo en el que se tejían relaciones reflexivas en todo momento.

Para la fase correspondiente al planteamiento de la pregunta de investigación, se realizó una exploración de fuentes documentales relacionadas con la consulta previa como objeto de indagación y reflexión, con el fin de delimitar el problema de investigación de este trabajo y plantear una pregunta guía que indaga un aspecto específico de la realidad: en este caso, las acciones desarrolladas por la ONIC en relación a la implementación de la consulta previa, durante el período 2019-2022.

Cabe mencionar que en la construcción del objeto de estudio y en la delimitación del problema a investigar, confluyeron intereses propios que fueron entretejiendo vínculos con el bagaje conceptual y las experiencias previas que dotan de sentido el proceso investigativo. Al exponer Barriga y Henríquez (2003) al objeto de estudio artesanal como aquel que nace desde los propios intereses científicos, ratifican la importancia de la posición y la relación del investigador con el proceso que plantea y desarrolla. Al respecto, siendo indígena de la comunidad Inga y participante activo de los procesos internos de estos pueblos, nace el interés por intentar develar el avance progresivo de la Consulta Previa, y el papel protagónico de los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos, de sus culturas y de sus territorios.

Respecto a las fases de recolección de información y análisis e interpretación de ésta, se realizó la recolección de datos cualitativos que permitieran dar cuenta de las acciones de los actuales líderes indígenas, en relación a una propuesta de fortalecimiento de la implementación de la consulta previa en Colombia. El método empleado fue el análisis documental, que permitió realizar un ordenamiento para la interpretación de documentos escritos. “se trata de un ejercicio de contextualización, análisis y explicación de las particularidades de una fuente escrita, ejercicio que se practica con la perspectiva de resolver un cuestionario inicial planteado por el investigador” (Létourneau, 2009, p. 80).

El análisis documental, como instrumento de recolección, permitió reconocer y reflexionar sobre el marco normativo de la consulta previa, las limitaciones y problemáticas

en su implementación, y las acciones y estrategias interculturales realizadas por los líderes indígenas dentro de la ONIC para el fortalecimiento de este derecho fundamental. De esta forma, documentos normativos, documentos propios de la Organización Nacional Indígena de Colombia, y documentos que aportaron reflexiones teóricas sobre el tema, permitieron entablar relaciones reflexivas para responder a la pregunta que se planteó en esta investigación.

Por una parte, se usaron fuentes documentales correspondientes a convenios internacionales y leyes nacionales que reposan en las páginas web de organizaciones nacionales e internacionales, y de ministerios nacionales. En total, se consultaron 9 documentos correspondientes a tratados y/o normativas internacionales; y 21 fuentes de normatividad nacional que permitieron reconocer los artículos de la Constitución Política, las leyes, los decretos y las sentencias que hacen referencia, o están relacionados con la consulta previa como derecho de los pueblos indígenas para defender sus territorios y su existencia como comunidades ancestrales. Para analizar estos documentos se utilizó la matriz de sistematización de documentos normativos tal como se puede observar en la tabla 1:

**Tabla 1**

*Matriz sistematización de fuentes normativas*

<b>Categoría central: Consulta Previa</b>						
Ley o decreto	Año de emisión	Principales propuestas	Responsabilidades del Estado	Responsabilidades de los pueblos indígenas	Referencias a la Ley de Origen	Referencias a territorios ancestrales

Elaboración propia

Con esta matriz fue posible organizar la información contenida en los documentos normativos, teniendo en cuenta aquellos enunciados o datos que aportaban a la discusión sobre la constitución de la consulta previa como derecho fundamental de los pueblos indígenas. Para cada uno de los 30 documentos, se analizaron las propuestas que plantean en

torno a la consulta previa, las responsabilidades que designan a los Estados, las responsabilidades que tienen los pueblos indígenas, y las referencias que se hallan sobre la ley de origen y sobre los territorios ancestrales.

Por otra parte, se usaron fuentes documentales correspondientes a informes de seguimientos, actas y memorias de reuniones, asambleas y congresos, alojadas en la página web y el archivo físico de la ONIC. En mi rol como investigador y líder indígena tuve acceso para consultar los documentos útiles para este trabajo investigativo. En total, se consultaron 21 documentos que permitieron reconocer los diferentes pronunciamientos de las comunidades indígenas sobre el derecho a la consulta previa, y las acciones que han emprendido en el marco de la organización ONIC para hacer respetar sus derechos, participar activamente en los procesos de consulta previa y aportar en el fortalecimiento de su implementación. Para analizar estos documentos se utilizó la matriz de sistematización de documentos de la ONIC que puede observarse en la tabla 2:

**Tabla 2**

*Matriz de sistematización de documentos de la ONIC*

<b>Categoría central: acciones de la ONIC</b>						
Nombre del documento	Demandas	Problemáticas	Logros	Proyecciones	Ley de origen o Gobierno propio	Concepción consulta previa

Elaboración propia

Con esta matriz fue posible sistematizar los datos que aportan los documentos de la Organización Nacional Indígena de Colombia, respecto a los discursos y acciones que giran en torno a la consulta previa como mecanismo de participación y protección de sus pueblos indígenas. En el análisis de estos documentos se identificaron las demandas y las problemáticas de los pueblos indígenas frente a la consulta previa, los logros que se han identificado con las acciones que han emprendido, lo que se proyecta a futuro para continuar

avanzando en materia de fortalecimiento de la implementación de consultas, y las concepciones propias que plantean sobre ley de origen y consulta previa.

En esa misma medida, se recurrió también a otras fuentes que entregaron aportes teóricos sobre la consulta previa y el lugar de los pueblos indígenas en la defensa de este derecho. Para la construcción del último capítulo de este trabajo, con el objetivo de interpretar las acciones colectivas de la ONIC a la luz de la implementación de la consulta previa como instrumento de encuentro intercultural entre dos sistemas normativos, fue necesario tejer reflexiones entre los aportes de los documentos normativos, los documentos de la ONIC, los documentos teóricos y la experiencia propia del investigador como miembro activo de una comunidad indígena, mismos que pueden verse en la tabla 3.

**Tabla 3**

*Matriz análisis de la información*

<b>Categorías</b>	<b>Documentos teóricos</b>	<b>Documentos normativos</b>	<b>Documentos de la ONIC</b>	<b>Reflexión</b>
<b>Diálogo intercultural como eje transversal en las consultas previas</b>	Aportes teóricos	Aportes de la norma	Aportes de los pueblos indígenas	Reflexiones propias
<b>Participación activa de las comunidades indígenas</b>	Aportes teóricos	Aportes de la norma	Aportes de los pueblos indígenas	Reflexiones propias
<b>Aportes para una propuesta de fortalecimiento de la implementación de la consulta previa</b>	Aportes teóricos	Aportes de la norma	Aportes de los pueblos indígenas	Reflexiones propias

Elaboración propia

De esta forma, a lo largo de la investigación fue posible tejer reflexiones entre los aportes teóricos que se han realizado sobre la consulta previa como categoría de análisis, los aportes de los discursos normativos que a nivel nacional e internacional reglamentan y delimitan este derecho, y los aportes de los discursos y las acciones que han emprendido los

pueblos indígenas dentro de la ONIC como organización que reúne y defiende los intereses de sus integrantes. Además de ello, constantemente estuvo presente la mirada e interpretación reflexiva del investigador, procurando mantener en los datos y la información recolectada el enfoque hacia los objetivos trazados en el presente trabajo.

Consecuentemente, el presente documento está constituido por tres capítulos que responden a los objetivos planteados. En el primer capítulo, se hace referencia al marco normativo internacional y nacional de la consulta previa, dando cuenta del ámbito jurídico que envuelve a la Consulta Previa, y las interpretaciones que giran en torno al pronunciamiento que realiza uno de los máximos órganos de protección de la constitución Política como lo es la Corte Constitucional. En el segundo capítulo se señala la importancia del surgimiento de la Organización y sus orígenes. Se describen los conceptos propios desde la ancestralidad con respecto al territorio y la relación que esto tiene para una consulta efectiva, indicando así la importancia para la materialización de estos preceptos étnicos las acciones que ha desarrollado la Organización Nacional Indígena de Colombia. Finalmente, en el tercer capítulo se muestra cómo esa hoja de ruta que se venía trazando, logra tener el eco necesario para sentarse en un diálogo intercultural con otras organizaciones y el gobierno nacional, para poner de manifiesto las demandas necesarias respecto a la implementación efectiva de la Consulta previa.

## **Capítulo I:**

### **Marco Normativo de la Consulta Previa**

La Consulta Previa, libre e informada aparece legalmente en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991 para contribuir a la protección y efectividad de los derechos de los pueblos indígenas. De esta forma, la figura de la consulta previa cuenta con reconocimiento institucional, en tanto existe un marco normativo que reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derechos que pueden participar activamente en los asuntos que les afectan, y se encamina hacia la protección de sus culturas y de sus territorios.

Siendo así, en el presente capítulo se analiza el conjunto normativo relacionado con el derecho a la consulta previa, teniendo en cuenta tanto el contexto nacional como el contexto internacional. Si bien la promulgación de la Constitución Política de 1991 se puede considerar el punto de partida para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia, es importante examinar el panorama anterior a dicha Constitución. Antes de 1991, leyes como la 89 de 1890 y la 135 de 1961 referían el manejo legal que se trazaba frente a sus territorios, su autonomía y protección cultural, configurando un camino que permitió que se sentaran los precedentes para los postulados que se desarrollarían en los artículos de la nueva Carta Política.

Se puede afirmar que el conjunto normativo previo a 1991, pese a ser insuficiente para proteger y hacer efectivos de manera integral los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los pueblos indígenas, fue generando un conjunto de exigencias que trazaron una ruta política y metodológica para la consolidación de un nuevo texto normativo que reuniera los derechos de todos los sectores de la sociedad. Así, la promulgación de la

Constitución Política de 91 supuso un cambio significativo, en tanto convirtió en derechos fundamentales múltiples exigencias de los pueblos minoritarios; como el reconocimiento de la diversidad cultural, la autonomía y las formas de autogobierno.

En esa misma dirección, se tiene en cuenta el aporte que significó la ratificación de los tratados internacionales incorporados en Colombia, a través del bloque de constitucionalidad. En estos se fundamentan las bases para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades y pueblos indígenas. Entre estos, cabe señalar especialmente el derecho a la consulta previa, libre e informada, y la obligatoriedad de garantizar su protección por parte del Estado, que se encuentra explícito en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Desde la identificación de los aportes de los discursos normativos que emergieron en el campo internacional, se puede comprender la incidencia que éstos tuvieron en la construcción de normas que respondieran a los intereses nacionales desde la identificación de los derechos que tienen todos los pueblos indígenas, y de la importancia de erradicar las diferentes formas de exclusión y discriminación que imposibilitan la participación activa de todos los ciudadanos, las comunidades y colectividades. Para Colombia la aprobación y ratificación de diferentes convenios, tratados y declaraciones, posibilitó el avance en el camino hacia la garantía del derecho a la consulta previa como mecanismo de participación y protección de los pueblos indígenas.

De igual manera, para finalizar la revisión del conjunto normativo que institucionaliza a la consulta previa, se analiza la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional Colombiana, en su calidad de máximo órgano de interpretación para amparar esos derechos de obligatorio cumplimiento. Este conjunto de sentencias resuelve dicotomías relacionadas directamente con el tema de la consulta previa, incluyendo sentencias de control

constitucional centradas en vigilar la expedición de nuevas normas para garantizar su congruencia con la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, como sucede en la Sentencia C-891 de 2002 respecto al código minero y en la Sentencia C-030 de 2008 respecto a la ley forestal.

También se incluye sentencias de revisión de tutela encaminadas a la protección de derechos fundamentales en casos específicos de comunidades o resguardos indígenas, como las Sentencias T-428 de 1992, T-652 de 1998, T-880 de 2006, T-769 de 2009 y T-698 de 2011, que tratan los casos presentados por el resguardo indígena de Cristianía, el pueblo Indígena Embera Katio, el pueblo indígena Motilón Barí, la Comunidad Bachidubi y el resguardo indígena Cañamomo-Lomaprieta, respectivamente. Así mismo, sentencias de unificación que reúnen las decisiones de otras sentencias que han tenido trascendencia frente al tratamiento de un problema jurídico relacionado con la consulta previa, como la Sentencia SU-039 de 1997 y la Sentencia SU-123 de 2018.

Con todo ello se identifica un desarrollo amplio respecto a la protección de la consulta previa como mecanismo para la garantía de otros derechos de los pueblos indígenas; ya que se ha logrado un avance en materia legal que ha permitido el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares de derechos. No obstante, la implementación de la ley específica en Colombia frente a la consulta previa y la concertación de la misma para su promulgación aún no existe, por lo que continúa la lucha de los grupos étnicos para seguir avanzando en el camino hacia la real implementación de la Ley Estatutaria.

A continuación en tabla 4, un esbozo del conjunto normativo que se analiza en este capítulo relacionado con la consulta previa en Colombia, incluyendo leyes, decretos y sentencias que aportan a la discusión sobre el reconocimiento institucional de este derecho.

**Tabla 4***Conjunto normativo relacionado con la Consulta Previa en Colombia.*

<b>Conjunto normativo relacionado con la Consulta Previa en Colombia</b>	
<i><u>Antes de la Constitución Política de 1991</u></i>	
<b>Norma</b>	<b>Descripción</b>
Ley 89 de 1890	Reconocimiento de los cabildos indígenas
Ley 135 de 1961	Reforma social agraria
<i><u>Tras la Constitución Política de 1991</u></i>	
Decreto 1088 de 1993	Otorgó a los cabildos autonomía administrativa
Ley 160 de 1994	Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino
Decreto 2164 de 1995	Conformación entidades territoriales Indígenas
Decreto 1397 de 1996	Aportó a la conformación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas
<i><u>Leves que aprobaron instrumentos internacionales</u></i>	
Ley 74 de 1968	Aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Ley 22 de 1981	Aprobó la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial
Ley 21 de 1991	Aprobó el Convenio 169 de la OIT
<i><u>Jurisprudencia</u></i>	
Sentencia T-428 de 1992	Caso del resguardo indígena de Cristianía y la construcción de la troncal de café
Sentencia SU-039 de 1997	Caso del pueblo Indígena U'wa Otorgamiento de licencia ambiental, sin el cumplimiento del requisito de la participación y consulta de la comunidad.
Sentencia T-652 de 1998	Caso del pueblo Indígena Embera Katio Omisión de consulta previa para licencia ambiental
Sentencia C-891 de 2002	Violación de los derechos indígenas al expedir código minero
Sentencia SU-383 de 2003	Fumigación de cultivos sin consulta previa y afectación a cultura y territorio
Sentencia T-880 de 2006	Pueblo Indígena Motilón Barí Expedición de licencia ambiental desconociendo derechos
Sentencia C-030 de 2008	Demanda en contra de Ley forestal por expedirse sin consultar a los pueblos indígenas

Sentencia T-769 de 2009	Comunidad Bachidubi. Vulneración de derechos entre ellos la Consulta Previa
Sentencia T-528 de 2011	Titulación de tierras colectivas para minorías
Sentencia T-693 de 2011	Titulación de tierras colectivas para minorías
Sentencia T-282 de 2011	Ancestralidad como “título” de propiedad.
Sentencia T-698 de 2011	Caso resguardo indígena Cañamomo-Lomapieta construcción de una antena de comunicaciones en su territorio ancestral, sin consulta previa
Sentencia T-973 de 2014	Caso resguardo de Túquerres Obligación del estado de respetar la autonomía indígena y garantizar efectividad según convenio 169.
Sentencia T-650 de 2017	Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú. Derecho a la Autonomía y autodeterminación. Convenio 169.
Sentencia SU-123 de 2018	Vulneración a los derechos fundamentales a la consulta previa, a otras formas de participación democrática, a la igualdad y a la integridad étnica y cultural de la Nación

Elaboración propia

### **La Consulta Previa en Colombia antes de la Constitución de 1991**

La sociedad colombiana se caracteriza por la diversidad cultural expresada en la pluralidad de formas de existencia de diferentes comunidades que, como los indígenas, aportan en la riqueza y el desarrollo del país. No obstante, a lo largo de la historia las comunidades indígenas fueron excluidas dentro del sistema de garantías de sus derechos, y pese a que en 1890 con la ley 89 se intentó reconocer ciertos derechos, ésta aún estaba lejos de concretarse en una realidad política justa y en igualdad de condiciones.

En realidad, la ley 89 de 1890 si bien terminaba siendo un primer paso en la manera en la que el Estado reconoció las formas de autogobernarse de los pueblos indígenas, dentro de esa misma norma el trato indigno hacia dichos pueblos era evidente al clasificarlos como “salvajes”. Así mismo, no se otorgaba valor a sus culturas al intentar reducirlas a la vida civilizada, y se atacaba su autonomía al otorgar el poder a la iglesia católica para imponer la visión eurocéntrica sobre sus formas de vida y pensamiento.

Así, aunque la Ley 89 promovió en su discurso el reconocimiento de los cabildos y de la tierra como propiedad colectiva de los indígenas, a inicios del siglo XX se produjo el despojo de sus tierras legalizado bajo diferentes argumentos por los gobiernos de turno. Esto se evidencia en 1905 con la ley 55 en la que se ratificó la venta en subasta pública de los resguardos; y en 1919 con la Ley 104 que procedió a dividir los resguardos y a sancionar con el despojo de tierras a quienes se opusieron.

Dichas acciones en contra de los indígenas y de sus territorios estaban respaldadas por concepciones excluyentes y despreciativas por parte de los gobiernos de aquella época. Esto se hace visible en la conferencia del líder político Laureano Gómez en 1928, al referirse a las comunidades étnicas de la siguiente manera: “Nuestra raza proviene de la mezcla de españoles, de indios y de negros. Los dos últimos caudales de herencia son estigmas de completa inferioridad” (1981, p. 121).

Esa completa inferioridad a la que hacía referencia, ponía de manifiesto la manera en la que eran tenidos en cuenta los indígenas en el papel de la participación política y el ejercicio pleno de sus derechos. Es decir que el menosprecio por el respeto de los derechos de esas minorías era evidente no solo desde el medio discursivo, sino por las maneras en las que se gobernaba y se ponía en disposición la tierra de las comunidades indígenas.

Es así que el estigma cultural y social que suponía ser indígena se veía reflejado en normativas que seguían reproduciendo la exclusión social y política. Además, los esfuerzos de las comunidades indígenas por conservar los territorios que eran habitados por sus comuneros estaban siendo opacados por las políticas de los distintos gobiernos de la primera mitad del siglo XX, las cuales imponían modelos de colonización y expansionismo territorial para distintos fines, donde no se tenía en cuenta a los grupos étnicos que también formaban parte de esas realidades sociales, y se conducía a la vulneración de sus formas de ser, de pensar y de estar en sus territorios.

En medio de esas políticas relacionadas con los territorios indígenas, en 1943 se consolidó el Instituto Indigenista de Colombia, desde el cual se desarrolló “una ingente labor de diagnóstico, análisis y difusión al país sobre las precarias condiciones de vida de los indígenas resultado de su sometimiento a formas de economía precapitalista” (Correa y Acero, 2013, p. 84). Esta labor del instituto, fue importante en el proceso de los pueblos indígenas ya que lograba poner en evidencia que las políticas de Estado tenían como eje central la privatización de sus tierras, generando diversas problemáticas en sus comunidades.

El Instituto Indigenista de Colombia fue un pilar para la posterior creación, en 1960, de la División de Asuntos Indígenas que se dividía dentro de ellas en secciones muy importantes como: “Sección de Resguardos y Parcialidades, la Sección de Protección Indígena y la Jefatura de Comisiones de Asistencia y Protección Indígena. Además, para la acción directa en el campo, se establecieron oficinas locales llamadas Comisiones de Asistencia y Protección Indígena(Correa y Acero, 2013, p. 88). La División de Asuntos Indígenas ocupó, así, un papel importante en lo referente a la política indigenista; aunque, con decisiones dependientes de los intereses del gobierno.

Bajo ese panorama de decisiones políticas, en el año 1961 se promulga la Ley 135, que crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Dentro de sus postulados se advierte que las tierras baldías que estuvieran ocupadas por grupos indígenas no podían ser objeto de adjudicaciones a otros terceros. En el artículo 29 párrafo 5 de la precitada norma, se indica que “no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas”. Reforma agraria que a la luz del proceso histórico resultaba controversial ante los intereses de las comunidades indígenas.

Como producto de la Ley de Reforma Agraria y la falta de garantías sobre la propiedad de las tierras, el 24 de febrero de 1971 se crea el Congreso Regional Indígena del

Cauca (CRIC), con su plataforma de lucha sobre la recuperación y ampliación de las tierras de los resguardos, entre otros aspectos cruciales para las comunidades indígenas. Este proceso conllevaría a diferentes congresos de la organización y movilizaciones en contra de las políticas de gobierno que permitieron la recuperación de tierras de campesinos e indígenas (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019).

A pesar del nacimiento del CRIC y sus luchas, el contexto en el que se iba desarrollando la ruta para la liberación de la tierra seguía enfrentando grandes problemas que no habían sido subsanados como la voluntad de los gobiernos y la presencia de grupos al margen de la ley que se disputaban los territorios, es así que:

el contexto de persecución por distintos actores armados, la represión por el Estado y la eliminación de la política inicial del Incora en el reconocimiento de la tierra para los pueblos indígenas produjo una grave crisis en el CRIC lo que condujo a la necesidad de replantear una organización nacional, que buscara el diálogo con todos los pueblos indígenas de Colombia, lo que condujo a la conformación de la ONIC, sin que ello implicara cerrar el CRIC, sino que el contexto requirió una organización nacional que pasara de una lucha regional a una lucha nacional indígena de reivindicación (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019, p. 136).

Así, con la creación de la ONIC en el año de 1980 se dio el paso a las líneas de acción frente a los principios de Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía para la lucha de la legislación indígena. Del mismo modo se retomó la exigencia por el cumplimiento de la ley 89 de 1890, y la lucha por la autonomía de todos los territorios donde hicieran presencia las comunidades indígenas. Este papel de la ONIC fue muy importante porque abriría espacios en el siguiente proceso de consolidación del nuevo rol de los pueblos indígenas en la nueva constitución que ya se avecinaba.

En resumen, puede decirse que el desarrollo histórico antes de la constitución de 1991 estuvo marcado por varios matices. Por un lado, la exclusión racial producto del eurocentrismo continuado por los gobernantes que dirigían el rumbo político del país; y, por otro lado, el imperante anhelo capitalista de poseer las tierras ocupadas por los nativos. Estas razones enunciadas que impedían el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, suscitaron la unidad y constitución de organizaciones como el CRIC y la ONIC, que encabezaron bajo los ideales de principios propios de los grupos étnicos las discusiones políticas y sociales en las que debería establecerse un nuevo orden dentro de la democracia constituyente de Colombia.

### **La Consulta Previa tras la Constitución de 1991**

Para finales de los años 80s, el país había sucumbido ante diferentes voces de rechazo tanto por hechos políticos como sociales, que hacían de la nación un llamado urgente a reformar la antigua constitución y garantizar un sinnúmero de derechos que trajera nuevamente al Estado la democracia participativa con las garantías respectivas. Entre esos sectores, los movimientos indígenas estarían presentes para sentar sus posturas y posicionar sus peticiones para la construcción del articulado que más adelante sería objeto de interpretaciones por parte de la Corte Constitucional, pero esta vez, bajo la tutela del bloque de constitucionalidad.

En ese panorama de dificultades en los que se encontraba el país, al inicio de los años 90s, habían exigido al presidente de aquel entonces, César Gaviria, a convocar a una asamblea constituyente, donde un amplio sector de la población, entre ellos los indígenas, participó para consolidar la Constitución Política de 1991 que actualmente sigue vigente. Ese intento de acuerdo nacional que se estableció, pretendía romper las brechas de desigualdad y acceso a la justicia, esperando que esta vez no solo quedará planteado en el texto normativo

todas las aspiraciones de una sociedad en general, sino que se hicieran efectivas para la real garantía de los derechos de toda la población (Restrepo, 1991).

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se logra poner de manifiesto derechos y principios inherentes a la cosmovisión indígena. Esta Constitución tiene un amplio margen de referencia en su preámbulo y en cada uno de sus artículos, que develan la preocupación por el respeto de los pueblos étnicos en medio de la diversidad que caracteriza a este país, resaltando en ella, la igualdad, el reconocimiento y la participación de las diversas culturas. Con ello se intenta “poner fin a la política de asimilación del Estado frente a los indígenas que desde la década de 1980 suscitó el rechazo internacional” (Semper, 2006, p. 764).

De esta forma, la Constitución Política del 91 vislumbra el carácter democrático, participativo y justo para lograr frenar la política que conducía a la extinción de los pueblos indígenas. Se establece el Estado social de derecho, la primacía de los derechos inalienables, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural, la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento del derecho internacional ratificado por Colombia. Estos factores son indispensables para consolidar los derechos de los pueblos indígenas.

Como se ha dicho, la nueva Carta Política trajo en su articulado una serie de derechos relacionados a las garantías de protección de los grupos étnicos de la nación, así como de aquellos principios y derechos conexos a estos, tales como el derecho al territorio, la autonomía, la autodeterminación, entre otros, que son parte del derecho democrático, participativo y pluralista del cual hace referencia el artículo 1 de la constitución y que se ampliaran en otros artículos de la carta política.

Dentro de ese conglomerado de artículos respecto de los derechos de los pueblos indígenas, cobraron mayor relevancia los artículos 7, 8, 9 y 70, que hacen referencia al

reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. De igual manera, los artículos 9 y 286 con sus postulados sobre los principios de autodeterminación; el artículo 63 en referencia a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales; y los artículos 40, 171, 176, 329 y 330 acerca de la participación de los pueblos indígenas y tribales en los asuntos públicos que les conciernen.

En este punto, cabe reconocer que este conjunto de artículos representa la base de la exigibilidad de la Consulta Previa en Colombia, más aún si se considera como el artículo 330 condiciona la explotación de recursos naturales en los siguientes términos:

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

Frente a ello, cabe resaltar que la figura de la Consulta Previa recoge estos postulados, ya que estos derechos son complementarios entre sí, y la exigencia de que trata el artículo 330, relaciona toda la integridad de lo que significa tal protección. Es decir, cualquier aspecto que resulte concerniente y que pueda afectar a una comunidad indígena debe contar con la participación de sus miembros, pues su interpretación tiene un margen de amplio espectro (Namén, 2016)

Como puede verse, la carta política consagró el deber de propiciar un encuentro entre el estado y las autoridades indígenas para garantizar la integridad cultural de estos pueblos. Esto supone reconocer a las autoridades indígenas, sus grupos y sobre todo las formas particulares de organización política y administrativa, sus formas de vida y aquello propio que pertenece a su visión de usos y costumbres relacionados con el territorio. Bajo ese entendido, la relación estrecha que tienen los grupos étnicos con el territorio hace que sea

importante que se les reconozca la consulta previa como derecho fundamental, con la cual, se puede intentar responder a las demandas de índole político, económico, social y cultural de las comunidades indígenas.

Por lo anterior, era necesario para las comunidades indígenas que el gobierno gestionara y garantizara el reconocimiento de sus autoridades, de sus grupos organizados y de sus formas de pensamiento y actuación política. Esto se plasmó en la Carta Política de 1991 que “establece mandatos claros a las autoridades, y a los particulares, para que respeten a las comunidades étnicamente diferenciadas incorporándolas a la vida pública, en la adopción de decisiones que incumban a toda la población” (Ministerio del Interior, 2020, p. 30)

Conforme a lo anterior, el gobierno nacional respecto a estas obligaciones a las que debía responder, buscó avanzar en la aplicación de normas que logran ser acordes a estos postulados constitucionales. Es así, que expidió el Decreto 1088 de 1993, mediante el cual les otorgó a los cabildos las cualidades de asociaciones de carácter especial con naturaleza de entidades públicas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, respondiendo con esto a la necesidad de incorporar a las comunidades indígenas a la vida jurídica y con el poder de decisión en las políticas públicas de participación.

Asimismo, el asunto de los territorios y la capacidad de ejercer gobierno propio sobre los mismos, también debía estar regulado por una norma centrada en las necesidades de las comunidades indígenas y de sus resguardos. Por ello, surgió la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, norma que daba alcance a las comunidades indígenas y que dentro de su articulado velaba por la titulación de tierras de las comunidades indígenas para constituir las, reestructurarlas y ampliarlas.

En este sentido, el Capítulo XIV de la mencionada ley, se refiere sobre los resguardos indígenas y su dotación y titulación de sus tierras, con el fin de permitir tanto el asentamiento de los comuneros como del desarrollo y aprovechamiento que puedan hacer de los mismos.

De este modo, puede observarse que de la delimitación de las entidades territoriales indígenas del cual habla el artículo 86 de este capítulo, se articula con el mandato del artículo 329 de la Constitución Política.

En el paso para la reglamentación parcial del capítulo mencionado, se expide el Decreto 2164 de 1995, mediante el cual se establecen procedimientos como los señalados en el Capítulo II respecto al estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras; así como en el capítulo III, relacionado al procedimiento para constituir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas. En la misma medida, en las disposiciones sobre la naturaleza jurídica del manejo y administración de los resguardos indígenas, el artículo 23 de este Decreto hace énfasis sobre la construcción de obras en tierras indígenas al indicar: “Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las autoridades de la comunidad”

Es decir, el Decreto 2164 de 1995 mediante esta normativa, había plasmado la obligación que tiene el Estado respecto del procedimiento de concertación con las comunidades indígenas, el derecho de propiedad colectiva sobre los resguardos indígenas, y mediante el conjunto de sus definiciones. Es así que plasmaba la voluntad política que en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 329 ordenaba la conformación de las entidades territoriales indígenas.

En ese camino de la consolidación de los derechos relacionados al territorio y en especial al de la Consulta Previa, en 1996, con la expedición del Decreto 1397, se logró avanzar en el establecimiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, proceso que, además de fortalecer a las organizaciones indígenas, daba un paso importante en la

aplicación del convenio 169 de la OIT respecto a los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

El Decreto 1397, dentro de su texto normativo ampliaba el margen de procedimientos con respecto a la participación que tenía la Comisión y sus miembros, entre ellos mencionando en su artículo 1, numeral 8, al presidente de la Organización Indígena de Colombia ONIC como miembro de la Comisión, y sus funciones estipuladas en el artículo 2. De este puede resaltarse el numeral 3, que se refiere a “Concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas”

Es decir, con ese proceso de concertación que le otorga a las organizaciones indígenas, referentes a la autonomía sobre decisiones administrativas propias y referentes a sus territorios, y la participación directa sobre los planes de desarrollo que se articulan con el Estado, en últimas instancias pretendía sanear los resguardos indígenas. Es decir, devolver el título de las tierras que eran ocupadas por personas no indígenas, y la ampliación y constitución de resguardos, mediante el diálogo directo entre los pueblos indígenas y el gobierno.

Así, la preocupación latente de los gobiernos posteriores a la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, abrieron las primeras pautas para el desarrollo normativo a la luz del constituyente. Estos decretos expedidos en el transcurso del siglo XX, marcan el inicio de una serie de demandas de los pueblos indígenas respecto a las realidades de la época y que serán exigidos en el proceso de reclamación de derechos en conexidad con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

### **Tratados Internacionales frente a la Consulta Previa en Colombia**

Paralelo a los procesos normativos desarrollados en Colombia, en el panorama internacional surgen discursos normativos en torno a la situación de las comunidades indígenas, algunos de estos fueron adoptados por el Estado colombiano como: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobados mediante la Ley 74 de 1968, el Convenio Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial aprobada por la Ley 22 de 1981, la Convención Internacional sobre la represión y el castigo del Crimen de Apartheid aprobado mediante ley 26 de 1987, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales aprobado por la Ley 21 de 1991, la Enmienda al Artículo 8 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial aprobado por Ley 467 de 1998, y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

En específico, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) veía con preocupación las circunstancias particulares que venían enfrentando los indígenas de los países en los que se hallaban sus diferentes grupos, puesto que las políticas de los Estados excluían de su discurso de justicia a estos pueblos. “El interés de la OIT por los pueblos indígenas comenzó ya en 1920, principalmente como una preocupación por sus situaciones de trabajadores explotados” (OIT, 2009, p. 153). Estas preocupaciones incluían la discriminación, el trabajo forzoso e infantil, y la falta de respeto por los derechos y culturas de los pueblos indígenas.

Al respecto, conviene recordar que, en 1957 la OIT acoge el Convenio 107, el cual se refiere a las poblaciones indígenas de los países independientes; pero es solo hasta 1989 cuando se introduce el Convenio 169, que hace un desarrollo más amplio sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Este Convenio está constituido por 44 artículos que hacen referencia a temas como la no discriminación, el reconocimiento de la cultura, la consulta a los pueblos indígenas y tribales en temas que los afectan, la participación de manera informada, previa y

libre, y las responsabilidades de los Estados parte, teniendo en cuenta que hasta la fecha 24 países han ratificado este Convenio; entre ellos, Colombia.

Los derechos reconocidos por el Convenio 169 constituyeron un avance normativo, político y social en torno a la situación de los pueblos indígenas en algunos de los países que, tomando como inspiración estándares internacionales, iniciaron reformas constitucionales que incluían el reconocimiento de los derechos fundamentales. Asimismo, como afirma Courtis (2009), este Convenio “ha sido empleado e invocado por las propias comunidades y pueblos indígenas, y por otros actores –tanto órganos públicos como organizaciones de la sociedad civil–, que han actuado en defensa de los derechos e intereses de esas comunidades” (p. 55).

En esa medida, el Convenio 169 representa una de las normativas internacionales más importantes frente a las responsabilidades del Estado en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas y la exigibilidad en su aplicación. En otras palabras, fue un avance en cuanto al bienestar de los pueblos indígenas y su participación en los asuntos sociales, políticos y económicos que los involucran cómo comunidad. Ello se evidencia en el artículo 7, el cual contempla que:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Convenio 169, 1989).

Lo anterior permite afirmar que, con la adopción del Convenio 169, la protección de las garantías de los derechos para los pueblos indígenas, refuerza los postulados constitucionales y constriñe a países como Colombia, que cuenta con una gran cantidad de grupos étnicos, al cumplimiento del conjunto de las disposiciones del Convenio. En estos se incluye el respeto a la diferencia, la igualdad social y económica, la participación política y el tema que convoca el presente trabajo en relación a la Consulta Previa en todas las decisiones que afecten a los pueblos indígenas.

Por consiguiente, la ratificación por parte del Estado colombiano del convenio internacional 169 de la OIT ampliaría el alcance normativo frente al tema puntual de la Consulta Previa. Explícitamente se destaca el Artículo 6, numeral 1, literal A de esta misma norma, donde se expone que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

De acuerdo a lo anterior, esta norma de rango internacional permitiría sopesar la importancia de la articulación entre el Estado y las comunidades indígenas y la interpretación jurisprudencial que haría la Corte Constitucional posteriormente. Esto es, en relación con la necesidad de la consulta previa con las comunidades étnicas y el gobierno, frente a cualquier procedimiento relacionado a sus territorios, costumbres y tradiciones culturales de estos mismos.

Más adelante, con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, nos relaciona sobre los derechos de los pueblos indígenas que habían perdido sin consentimiento, indicando en el artículo 11 del numeral 2 que:

(...) los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas,

respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. (Declaración de las Naciones Unidas, 2007).

Esta declaración es vinculante en relación con los derechos de los pueblos indígenas, y señala un marco de acción sobre el cual las obligaciones del estado deben estar encaminados a salvaguardar los mismos. De todos modos, las orientaciones que describen esta declaración se deben entender junto con la adecuación de otros postulados de rango internacional mencionados en el acápite de este subcapítulo. Cabe anotar que los tratados y convenios internacionales en el modelo de justicia colombiano, debido a la característica de rango dentro del Bloque de Constitucionalidad son interpretados de manera sistemática a la luz de la jurisprudencia nacional (Uprimny, 2001).

Ahora bien, respecto a la protección de los derechos humanos contra las vulneraciones cometidas por las empresas, instrumentos como la Observación General Número 24 del 2017, con relación a las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, reiteran la importancia de la salvaguarda de los intereses de los pueblos indígenas. El instrumento señala que, “las empresas deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de las instituciones representativas de los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de iniciar actividad”, todo en concordancia con el respeto de las tradiciones ancestrales.

Así mismo, en la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011 se insta para que dentro de la responsabilidad de las empresas se tenga como precepto el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan los territorios donde se prevea o se tenga pensado realizar posibles explotaciones,

exigiendo a los gobiernos prever los mecanismos judiciales cuando en ocasión de explotación económica se vulneren derechos protegidos internacionalmente.

Aunado a lo anterior, el informe del Relator Especial para los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas del 2013, señala que esa diligencia frente a la obligación de consultar a los pueblos indígenas, pese a la responsabilidad de hacer cumplir estos mandatos está en manos del Estado. Por ello, señala que las empresas no pueden saltarse los requisitos del consentimiento de las comunidades étnicas, cuando de la falta de voluntad política del gobierno u omisión se incumplieran con estos derechos.

Finalmente, resulta ser de gran interés señalar que en la conjunción de los preceptos de las bases de la consulta previa, su regulación debe hacerse en el marco del bloque de constitucionalidad, ya que ello, permitirá que, la normatividad interna que se emita para su regulación, se rija por los compromisos establecidos en los tratados, convenios e instrumentos internacionales respetando y garantizando los Derechos Humanos, que en su trasfondo deben estar trazados por procedimientos y metodologías concertados con los pueblos indígenas (Grueso, 2011).

Conforme a lo expuesto, y teniendo en cuenta que la consulta previa, libre e informada es un instrumento que contribuye a la protección y realización de los derechos de los pueblos indígenas, en la tabla 5 se hará una relación de los derechos que tienen estrecha relación con ella, y que, a la luz de la normatividad internacional y la interna, contemplan que los mismo deben ser conocidos, promocionados y protegidos.

## **Tabla 5**

### *Sistematización normativa*

Derecho	Normatividad	Argumento
<b>Derecho a la igualdad y el principio de la no-discriminación:</b>	Artículos 2.a y 3.1 del Convenio 169; el artículo 13 de la Constitución Política y, la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	En dichas normatividades, se reconoce el derecho a la igualdad con los demás miembros de la población y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin obstáculos y discriminación. Además, se consagra que, el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados y marginados, razón por la cual se considera que, la consulta previa, libre e informada puede ser un mecanismo efectivo para superar la discriminación de los pueblos indígena
<b>Derecho a la identidad e integridad cultural</b>	Artículos 107 y 2.b del Convenio 169; artículo 8 y 9 de la Declaración y artículo 70 de la Constitución Política.	Este derecho está basado en el reconocimiento de la permanencia histórica de los pueblos indígenas, garantizando la plena efectividad y respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.
<b>Derecho a conservar sus usos, costumbres y sus propias instituciones</b>	Artículos 5 y 8 del Convenio 169 y artículo 34 de la Declaración.	Conforme a esta normatividad, los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus creencias, prácticas religiosas y su espiritualidad, así como al uso del derecho consuetudinario.
<b>Derecho a la participación</b>	Artículos 6. C del Convenio 169 y los artículos 286, 287 y 329 de la Constitución Política.	Conforme a lo estipulado en dichas normas, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la toma de decisiones que les conciernen, y en la vida política, económica, social y cultural del Estado, en consecuencia,

Derecho	Normatividad	Argumento
		la consulta previa, libre e informada se constituye en el instrumento para garantizar este derecho.
<b>Derecho a decidir sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo</b>	Artículos 7.1, 7.2, 7.3, 20 del Convenio 169.	Conforme a dicha normativa, el Estado debe garantizar el desarrollo humano sostenible, teniendo en cuenta los elementos importantes para el procedimiento de la consulta y el objetivo de los proyectos de desarrollos descritos en el artículo 7.2. y 7.3
<b>Derecho a la tierra, al territorio, a los recursos naturales y al medioambiente</b>	Artículos 7.4, 13.1, 13.2, 14.1, 15.1, 15.2 y 28.3 del Convenio 169; artículo 13 y 25 de la Declaración y artículos 63, 329 y 330 de la Constitución Política.	En estas normas se reconoce a las tierras y los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, y sus recursos naturales, como fuente de sus vidas, de su existencia y subsistencia, lo cual conlleva que el derecho a la propiedad, la posesión y el uso de las tierras y los territorios que tradicionalmente ocupan de forma colectiva sea fundamental para su permanencia y pervivencia.
<b>Derecho a utilizar, revitalizar, fomentar y transmitir su propio idioma.</b>	Artículo 28.3 del Convenio 169, artículo 10 de la Constitución Política y artículo 10 de la Declaración Universal.	En dichas normas se establecen disposiciones sobre la preservación, desarrollo y práctica de las lenguas indígenas; el derecho al idioma propio y el derecho que tienen los pueblos indígenas a fomentar y transmitir sus tradiciones orales, sistemas de escritura entre otros, a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

Elaboración propia.

Como se puede observar, el derecho a la consulta previa, libre e informada, aplicada en todo el territorio nacional conforme a la normatividad que lo regula, garantizaría el pleno ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas, ya que su implementación sería eficiente, permitiendo así, impulsar el desarrollo humano sostenible de los pueblos indígenas y de los demás sectores de la población que habiten estos territorios. Además, en plena concordancia con las normas nacionales e internacionales a la luz de las obligaciones de los estados de cumplir estos postulados, serían un indicativo de plena voluntad por el respeto a la autodeterminación y el reconocimiento a las luchas de los movimientos y organizaciones indígenas en Colombia.

Por lo tanto, las normas internacionales que han sido ratificadas por el Estado colombiano se convierten en normas rectoras para dirimir casos en los que prevalezcan los asuntos que en ella se traten, y que las directrices y demás postulados que en estos se desarrollan, son criterios de imperiosa aplicación. Así mismo, el grado de obligatoriedad en la que se ubica el convenio 169 de la OIT, reviste el derecho de los pueblos indígenas con la suficiente fuerza vinculante respecto a las interpretaciones y decisiones que los tribunales de Colombia deban emitir.

### **La Jurisprudencia frente a la Consulta Previa**

La Corte Constitucional como protectora de la Constitución Política de 1991, con el fin de que se cumplan los postulados garantistas de la misma y siendo el tribunal de máxima instancia en Colombia, se ha encargado de realizar la interpretación que frente a la Consulta Previa ha sido objeto de controversia. Por lo tanto, la determinación que hace este órgano se denomina Jurisprudencia, es de obligatorio cumplimiento y se extiende por analogía a casos similares en cuestión.

La interpretación normativa de la Corte Constitucional fundamenta sus decisiones en los nexos causales de un colectivo de derechos que, sin el cumplimiento del derecho a la

Consulta Previa, afectaría la integridad cultural de los pueblos indígenas y, de paso, todo el conglomerado social. De esta forma, en la determinación que hace el máximo tribunal se tiene en cuenta la relación entre el daño irremediable que puede causarse a las culturas milenarias con la destrucción de la madre naturaleza, de la cual hace parte toda la sociedad en general.

En ese conjunto de interpretaciones de derechos que realiza la Corte en la jurisprudencia, relacionadas a la consulta previa, veremos la correlación de -derechos como: los derechos inmateriales culturales, el derecho a ser consultados, la propiedad colectiva, el enfoque pluralista, la relación con el impacto ambiental, las condiciones diferenciadas que se debe tener para la realización de una consulta, la preservación de la integridad étnica, el territorio y la titularidad sobre las mismas, la diversidad étnica, los usos y costumbres, la autonomía política, entre otros.

Comenzaremos por mencionar que, la Corte Constitucional, en pro de garantizar el derecho a la Consulta Previa, desplegó una exégesis más amplia y ajustada a los derechos que se contrastan entre sí cuando se superponen dos o más derechos colectivos. Por esa razón, encontramos en la Sentencia T-428 de 1992 uno de los primeros pronunciamientos de la Corte. Este es el referido caso del resguardo indígena de Cristianía y la construcción de la Troncal del café. En este caso, la ponderación de derechos colectivos tuvo favorabilidad para el pueblo étnico, al revisarse a profundidad los derechos protegidos como lo son los derechos inmateriales culturales y la no previsión de la consulta con los indígenas, así como del posible impacto ambiental. En consecuencia, la Corte indicó:

(...) El interés de las comunidades indígenas no es un interés particular que deba ceder ante el interés general de una comunidad, sino que, por el contrario, es un interés colectivo de diferente alcance, y que encuentra fundamento en su derecho al

mantenimiento de su integridad étnica y cultural, de amplia protección constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 1992).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional evaluó el caso del pueblo indígena U'wa en Sentencia SU - 039 de 1997, donde al realizar el estudio determinó, que el derecho a ser consultados es un deber en cabeza del Estado, el cual consiste en que debe garantizar que se respeten los mandatos que configuran dichas obligaciones.

De igual manera, señaló que la participación es un eje fundamental al igual que la integralidad cultural y el debido proceso, al cual, debe someterse una consulta previa. En razón a ello, el Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell en tal jurisprudencia precisó el alcance así:

(...) la comunidad indígena ha dejado de ser una realidad fáctica y legal para ser sujeto de derechos fundamentales; es decir, que éstos no sólo se predicán de sus miembros individualmente considerados, sino de la comunidad misma que aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. (Corte Constitucional, Sentencia SU - 039 de 1997).

Conforme a lo expresado por la Corte Constitucional en dicha sentencia, el principio de participación implica que las autoridades estatales deben generar espacios para que las comunidades indígenas, junto con todos sus miembros, puedan informarse acerca de las decisiones que se vayan a tomar frente a sus intereses para que puedan intervenir y deliberar frente a las propuestas.

De igual forma, en Sentencia T-652 de 1998, la Corte hizo énfasis en el derecho que tienen los grupos étnicos sobre la propiedad colectiva, sobre todo cuando se trata de realizar exploraciones de recursos naturales, dado que se afecta la integridad cultural y la pervivencia

de los pueblos y comunidades indígenas. En el caso en concreto, estas razones fueron las que llevaron a la corporación a advertir sobre la abstención que debían tener frente a los procesos internos y de autonomía del pueblo indígena Embera Katio.

Respecto de la Consulta Previa, para la Corte en Sentencia C-891 de 2002 fue decisivo estudiar la participación ciudadana en relación con la explotación de recursos naturales. En esta sentencia, la Corte declaró la exequibilidad de las normas que contemplan los mecanismos de participación, tomando como fundamento el enfoque pluralista de la Constitución Política, y el alcance del convenio 169, el cual determinó que “constituye un instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.”

Además de lo anterior, en relación a las fumigaciones, la corte precisó que todo aquello susceptible de afectación a una comunidad debe ser sometido a consulta tal como lo señala en Sentencia SU-383 de 2003, aplicando según la necesidad expresa de las condiciones diferenciadas del nivel sociocultural, y para la comprensión de las problemáticas que surgieran respecto de la comunicación con los pueblos indígenas, plantear una solución eficaz, reiterando de todos modos que según el convenio 169 de la OIT. También se les exige a los gobiernos que, al aplicar las leyes y reglamentos nacionales e imponer las sanciones penales, tengan debidamente en cuenta las características sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas y tribales. Estos pueblos, según el artículo 12, deberán poder iniciar procedimientos legales para asegurar la protección de sus derechos, y deberán tomarse medidas para que puedan comprender y hacerse comprender en dichos procedimientos. A tal fin, los gobiernos deberán adoptar servicios de interpretación u otros medios efectivos.

Así mismo, la Corte Constitucional, en relación con las exploraciones petroleras como se puede ver en Sentencia T-880 de 2006, precisó que es responsabilidad del Estado verificar a través de mecanismos, la presencia de grupos indígenas en los territorios donde se pretenda

realizar exploraciones de yacimientos. Para la Corte el fundamento de su interpretación parte del artículo 330 de la Constitución Política, relativo a la preservación de la integridad étnica, social y económica, con alto grado de protección cuando en los territorios se haya verificado la presencia de grupos étnicos.

En esa misma medida, en la protección del derecho a la Consulta Previa puede observarse cómo se asocia con el territorio, tanto así, que sigue siendo objeto de defensa de los grupos étnicos la reiterada reivindicación de su exigencia para que se cumplan los preceptos de las bases de la Consulta Previa. En tal sentido, en Sentencia C-030 de 2008, la Corte estudió la exequibilidad de la Ley 1021 de 2006, mediante la cual se expidió la Ley General Forestal. En esta oportunidad, la Corte consideró que dicha ley afectaba de manera directa artículos de la Carta Política, entre ellos, el artículo 1,2,3,7,9,13 ,93 y 330 así como también, constituía una violación al convenio 169 y su artículo 6 respecto al requisito de consultar a las comunidades indígenas, razón por la cual, la Corte Constitucional, declaró a esta norma forestal inexecutable.

En relación de ese despliegue jurisprudencial, la Corte Constitucional en Sentencia T 769 de 2009 sobre el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que, en los preceptos de buena fe rodearon el caso en estudio, dijo que, la empresa minera actuando de manera voluntaria, realizó indebidas actuaciones para justificar la consulta a cabildos, sin la extensión de todo el conglomerado de comunidades que habitaban el territorio. Por ello, con su actuar, además de incurrir en diversos procedimientos que impedían una comunicación eficaz, faltó al deber de socialización con las autoridades tradicionales representativas de la zona.

En consecuencia, el alto tribunal ordenó la suspensión, el inicio de una Consulta Previa con todos los requisitos legales y el seguimiento por parte del ministerio público a cargo de la Defensoría del Pueblo. Es de vital importancia este pronunciamiento, pues se derivarían las garantías de la Consulta Previa, Libre e Informada en lo que respecta a

megaproyectos y la participación activa de las comunidades indígenas en los planes nacionales de desarrollo.

La misma Corte Constitucional, en esa secuencia de interpretaciones, mediante las sentencias T-528 de 2011 y T-693 de 2011, enfatiza la necesidad de reconocer la titulación de las tierras colectivas para la efectiva protección de los grupos minoritarios. En razón a que, al verificar la vulneración de lo que estos grupos son víctimas, una de las mayores dificultades que se evidencia es la falta de titulación de las tierras. A razón de que, aunque se cumplan los requisitos de habitar el suelo y practicar los usos y costumbres por parte de los pueblos indígenas, sin el reconocimiento por parte de las entidades estatales, estos territorios quedan desprovistos de los requisitos legales materiales. De esta forma se pone en riesgo su hábitat, con las posibles consecuencias de la ocupación de particulares que ven en esas tierras un lugar apto para desarrollar actividades económicas sin el consentimiento de los pueblos indígenas.

Ahora bien, respecto a la sentencia T 693 de 2011, debe resaltarse que frente al caso del territorio Charcón Humapo, precisó que, aunque no se posean la titularidad legal de esas tierras, se debe verificar sus tradiciones ancestrales. De este modo se señaló que:

(...) el concepto de territorio en las comunidades étnicas, entendiéndolo por tal, no sólo las áreas tituladas a una comunidad, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales, religiosas y económicas, etc. El Charcón Humapo, por ser el lugar donde la comunidad indígena puede desenvolverse libremente según su cultura, su saber y sus costumbres, hace parte de su territorio ancestral. (Corte Constitucional, Sentencia T 693 de 2011)

Así mismo, sobre la importancia por el cuidado de la tierra, interpreta la Corte que el cuidado conlleva comprender que ese título que tienen los pueblos indígenas sobre su territorio. No es un título que sólo es causa y efecto del poder que tiene el estado para

constituir la propiedad real, si no que más allá, se da en razón de la imprescriptibilidad, lo inalienable e inembargable del territorio que les da el legado ancestral sobre las mismas. Esto, se evidencia en pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre ellos, la Sentencias T-282 de 2011 donde se expone que,

(...) Las notas definitorias del derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas son (i) el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio; y (ii) la consideración de la ancestralidad como “título” de propiedad. Además, la Corte Constitucional ha enfatizado que (iii) el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto más amplio de ámbito cultural de la comunidad. (Corte Constitucional, Sentencias T-282 de 2011).

Por otra parte, en relación a la instalación de antenas para red de comunicaciones dentro del suelo perteneciente al resguardo indígena Embera Chamí, la Corte, mediante sentencia T 698 de 2011, precisó que las autoridades gubernamentales deben velar por la protección de los derechos colectivos constitucionalmente amparados. Asimismo, la Corte resaltó que las autoridades no deben actuar en desmedro de los mismos, mucho menos para inducir a los comuneros a la titulación de tierras mediante procedimientos civiles, con los que buscan fines económicos y políticos, bajos supuestos modelos de desarrollo.

Por lo anterior, la Corte, en esa Sentencia, reafirmó tal precepto indicando que, el reconocimiento de las dificultades a las que conduciría asimilar la noción de territorio de las comunidades étnicas a la visión tradicional de propiedad regulada en el ordenamiento civil, llevó a la Corte a adoptar una visión más amplia de la propiedad colectiva de estas comunidades que, siguiendo los parámetros fijados por la jurisprudencia y la doctrina, los cuales dan más importancia a la ancestralidad que a los títulos de dominio.

Aunado a lo expuesto, frente a la definición de territorios indígenas, la Corte, reiteró lo contemplado en el Decreto 2164 de 1995, el cual los define como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupos indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.

También es importante señalar que, pese a que a la titularidad de las tierras no le es requisito de exigibilidad la existencia de las solemnidades ordinarias para la pertenencia de los mismos a la comunidad. Para autores como Herrero (2004) la necesidad de las titularidades es necesarias para que, el Estado pueda brindar mayor seguridad en su protección, por esto, el autor nos refiere:

En la actualidad, la idea del territorio se concreta en el interés de la adjudicación y titulación colectiva de las tierras ancestrales de las comunidades negras del Pacífico y en la definición del espacio geográfico y legal de los resguardos indígenas, con el fin no sólo de preservar la identidad étnica sino también de acceder a las garantías legales derivadas de la organización territorial del Estado. (p. 252)

Ahora bien, respecto a la obligación que tiene el gobierno relacionadas con la adopción de mecanismos que permitan garantizar la materialización de los derechos, la Corte en Sentencia T 973 de 2014, puntualizó que:

(...) la Nación tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que estos pueblos indígenas y tribales asuman el control de sus instituciones, y darles los instrumentos para que se fortalezca su identidad, de forma que estas comunidades puedan tomar las decisiones relacionadas con su autonomía política sin la interferencia indebida de terceros. Por lo indicado anteriormente, una injerencia de las autoridades del Estado, en alguno de los eventos políticos como actos de convocatoria, elección o posesión de las autoridades tradicionales indígenas, puede

reducir los derechos a la autonomía política y autogobierno de la comunidad comprometiendo su diversidad étnica y cultural. (Corte Constitucional, Sentencia T 973 de 2014)

En ese entendido, debe tenerse en cuenta que las implicaciones de esta garantía para las comunidades indígenas son las de velar porque en la realización de la consulta previa, las comunidades indígenas conozcan cada uno de los aspectos de la propuesta. Esto es, poder analizarla, comprenderla, discutirla y responderla, razón por la cual, será fundamental, que las mismas se hagan con enfoque diferencial.

De todos modos, en esa vasta interpretación que la Corte realiza frente a la Consulta Previa, se observa que, para este tribunal, una de las prioridades es que se puedan respetar los derechos, a la luz del bloque de constitucionalidad. Bajo ese contexto, la autodeterminación de los pueblos y los modos de vida en la que se circunscriben sus autogobiernos, tal y como lo expresó la Corte en la Sentencia T 650 de 2017, están legítimamente amparados por los convenios internacionales y ampliamente desarrollados en sus pronunciamientos.

Otra sentencia, importante para el tema que nos ocupa es la Sentencia de Unificación de Jurisprudencia 123 de 2018, en la cual, la Corte Constitucional, respecto a la debida diligencia frente a procesos de Consulta Previa, expresa que esta debe ser una máxima garantía por parte del Estado. Es decir, que el Estado debe velar por que las empresas con proyectos de explotación minera, cumplan con el deber de consulta y consentimiento informado con las comunidades indígenas, en concordancia con la protección de los derechos culturales y el derecho al medio ambiente sano.

En razón al alcance de la sentencia SU 123 de 2018, temas como el derecho fundamental e irrenunciable de la consulta previa, el papel de la concertación con los pueblos étnicos desde el diálogo intercultural y el principio de buena fe, hacen que esta sentencia, sea una de las más importantes a considerar cuando se trate de garantizar el derecho a la consulta

previa. Esto en tanto trae a colación los tratados internacionales como el 169 de la OIT, la Observación General Número 24 del 2017 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011 y el informe del Relator Especial para los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas del 2013.

En esa medida, puede indicarse que la interpretación que realiza la Corte Constitucional en cada una de las sentencias mencionadas lleva consigo un análisis extensivo sobre los derechos fundamentales. Dicho análisis, en el caso puntual de la consulta previa para garantizar la participación de los pueblos indígenas, trae consigo una amplia discusión sobre lo que esta misma supone; pues para la Corte es evidente que la simultaneidad de derechos hace que sea posible la existencia del derecho a la Consulta Previa.

Del mismo modo, como se ha indicado en el transcurso de este capítulo, la adhesión a los convenios internacionales ha traído consigo obligaciones al Estado colombiano, que han logrado que en materia de los derechos de los pueblos indígenas se haya podido avanzar en el transcurso de estas últimas tres décadas, avances que han tenido lugar pese a que no exista una ley estatutaria que defina todas las rutas y procedimientos para la implementación efectiva de la Consulta Previa, independiente de las comunidades o territorios que estén siendo afectados.

En conclusión, se puede afirmar que Colombia es un país que en el tema del marco legal que rodea la praxis de sus instituciones, ha logrado un desarrollo bastante amplio para que se protejan los derechos de los pueblos indígenas, propendiendo en medio de ese desarrollo a que los derechos de los que se realiza juicios de valor se acomoden a los principios de justicia. Como se ha visto, estos logros se encuadran por la interpretación exhaustiva que realiza la Corte Constitucional en lo relativo a las normas expedidas por el

legislativo y la coexistencia de relaciones entre uno o más derechos que son materia de controversia jurídica, pero que son analizados con la supremacía del bloque de constitucional y lo que ella soporta de las leyes nacionales e internacionales en asuntos de los derechos de los pueblos indígenas.

## **Capítulo II**

### **Caminando hacia el fortalecimiento de la Consulta Previa**

En este capítulo se caracteriza el proceso de organización de los pueblos y comunidades indígenas en Colombia, haciendo especial énfasis en la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y en las acciones y estrategias que ha desarrollado para la exigencia y salvaguarda de la Consulta Previa. Caracterizar la historia de la ONIC es importante en tanto se trata de la organización indígena nacional más antigua de Colombia, cuyas reivindicaciones y luchas han logrado precisar y ampliar el alcance de los derechos de las comunidades indígenas y las competencias de las autoridades ancestrales. Además, desde esta organización se han generado proyectos, comunicados, encuentros y acciones específicas que buscan el fortalecimiento de la cultura, del territorio, de la autonomía, del gobierno propio y de todos aquellos principios que sustentan los derechos de los pueblos indígenas.

En primer lugar, se reflexiona sobre el significado de la tierra para los pueblos indígenas y el valor que le otorgan; teniendo en cuenta que la consulta previa es el derecho que tienen las comunidades para ser consultadas, participar y decidir frente a temas y proyectos que afectan sus territorios. En el entendido de que las categorías consulta previa y territorio se encuentran estrechamente relacionadas, se aporta en la comprensión sobre la forma en que los territorios de los pueblos indígenas influyen directamente en la pervivencia de su cultura y en las formas en que se desenvuelven como comunidad.

Para los pueblos indígenas es vital poder participar y decidir en lo que concierne a dichos territorios a la luz de las leyes y principios propios. En tanto la defensa y la lucha por los territorios representa para los pueblos indígenas la protección de la vida, la cultura y la autonomía, es indispensable incorporar discursos y acciones encaminadas al fortalecimiento

de la consulta previa y la construcción de propuestas que aporten al diálogo intercultural entre la ley de origen y la normatividad colombiana.

En segundo lugar, se describe el surgimiento de la ONIC, sus funciones y finalidades como organización que reúne las luchas de los pueblos indígenas para promover un proyecto político de carácter nacional. De esta manera, es posible reconocer cómo la organización se constituye en una nueva forma de lucha y movilización frente a las demandas de los pueblos indígenas, incorporando como base los preceptos de la ley de origen y los principios de Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía.

La ONIC se constituye en una autoridad de gobierno en la que su creación y las luchas que va gestando para la reivindicación de los derechos, posibilitan la comprensión de la ley de origen y la importancia que tiene para la pervivencia y la autodeterminación de todos los pueblos indígenas. Por ello, en medio de las diferentes problemáticas que en el ámbito cultural, político, económico y jurídico afectan a toda la sociedad colombiana, incluyendo a los pueblos indígenas, la ONIC representa la unión de diversas formas de movilización para avanzar en pro de la reivindicación de los derechos como bandera de lucha en la que coinciden diferentes sectores sociales.

Finalmente, el capítulo hace una caracterización analítica de las acciones desarrolladas por la ONIC para aportar al fortalecimiento del derecho a la consulta previa y participar activamente en su implementación. Así, se aporta en la identificación de la forma en la que la ONIC se convierte en una organización que posibilita un punto de encuentro entre la ley de origen y la ley occidental para avanzar en la construcción de una normatividad que regule los protocolos de implementación de la consulta previa. Todo ello, desde la participación activa tanto del Estado y los sectores privados, como de las comunidades étnicas y los sectores sociales afectados.

La caracterización de las distintas formas en que la ONIC ha trabajado en torno a la consulta previa resulta fundamental para el reconocimiento de aquellos aportes que han realizado los pueblos indígenas para la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa.

### **El significado de la tierra para los pueblos indígenas en Colombia**

El significado de la tierra para los pueblos indígenas está fundamentado en la relación que entablan entre la madre tierra y su existencia como comunidades. La tierra se considera la madre, el hogar, la vida y la pervivencia de sus culturas, porque no solamente se cohabita ese lugar en relación con los animales, el río y todos los elementos vivos que lo conforman, sino que allí viven las memorias de sus antepasados, sus creencias y sus cosmovisiones que los constituyen como indígenas.

En términos jurídicos, la definición de territorio la encontramos en el artículo 13.2 del Convenio 169 de 1989, el cual dispone que: “la utilización del término ‘tierras’ (...) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Esa definición de tierra es tomada en la Constitución Política de Colombia para regular su protección. Como se afirma en el artículo 63: “las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”; es decir, sustentan una protección especial.

Para los indígenas, por otro lado, las tierras, el territorio y los recursos naturales son fundamentales para su pervivencia, en el entendido que estos garantizan el desarrollo social, económico, cultural, político y humano, así como la vida y la espiritualidad misma. La concepción de la tierra para los pueblos indígenas es diferente de la visión occidental que la valora desde la productividad. Por ello, Neba (2020) afirma que los indígenas entienden la

tierra no como una simple extensión de un territorio o como una fuente de producción, sino como el conjunto de elementos que lo componen, manifestando respeto hacia ello.

Para los indígenas, en la tierra han habitado y habitan sus divinidades, sus dioses y sus espíritus, y se entabla una relación integral entre el ser humano y la tierra, hasta el punto de concebirse como uno solo. Si muere la tierra, muere el ser humano; de allí, el principio de armonía en las relaciones que tejen en sus territorios. Es por esto que no se pueden entender los derechos de los pueblos indígenas únicamente desde el reconocimiento de su mera existencia y el derecho a vivir, sino que es la comprensión de que de estas mismas dependen otro conjunto de derechos que, como el territorio y la cultura, no pueden desligarse de su derecho a la autodeterminación.

Frente a ese tema, Agredo (2006) considera que para los pueblos indígenas la ocupación del territorio es una forma de vida de integralidad ser humano-cosmos. En tal sentido, “los pueblos indígenas manifiestan con diferentes nombres su identidad con la tierra y con lo que en ella existe, llamándola por nombres como derecho mayor, Pachamama, territorio ancestral” (Agredo, 2006, p. 30). Este autor expresa que, ante el surgimiento de conflictos presentes en sus territorios, se considera que los mismos deben solucionarse sin la intervención del Estado, consolidando un proceso de autorregulación y autonomía; puesto que sólo podrían intervenir para su solución las autoridades propias.

En este sentido, los territorios sostienen por sí mismos el principio de la autonomía, porque los pueblos indígenas tienen derecho a tomar decisiones y actuar frente a los conflictos y las prácticas o proyectos que afectan sus territorios y de los que depende su existencia desde cada una de sus cosmovisiones. De esta forma, las luchas de los pueblos indígenas por sus territorios, llevan implícita la defensa de la integralidad de sus derechos, de sus creencias y de sus formas de organización, reivindicando sus tradiciones y el legado de sus ancestros como medio de protección de su cultura.

Sánchez (2003) asegura que, para los pueblos indígenas, la tierra es un “pariente que da origen a la vida o espacio madre a quien, por ende, se debe cuidar y proteger, interpretar sus manifestaciones para ayudarlo a conservarse como vital para las generaciones venideras” (p. 25). En otras palabras, se puede afirmar que para los indígenas el territorio es fundamental para garantizar su pervivencia, su arraigo, su identidad y su pertenencia. Por esta razón, históricamente los pueblos indígenas se han visto en la necesidad de exigir ya sea mediante luchas, protestas e incluso apelando a mecanismos de protección constitucional, el respeto y la defensa de sus territorios.

En el reconocimiento del significado de la tierra para las comunidades indígenas se comprende la importancia y el alcance del fortalecimiento del derecho a la consulta previa, es decir, el derecho que tienen los pueblos indígenas de ser consultados y tomar decisiones sobre sus territorios, los cuales, representan la pervivencia de todo su entramado cultural. Con esto en mente es posible comprender las formas en que los pueblos indígenas se han organizado para la defensa de sus derechos y las acciones que desde la Organización Nacional Indígena de Colombia se han desarrollado para el fortalecimiento de la consulta previa, en medio del diálogo intercultural entre la visión occidental y la visión de los pueblos indígenas.

### **El surgimiento de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC): una nueva forma de organización y movilización de los pueblos indígenas.**

Describir la constitución de la Organización Nacional Indígena de Colombia, implica hacer referencia a las grandes luchas que se han llevado a cabo para exigir derechos como el reconocimiento y el respeto al territorio, la cultura y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Por ello, en este apartado se describe el surgimiento de esta organización que se fue constituyendo como una nueva forma de movilización de los pueblos indígenas en la

reivindicación de sus derechos y en la defensa de sus territorios y de sus formas de organización política y jurídica.

Inicialmente, se describen los hechos que dieron lugar a la creación de la ONIC y la forma en que esta se institucionaliza a través del Primer Congreso Indígena Nacional realizado en 1982. Allí la organización establece sus líneas de acción tomando como base los principios de Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía, y empieza constituirse en torno a la lucha por sus derechos en medio de los conflictos y problemáticas sociales, políticas y económicas que atravesaba el país.

Se reconoce que la ONIC lideró los procesos de participación de los pueblos indígenas en la asamblea constituyente, y con la consolidación de la Constitución Política del 91 se potencia el sentido de las luchas que seguirían gestándose dentro de la organización. Esas luchas serían cada vez más visibles a través de mingas, denuncias, pronunciamientos y acciones específicas que tomaron como principal bandera de lucha la defensa de sus territorios, comprendidos como ese lugar sagrado en el perviven sus tradiciones, sus creencias, sus antepasados, en otras palabras, su cultura.

De esta forma, en este apartado se explica la forma en la que la ONIC se constituye en una autoridad de gobierno guiada bajo los preceptos de la ley de origen. Por ello, para finalizar se especifica la importancia que tiene para los pueblos indígenas el reconocimiento y la puesta en marcha de la ley de origen. Además, se describe el trabajo de la ONIC en la aprobación y ratificación de la *“Ley de Origen Pacto para volver al Origen”*. Esta manifestación de la voluntad de los pueblos indígenas movilizados en la ONIC plantea propuestas fundamentales en torno a lo propio y lo intercultural para que la organización continúe caminando hacia la unidad de los pueblos indígenas a nivel nacional, y la defensa de sus derechos.

La ONIC se ha consolidado como una organización de derecho propio que emprende procesos de diálogo y concertación entre los líderes indígenas y el Estado colombiano, en pro de avanzar hacia el cumplimiento de todos los derechos de las comunidades indígenas. Su historia se remonta a los procesos organizativos del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), mediante el cual, los pueblos indígenas se organizaron para luchar por la defensa de las tierras de sus resguardos, y para continuar con los procesos de exigibilidad de derechos que venían realizando algunos líderes indígenas.

Tomando como base las enseñanzas de líderes como Quintín Lame, la Cacica Gaitana y Juan Tama, el 24 de febrero de 1971 se consolida el CRIC, constituyéndose en la primera organización indígena que se consolida con una visión moderna, con un programa, con alianzas con otros sectores sociales y con su propio periódico que, bajo el nombre *Unidad Indígena*, empezó a circular a partir de 1975 (Sánchez y Molina, 2010). En los congresos que realizó el CRIC se reunían las diferentes propuestas y acciones, principalmente de los indígenas del Cauca, frente a temas como:

Reparación de las tierras de los resguardos, ampliación de los resguardos, fortalecimiento de los cabildos, no pago del Terraje, publicidad y educación de las leyes indígenas, exigencia de su aplicación, defensa de la historia, la lengua y las costumbres indígenas, formación de profesores que propiciaran la educación en su propia lengua. Este último punto se relaciona con la defensa histórica de su cultura mediante la identificación simbólica del mundo de la vida que permite el uso común de un sistema de signos lingüísticos en una comunidad hablante (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019, p. 129).

En medio de estos procesos y luego de casi una década, la movilización localizada dio paso al primer encuentro nacional indígena de Colombia, en Lomas de Llarco, el 12 de

octubre de 1980. Este contó con la presencia de mil quinientos delegados en representación de los pueblos indígenas del país. Con esta participación fue posible que en asamblea general se acordara la creación de la Coordinadora Nacional Indígena de Colombia, a quien le encomendaron la organización y convocatoria del Primer Congreso Indígena Nacional; así como la constitución de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, 2016).

La conformación de la ONIC se termina institucionalizando hasta 1982, cuando se desarrolla el Primer Congreso Indígena Nacional en la Localidad de Bosa. El congreso contó con la participación de representantes del 90% de los pueblos indígenas del país, quienes se reunieron en la búsqueda de promover y visibilizar la construcción de un nuevo proyecto político con miras a consolidar la unidad de todos los pueblos indígenas de Colombia. Inicialmente, la ONIC como organización indígena tuvo la tarea de recoger el pensamiento y las costumbres de los pueblos ancestrales, y sus diversas maneras de entender y practicar la justicia y las leyes propias. Por ello, “El Primer Congreso Indígena Nacional adoptó para la ONIC los principios de Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía que se expresaban en las líneas de acción de la organización” (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019, p. 137).

Esas líneas de acción de la ONIC permiten evidenciar que en el núcleo de las demandas de los pueblos indígenas estaban la ocupación o explotación de sus tierras, por parte de empresas o personas del sector privado que las venían utilizando para el cultivo de productos agrícolas y para la ganadería extensiva. Asimismo, el abandono de territorios por el desplazamiento a causa del conflicto armado y los proyectos de infraestructura o desarrollo de las grandes ciudades o municipios. Al respecto, Osorio (2017) expresa que, tal y como lo dio a conocer la ONIC en 1998, los indígenas dentro de sus propios territorios, han sido víctimas de “homicidios, masacres, amenazas, desplazamiento, reclutamiento, desconocimiento de sus autoridades, irrespeto de sus formas culturales y de sus lugares

sagrados” (p. 113), y afirma que la razón obedece no solo a los recursos que hay en los territorios, sino, además, a la hegemonía política y judicial.

En el mismo sentido, cabe indicar que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022) logró recoger dentro de sus hallazgos, los hechos más relevantes que produjeron las diferentes formas de victimización de las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado. Estos hechos victimizantes que han afectado directamente a los pueblos nativos son el despojo territorial, el desplazamiento forzado, el confinamiento, los señalamientos, las persecuciones, las desapariciones forzadas, la violencia sexual, las amenazas, las ejecuciones extrajudiciales, las masacres, los homicidios, el reclutamiento forzado, el secuestro y el exilio, entre otros conexos a estos como la mendicidad y el silencio.

Estas situaciones han puesto en peligro los territorios, la existencia física, cultural y espiritual de los pueblos indígenas, y ha hecho que se profundicen las graves violaciones a los derechos humanos. Junto a ello, en el contexto del conflicto armado, “se agudizaron el trato colonialista, el racismo estructural y el continuum de violencias contra los pueblos indígenas u originarios a través de prácticas recurrentes que propiciaron la imposición cultural” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022, p. 140). Dichas prácticas son la invasión, la ocupación, el despojo de sus territorios y el desconocimiento de sus por parte de los grupos armados.

La identificación de estas problemáticas que han marcado el devenir de los pueblos indígenas influyeron en la instauración de las líneas de acción adoptadas por la ONIC. De esta forma, esta organización tiene en sus cimientos el reconocimiento de todo un conglomerado de pueblos indígenas que, reunidos por la motivación de buscar el diálogo y la unidad de los pueblos indígenas de Colombia y dando su voto de confianza, deciden consolidar esta plataforma de lucha y defensa de sus derechos. De esta forma, se logra pasar

de una lucha regional que se venía gestando con el CRIC, a una lucha nacional de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas que estaría liderada por la ONIC.

La lucha nacional de los pueblos indígenas, ahora organizados, era alentada en medio de un contexto de violencia, represión y exclusión que afectaba a la sociedad colombiana en general, y amenazaba el bienestar de las comunidades indígenas en particular. Por ello, los líderes indígenas veían en la ONIC la posibilidad de conjugar fuerzas para aportar en la transformación social y política que se requería para superar esta vulneración de derechos. Uno de sus primeros objetivos fue la búsqueda de una carta de derechos que reconociera la naturaleza de sus reivindicaciones. En palabras de Higuera y Vela (2016), la ONIC desde sus inicios había realizado acciones “en pro del bienestar de sus representados, y logró avances significativos en la sensibilización del gobierno y de la sociedad civil, uno de los avances más importantes fue la creación y aprobación de la Constitución Política de 1991” (p. 27).

Lo anterior supone que la ONIC, desde que fue creada, había comenzado el proceso de relacionamiento y participación activa dentro del panorama social y político en el que se encontraba el país para finales de los años 80 e inicios de los 90. Con la participación directa en la asamblea constituyente logró poner de manifiesto la visión de los pueblos étnicos en la nueva Carta Política. Como se señaló en el capítulo anterior, esa participación logró establecer derechos fundamentales relacionados en los artículos de la Constitución Política de 1991, que permitieron que las comunidades indígenas avanzaran en el camino para hacer efectivos sus derechos y participar activamente en los asuntos que afectan su existencia.

La incidencia de la ONIC y su énfasis sobre la tierra, la autonomía y la cultura, puede observarse en la propuesta de cinco puntos que realizó en noviembre de 1990 titulada “La Colombia que queremos”. La declaración abordó las necesidades y demandas de las comunidades étnicas, como se refleja en uno de los pronunciamientos que al respecto realizaron los líderes de la organización:

Tanto los indígenas como los negros y los raizales hemos sido pueblos históricamente excluidos, desconocidos y discriminados; hemos sufrido el saqueo violento de nuestros territorios o se nos ha desplazado con medidas económicas, sociales y militares; nuestros lugares de asentamiento coinciden con el mapa de la pobreza, y nuestras culturas han sido sometidas a la persecución y a políticas integracionistas, en nombre de la cultura occidental, de un dios o de la soberanía nacional. De ahí que en permanente contacto con las organizaciones negras y raizales nuestras propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente consistieron en primer lugar en el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano (ONIC, 1995, pp. 29-30).

Esa propuesta de la ONIC manifestaba la apuesta por la defensa de los derechos de todos los pueblos étnicos que se circunscribe al territorio y la cultura, indicando el panorama en el que se encontraban las diferentes comunidades étnicas del país y la necesidad de una Constitución garantista de derechos para todos. Así, se exigía al Estado el reconocimiento de todas las culturas que hacen parte de la nación y el valor cultural frente a los derechos que se reclaman y que tienen que ver con la tierra y la autonomía como base para su pervivencia.

De esta forma, durante ese período de conformación de la ONIC, una de sus banderas en la lucha fue el de la autodeterminación de los pueblos indígenas que, como vimos, está íntimamente ligado al concepto de territorio y la capacidad de gobernanza de las comunidades que habitan la tierra. Esas luchas significaban, en primera instancia, superar las barreras de la brecha entre la jurisdicción ordinaria con su institucionalidad y el reconocimiento de las jurisdicciones especiales indígenas de cada pueblo originario.

Bajo ese entendido, la Organización Indígena de Colombia (ONIC), dentro de un contexto por la reivindicación de los derechos de los indígenas en Colombia, ha jugado un papel importante para la pervivencia de todos los pueblos indígenas que conforman la nación

colombiana. Al respecto, Higuera y Vela (2016), expresan que “la ONIC representa un punto de apoyo fundamental para la participación y proyección política de los pueblos indígenas colombianos, en el marco de la defensa de sus derechos humanos y la autonomía territorial” (p. 25).

Esa lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas tenía en su trasfondo el reconocimiento del legado que existe entre la conexión de los pueblos indígenas y el territorio. Y es que como lo manifestó Osorio (2017) las organizaciones y movimientos indígenas, históricamente han centrado su lucha en la defensa de sus territorios y de su autonomía, especialmente porque estos territorios se caracterizan por ser económica, política y militarmente estratégicos para los actores sociales y políticos, en el marco del conflicto armado colombiano.

Esa característica de los territorios desencadenó que en distintos lugares del país se tuviese conocimiento de la persecución a diferentes líderes sociales, entre ellos dirigentes de pueblos indígenas que venían siendo amenazados, asesinados y desaparecidos. Una de las banderas que defendían los líderes indígenas y de mayor complejidad era la del territorio, pues en Colombia en distintos lugares de ocupación indígena se venían adelantando estudios, proyectos y extractivismo de recursos naturales. Al respecto, Mendoza (2012) en el estudio de caso minería en territorios indígenas del Guainía en la Orinoquia y la Amazonia colombiana, afirmó que:

(...) Desde siempre también, el desarrollo de estas actividades extractivas ha puesto en conflicto intereses y visiones del mundo comprometiendo a su paso derechos de diversos sectores sociales y estatales, situación que se vive actualmente en amplias zonas del Continente debido al auge de las industrias extractivas y megaproyectos de sectores minero-energéticos, madereros, pesqueros, farmacéuticos o agroindustriales

que con renovado vigor, tienen injerencia en la vida y los territorios de los pueblos indígenas (p. 5).

Este tipo de concesiones representan una gran afectación para los pueblos indígenas ya que han tenido un amplio margen de permisos estatales, sin contar con una acertada concertación con los grupos étnicos. A esto se sumaban problemas adicionales como la presencia de grupos armados de distinta índole que se disputaban las tierras para el control de sus fuentes de financiamiento.

Esas problemáticas que afectan directamente los territorios de los pueblos indígenas, dotaron de sentido la conformación de la ONIC como una forma de organización y movilización en la que los pueblos indígenas buscaban avanzar en la defensa y exigibilidad de sus derechos. Por ello, entre las acciones desarrolladas por la ONIC después del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política, estuvo la discusión y denuncia de proyectos de ley que afectaran sus territorios, su autonomía y su cultura. Por ejemplo, en 1993 la ONIC denuncia la Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente que no reconoce la autoridad de los Cabildos en los resguardos, ni la propiedad de las tierras de los resguardos. Simultáneamente, se acusa el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial haciendo visible la necesidad de consultar a los pueblos indígenas y establecer un proceso de participación (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019).

En ese momento, el panorama social y político del país continuaba caracterizado por la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y la expedición de leyes que afectan su autonomía, sus tierras y su cultura sin la participación indígena. De hecho, según Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate (2019), en el final de la década de los noventa y principio del siglo XXI se habían deteriorado los derechos de los pueblos indígenas ya reconocidos por la Constitución y conquistados mediante la resistencia y movilización indígena. Esta situación se generó

bajo el pretexto de la adecuación interna del Estado para la aplicación de una Constitución que reconoció la autonomía del territorio de los pueblos indígenas, que afirmó el pluralismo jurídico pero que, en su desarrollo, se ha desvirtuado, masacrando los derechos que permitieron la vida de los pueblos indígenas, tal como lo realizó la acción militar en la masacre del Nilo y de los constantes asesinatos de líderes indígenas (p. 147).

Adicionalmente, los avances que se generaban en el panorama internacional no eran implementados de manera efectiva en el territorio colombiano pese a que se ratificaran declaraciones, acuerdos y convenios. De hecho, el tema de la consulta previa en el ordenamiento jurídico colombiano se reguló con la expedición del Decreto 1320 de 1998, pero “nunca se efectuó con los pueblos indígenas, ni con las comunidades negras, pero, a pesar de estar en contravía de lo dispuesto en la Declaración 169 de la OIT, esta entró en vigencia” (Buitrago, Cundumi, Yaya y Yate, 2019, p. 151).

El reconocimiento del derecho a la Consulta Previa en la normatividad nacional debía garantizar la inclusión, participación y autonomía de los pueblos indígenas, y aportar en la protección de sus territorios y su cultura. Sin embargo, en la realidad se limitó a asignar responsabilidades para que desde el Estado se emitieran directrices a las autoridades ambientales y de acuerdo a los impactos que se observaran, fueran estas mismas quienes dispusieran de conceder los permisos para determinado proyecto. Así, esta directriz seguía sin tener en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas y se seguía vulnerando la participación que debían tener y las decisiones frente a las concesiones sobre sus tierras.

Bajo este panorama, la ONIC, desde inicios del siglo XXI, lideró diferentes estrategias para visibilizar las necesidades de los pueblos indígenas y hacer frente a las problemáticas que, por la presencia del conflicto armado, los intereses de gobiernos de turno y los proyectos económicos, afectaban sus territorios y, por ende, su pervivencia como

comunidades. Las mingas indígenas fueron el principal repertorio utilizado, entre las que se destaca *La Gran Minga por la vida y contra la violencia* en el 2001 realizada por indígenas del departamento del Cauca contra “la barbarie producida por el conflicto armado en sus territorios y la amenaza representada por el avance del capitalismo del libre mercado para su supervivencia como pueblos” (Hernández, 2003, p. 112). Así mismo la Minga declarada en 2002 por las comunidades del resguardo de Jambaló “en defensa de la vida, el territorio y la unidad ante la amenaza de los actores armados que merodeaban en sus cercanías” (p. 116).

Estas movilizaciones representaron el pensamiento indígena que se oponía a la guerra y a la vulneración de derechos, y que se organizaba en torno a la defensa de sus territorios y a la autodeterminación. De esta forma, la ONIC se fue constituyendo en una organización que se rige bajo los principios del movimiento indígena: la unidad, el territorio, la cultura y la autonomía; y que se reconoce como una autoridad de gobierno estructurada por instancias basadas en la ley de origen o ley de gobierno propio para regirse bajo ese sistema normativo que han conservado los pueblos indígenas.

Las instancias que conforman a la ONIC son: el Congreso Nacional como máxima autoridad de gobierno; la Asamblea de autoridades, el Parlamento Indígena como órgano que elabora y discute las leyes propias; el Consejo Nacional de Justicia, encargado de fortalecer la justicia propia, el Consejo de Gobierno, la Consejería Mayor y otra serie de consejerías que tratan temas específicos como las finanzas, los derechos humanos, el territorio, la educación propia, la medicina tradicional, la familia, entre otros. En la figura 2 se puede observar esa estructura de gobierno propio de la ONIC.

**Figura 2**

*Estructura de gobierno propio de la ONIC*



Fuente: ONIC, 2015.

Con base en esa estructura, se puede afirmar que la autodeterminación y la capacidad de gobernanza fue otro de los ejes centrales en la lucha y las movilizaciones de los pueblos indígenas bajo la representación de la ONIC; teniendo en cuenta que cada una de las instancias de esa estructura trabaja sobre los principios del gobierno propio. Es importante

tener en cuenta que el poder de decisión de las comunidades indígenas siempre ha sido guiado bajo los postulados de la ley de origen o ley de gobierno propio, que para líderes como Evelis (2007), hace referencia a

la ciencia tradicional de la sabiduría y el conocimiento ancestral indígena, para el manejo de todo lo material y espiritual, cuyo cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía de la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida, del universo y de nosotros mismos como pueblos indígenas guardianes de la naturaleza, regula las relaciones entre los seres vivientes desde las piedras hasta el ser humano, en la perspectiva de la unidad y la convivencia en los territorios ancestrales legados desde la materialización del mundo (Citado en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas).

Es decir que, desde su constitución, una de las primeras preocupaciones de la ONIC ha sido el propender porque la ley de origen o ley de gobierno propio guíe el componente étnico, buscando que esa lucha por el territorio sea vista desde la comprensión de las formas propias de vida de cada pueblo y con esto lograr la coordinación necesaria con el Estado. Ese sistema normativo propio es el que ha guiado las estrategias para avanzar en el camino por el fortalecimiento de la ruta de implementación de la Consulta previa.

Por ello, en el año 2016, la ONIC centra su interés en la reestructuración de la misma organización, enfatizando en la forma propia de gobierno. Esto da como resultado la "Ley de gobierno propio pacto para volver al origen" aprobado en Asamblea Nacional en el año 2017. Esta ley fue ratificada en posteriores reuniones de sus fundadores, las organizaciones filiales y sus 4 divisiones de macro regiones y territorios, así como por la Asamblea Nacional de Mujeres y reuniones con el Consejo Mayor de Gobierno. Finalmente, en noviembre del año 2019 se realiza la Asamblea Nacional de Autoridades Indígenas Ampliada, con el cual entra

en vigencia la Ley de Gobierno Propio (Ley de Gobierno Propio Pacto para Volver al Origen, 2019).

Esta “Ley de Gobierno Propio Pacto para Volver al Origen”, sienta las bases de gobernanza que servirán como directriz para las acciones de la organización. Esta ley plantea propuestas fundamentales a partir de las que la organización apuesta a caminar en los años siguientes y así lograr la unidad de toda la organización del orden nacional. La ley de origen es recogida en un documento físico que está constituido por dos títulos: el título I denominado lo propio y constituido por 40 mandatos, y el título II denominado lo intercultural y constituido por 99 mandatos, para un total de 139 mandatos que buscan fortalecer el movimiento indígena y la ONIC como parte de él (ONIC, 2020).

La ley de gobierno propio parte de los títulos de “Lo propio” y “Lo Intercultural”. Lo propio tiene su núcleo en los principios, los valores y las plataformas de lucha. En palabras del CRIC (2004), se hace referencia a “lo propio en lo que tiene que ver con la aplicación de la justicia al interior de sus comunidades: Derecho mayor, derecho propio, derecho interno, justicia propia, derecho natural”. En otras palabras, podemos entenderlo como todo un conjunto orientador que posibilita la pervivencia de los pueblos indígenas, y la reafirmación de las formas propias de gobierno. La ley además ratifica a la ONIC como la organización representativa de los pueblos indígenas que parte principalmente por el respeto a la palabra de las autoridades indígenas y la armonización con la naturaleza.

Por otra parte, el título de la interculturalidad hace referencia a las formas como se comunica la organización, y las formas de articulación tanto con el Estado como en distintos escenarios políticos. Esa agenda incluye, también, el diálogo con la sociedad; es decir, con todos los grupos sociales de la Nación. De esta forma, la interculturalidad se configura

como un proceso basado en el derecho a la coexistencia pacífica, el reconocimiento y respeto mutuo entre todas las nacionalidades, pueblos y demás sectores sociales,

proceso en el cual el Estado se constituye en garante social, político y jurídico, con el fin de convivir en igualdad de derechos, justicia social y en condiciones de paz y armonía (Walsh, 2009, p. 102)

La unión de estos dos títulos y sus respectivos mandatos de la Ley de Gobierno Propio, refuerzan la gobernabilidad de la organización, la participación y los órganos de decisión, administrativos y de asesoría en la que está presente las consejerías y en ella la de Territorio, bienes naturales y biodiversidad. De esta forma, la ley de gobierno propio juega un papel relevante para las acciones que desarrolla la ONIC, más aún cuando estas se enfocan principalmente en garantizar los principios de la pervivencia, el buen vivir y la autodeterminación, para lograr a través del buen gobierno la soberanía de los territorios de los pueblos indígenas.

Además, los principios de la Ley de origen se relacionan con el territorio como ese lugar sagrado. Este es descrito como el

Espacio de relacionamiento de los pueblos con sus dioses y sueños. Espacio terrestre, aéreo y marítimo en el que la vida se entrelaza creando un orden material y simbólico debajo del suelo, sobre el suelo y encima del suelo. Sitios sagrados para comunicarnos con los espíritus del agua, del fuego, de la tierra, del viento y aprender a leer en la naturaleza (ONIC, 2019).

Desde esa visión de los pueblos indígenas, el territorio se comprende como el lugar donde habita un conjunto de prácticas culturales determinadas y el legado de sus pobladores. Por lo tanto, la lucha se orienta a garantizar que, como lo consagra el artículo 330 de la Constitución Política del 91, los territorios sean gobernados por consejos conformados y reglamentados, según sus usos y costumbres. Es decir, donde están presentes los usos y costumbres propias de cada una de estas comunidades.

Bajo ese entendido, la Ley de Gobierno Propio debe comprenderse como un marco rector del pensamiento indígena, que debe servir como fundamento a las acciones implementadas por la ONIC para la defensa del territorio como parte integral de los principios del movimiento indígena. Por ende, la Ley de Gobierno Propio reafirma el carácter de la ONIC como autoridad política que reúne los intereses de los pueblos indígenas del país y de las organizaciones filiales, y reivindica la lucha por la defensa de los derechos y la protección de los principios fundantes de Unidad, Territorio, Cultura y Autonomía.

Así pues, con la descripción del surgimiento de la ONIC y de las primeras acciones que desarrolló para aportar al movimiento indígena, se puede afirmar que la resistencia de los pueblos indígenas debe verse como un ejercicio de apropiación de sus valores culturales y de la organización de cada uno de los pueblos indígenas para no permitir su extinción física y cultural. Aunque esas luchas inicialmente se dieron en la unidad de cada grupo originario, posteriormente fueron acogidas por la ONIC en su interpretación de las múltiples similitudes de ver el mundo, y factores en común como los sistemáticos métodos de exclusión y abandono del Estado, que forman el entramado de la unidad de lucha en la organización.

En suma, podría decirse que dentro de ese carácter político y administrativo que debía conducir la ONIC, su finalidad es la de preservar los derechos de los pueblos indígenas teniendo en cuenta el rescate de los territorios y la lucha incansable frente a la explotación de los recursos naturales sin la plena consulta y el papel del fortalecimiento de sus liderazgos para avanzar en la ruta metodológica para la Consulta Previa.

### **La ONIC y el fortalecimiento de la Consulta Previa**

En este apartado se describen las acciones que ha liderado la ONIC para aportar en la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa en concordancia con el mandato consagrado en la ley de origen. Entre esas

acciones está el informe de seguimiento al EPU, espacios de encuentros con otros sectores, mesas consultivas, mingas, movilizaciones, comunicados, denuncias, acciones de tutela, participación en comisiones internacionales y el congreso entre pueblos indígenas.

El informe de seguimiento al Examen Periódico Universal, que es un documento en el que se sistematiza los seguimientos que ha ejecutado la ONIC a las recomendaciones que se realizó al gobierno colombiano en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). El EPU es un proceso bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país (Consejo de Derechos Humanos).

El establecimiento de espacios en los que se reúnen los pueblos indígenas de Colombia, y pueden confluir otros sectores e instituciones sociales, posibilitan la discusión sobre temas de interés y generan encuentros entre diferentes posturas que desencadenan propuestas para abordar y hacer frente a las situaciones que los afectan. Entre esos espacios está el Encuentro Nacional de Consulta Previa de la ONIC en el que se reunieron pueblos, organizaciones y autoridades indígenas; la XI Mesa Consultiva en la que se reunieron asociaciones campesinas y comunidades indígenas que los unía la lucha por los territorios; y el X Congreso Nacional de Pueblos Indígenas que reunió a los líderes de los pueblos indígenas en el Resguardo Nasa Embera Chamí, ubicado en el corregimiento La Delfina.

La participación y conformación de escenarios de resistencia como las Mingas Nacionales y los Paros Nacionales ha sido una forma de movilización de los pueblos indígenas para ejercer presión contra las constantes vulneraciones a sus derechos. Estos escenarios se complementan con los comunicados, denuncias y acciones de tutela que visibilizan las deficiencias y problemáticas generadas por normativas y directrices presidenciales que hacen de la consulta previa un mero trámite administrativo, útil para

aprobar proyectos económicos sin tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios.

También, la ONIC ha participado en escenarios internacionales organizados por órganos de defensa de los derechos humanos. En estos escenarios los pueblos indígenas tienen la posibilidad de visibilizar la situación interna del país y las deficiencias del Estado frente a la garantía de los derechos que han sido reconocidos en la normatividad nacional y en la ratificación de tratados internacionales. De esta forma, la ONIC ha logrado que organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realice recomendaciones y seguimientos al Estado colombiano para que cumpla con sus obligaciones como Estado social de derecho.

En conjunto todas estas acciones se constituyen en aportes de la ONIC para el fortalecimiento de la consulta previa, buscando hacer de ésta un mecanismo para fomentar el diálogo intercultural y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Con todas estas acciones la ONIC se convierte en un intermediario entre la ley de origen y la consulta previa, generando espacios de movilización y discusión para el fortalecimiento de este instrumento legal desde los principios fundamentales de los pueblos indígenas. La figura 3 sintetiza las acciones que se describen en este apartado, las cuales abordan el período entre el año 2019 y el año 2021.

**Figura 3**

*Acciones para el fortalecimiento de la consulta previa*



Elaboración propia

La ONIC empezó a desarrollar una ruta metodológica con base en el desarrollo del artículo 96 literal C de la Constitución, y de lo dispuesto en el Capítulo Anexo Indígena del Plan Nacional de Desarrollo. Para la creación e impulso de las mesas de trabajo de esa ruta, se debía consolidar las necesidades puntuales que había en las distintas regiones. En ese caminar por la defensa del derecho a la Consulta Previa con Consentimiento Previo Libre e Informado, la ONIC establece unas dinámicas específicas que se pueden ver en el Primer Informe de Seguimiento al Examen Periódico Universal (EPU) 2018-2019. El Examen Periódico Universal (EPU), es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, con el cual se busca mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de la ONU.

Este informe sistematiza el seguimiento que se ha realizado a las recomendaciones que el Consejo de Derechos Humanos realizó al gobierno colombiano en el Examen Periódico Universal que se llevó a cabo en Ginebra el 10 de mayo de 2018. “Colombia recibió 211 recomendaciones de las cuales aceptó 183, tomó nota de 28 e hizo 5 compromisos voluntarios. De las 211 recomendaciones, 26 se refieren a los pueblos indígenas” (ONIC, 2019, p. 9).

En este primer informe se abordan cuatro ejes, entre los que se encuentra el eje de consulta y consentimiento previo, libre e informada y se analiza las dinámicas de este derecho. Además, se describen algunas de las acciones que de forma gradual venían desarrollándose frente al tema de la implementación de la Consulta Previa. Para ello, se generó un diálogo “con Resguardos y comunidades pertenecientes a veintitrés (23) pueblos indígenas de diversas regiones del país, para entre otras cosas, analizar la aplicación del derecho a la consulta previa en sus territorios” (ONIC, 2019, p. 22).

En medio de esos diálogos se reconoce las problemáticas comunes en las Consultas que se han implementado, y se destaca que la mayoría de procesos de Consulta Previa son inusuales, que son un mero trámite administrativo para legalizar las concesiones bajo procedimientos que están siendo regulados por directivas presidenciales como la 01 de 2010 y la 10 de 2013. En palabras de líderes políticos como Alirio Uribe Muñoz, esa regulación que le da el gobierno a la Consulta previa con ese tipo de directivas,

no respeta los derechos de los grupos étnicos y se ha convertido más en un obstáculo para el desarrollo y no como la garantía de un derecho fundamental a la cual está obligado el Estado en virtud de normas internacionales de derechos humanos (Citado en ONIC, 2015)

Es decir, sin una verdadera consulta a los pueblos indígenas las disposiciones legales frente a la Consulta Previa no cumplen con el trámite de concertación entre las comunidades

indígenas y las empresas privadas. Por ello, en ese informe que la ONIC realiza sobre las consultas que se han implementado con resguardos y/o comunidades indígenas del país, determina que en esos procesos no se respeta las estructuras de gobierno propio ni se reconoce el rol y el poder de las autoridades indígenas.

En el mismo sentido, en ese Primer Informe de Seguimiento al Examen Periódico Universal se indica que esas dinámicas responden a causas específicas como el descuido por parte del Estado hacia el cuidado del medio ambiente, la estigmatización a los movimientos que cuidan la madre tierra, la imposición de calendarios de las empresas y entidades públicas para realizar agendas de consulta. Sumado a esto, la falta de presupuesto para las consultas y participación, la denominación de consultas a las reuniones o charlas, y la elaboración de proyectos de reforma agraria que incentivan el fracking y otras prácticas que van en contra de los territorios, como el uso del glifosato para erradicar la hoja de coca.

Este documento también expone como causales de la imposibilidad de una efectiva implementación de la consulta previa, el no reconocimiento de los territorios pertenecientes a indígenas y su autoridad, ya que existe un

desconocimiento de la autoridad ancestral sobre el ordenamiento territorial propio, por parte del gobierno y el sector privado, al momento de proyectar bloques petroleros, polígonos mineros, concesiones viales, hidroeléctricas y otro tipo de obras y actividades industriales, mientras presiona nuevas delimitaciones ambientales para restringir la autonomía indígena y uso de saberes tradicionales en su cuidado (ONIC, 2020, p. 25).

En pocas palabras, para la ONIC, ese desconocimiento de sus autoridades y sus territorios por parte del Estado termina afectando la autonomía para decidir en las formas de autodeterminación administrativa y política que los grupos indígenas tienen como derecho

sobre sus tierras. En consecuencia, ese desconocimiento termina por ofrecer concesiones sobre los territorios ancestrales, ignorando así las peticiones y necesidades de los grupos étnicos que habitan dichas tierras bajo el argumento de que carecen de legitimidad.

A estas limitaciones en la implementación de la Consulta Previa se le suma el silencio e inactividad de parte de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y del mismo modo los delegados para los asuntos étnicos. Así mismo, la falta de voluntad por parte de la jurisdicción ordinaria para entablar diálogos y permitir la construcción colectiva junto con la jurisdicción indígena. Todo ello genera que el gobierno y los sectores privados puedan imponer modelos de gestión ambiental y territorial, amenazando “el futuro de los bosques y pueblos ancestrales, burlando sus planes de vida y salvaguarda, envenenando y privatizando las cuencas, tierras y semillas, así como empobreciendo, enfermando y desarraigando a las comunidades indígenas” (ONIC, 2020, p. 26).

Igualmente, en este informe de seguimiento se expone que el desacato a las sentencias y autos que la Corte Constitucional ha emitido, demuestran que no hay garantías efectivas hacia el respeto de la Consulta Previa como derecho fundamental. Así mismo el incumplimiento de parte del Estado a los acuerdos de Paz pactados en la Habana, donde se incluía el capítulo étnico, trae consigo que la regulación por parte del Estado hacia la Consulta Previa solo sea utilizada como un instrumento para legalizar proyectos.

Frente a la identificación de estas problemáticas relacionadas con la consulta previa, la ONIC implementa estrategias para exigir y aportar en la transformación de las dinámicas que están caracterizando los procesos de consulta y diálogo con los pueblos indígenas. Entre esas estrategias, los encuentros y reuniones entre líderes de las comunidades indígenas representan una posibilidad para visualizar las necesidades de los pueblos indígenas y coordinar acciones colectivas. Por ello, en noviembre de 2019 se realiza el Encuentro

Nacional de Consulta Previa de la Organización Nacional Indígena de Colombia, celebrado en Bogotá. En el marco de ese encuentro y respecto a la violación sistemática del derecho a la Consulta Previa, la ONIC realiza 12 denuncias y 7 solicitudes puntuales al Estado y a sus entes institucionales.

Entre esas denuncias, la ONIC insiste en que la consulta previa, tal como la plantea el gobierno nacional, restringe la participación de las comunidades y vulnera la autonomía y autodeterminación, puesto que “realizan la Consulta desde Directivas Presidenciales no consultadas con nuestros pueblos, que no favorecen la concertación y contrarían los Fallos de la Corte Constitucional y nuestra ley de origen” (ONIC, 2019). Los mecanismos del gobierno a través de directrices no cuentan con la participación de las comunidades étnicas, y por tanto son arbitrarios a las leyes ancestrales y no respetan las decisiones de las altas cortes como tampoco de los convenios internacionales.

En torno a esas denuncias, se solicita al Estado que garantice consultas respetuosas de las leyes de origen, que excluya de los territorios indígenas la aplicación de normas, políticas o tratados que restrinjan la autonomía sobre su manejo, y que suspenda cualquier proyecto que conlleve a la exploración o explotación minero energética, a la aspersion química o al uso de mercurio y otro tipo de químicos y transgénicos en los territorios indígenas. Del mismo modo, se hace hincapié en la implementación de instrumentos operativos como audiencias, controles de carácter político e investigaciones judiciales con sus respectivos fallos para quienes hayan cometido acciones en contra de los territorios, miembros de los pueblos indígenas o comunidades completas y daños generales a la madre naturaleza.

Otra de las estrategias que continuó implementando la ONIC durante el año 2019 fue la convocatoria a mingas nacionales, lo cual, ocasionó que múltiples comunidades se tomaran por vía de resistencia y legítimo derecho a la protesta las vías y calles del país. De esta forma, se exigió al gobierno el cumplimiento de compromisos pactados incluidos en los acuerdos de

La Habana. Dichas mingas, estuvieron motivadas por el descontento colectivo de una sociedad que a finales del mismo año se vería reflejado en diversos lugares del país con marchas multitudinarias que, entre otras, también toca fibras sobre los territorios de pueblos indígenas (Llano, 2019).

Esos encuentros y esas mingas, donde se escuchaban las voces de los indígenas y se unían esfuerzos para visibilizar las limitaciones existentes en la aplicación de consultas previas, desencadenaban mecanismos formales de protección como la acción de tutela. Así lo realizó el Cabildo Muisca de Bosa, logrando la modificación del Plan Parcial Edén - El descanso, “dado que su formulación inicial se realizó de forma inconsulta con su Asamblea de Autoridades, afectando la integridad de su territorio ancestral dentro de la localidad” (ONIC, 2019).

La tutela interpuesta posibilitó la implementación de una Consulta Previa en la que se llegó a acuerdos con las instituciones distritales de Bogotá. Entre los acuerdos más importantes se destaca la designación de 150 hectáreas a nivel rural para la comunidad; 3.17 hectáreas para la unidad de vivienda colectiva; y el poder tener y visibilizar a nivel nacional e internacional sus procesos de etnoturismo (ONIC, 2019). Frente a estos logros relacionados con la implementación de la consulta previa, Ángela Chigasuque (2019) la gobernadora del Cabildo de Bosa, expresa lo siguiente: “para nosotros como comunidad Muisca de Bosa es un orgullo, somos pioneros a nivel nacional y latinoamericano en realizar una consulta previa en contexto urbano, gracias al tesón de nuestra gente, la guía espiritual y el apoyo de muchos”.

En el marco de esas acciones implementadas a lo largo del año 2019 eran importante ese tipo de alcances logrados frente a instituciones del gobierno referentes a la consulta previa. Lograr respuestas a favor de las comunidades étnicas por vía de tutela y ganar espacios de participación de la Consulta Previa en la Capital del País, resultaba de gran

impacto tanto a nivel nacional para lograr analogías con casos similares, como en el orden internacional de visibilizar esas luchas legales.

En medio de esas problemáticas, exigencias y también logros relacionados con la consulta previa, se inicia el año 2020 en medio reuniones en las que se convoca a líderes sociales de diferentes regiones del país, para concretar acciones indicadas con los pueblos milenarios, los pueblos afro y las personas jurídicas que permitan prepararse a fin de hacer frente a la falta de voluntad del Estado para las garantías en la efectividad de derechos. En ese sentido, la ONIC, teniendo en cuenta la similitud en la lucha por el territorio, convocó a los grupos indígenas para que en unión con las comunidades afros y campesinos hicieran parte activa del paro nacional que se venía adelantando por diferentes sectores sociales.

(...) nuestra participación unificada en el Paro Nacional, para lograr revertir las pretensiones de las 2362 personerías jurídicas que tienen el control de más de 40,600,000 hectáreas, mayoría en el senado y cámara, además del control del sistema electoral que les permite tener poder ejecutivo para su continuidad y llevar las riendas de lo financiero, económico, latifundio y demás para someternos a la vil esclavitud (ONIC, 2020).

Como estrategia de lucha por parte de la ONIC, se aludía a la unidad en medio de las movilizaciones masivas para reclamar junto con los demás sectores sociales el cumplimiento de la garantía de derechos. Estas garantías propendían velar por los postulados normativos de la Constitución, para evitar que con las decisiones del gobierno de turno se vulneraran derechos como el de la Consulta Previa, y se continuara avanzando en políticas excluyentes de participación y toma de decisiones.

La ONIC, cumpliendo con su misión de propender por los derechos de los pueblos indígenas, realizó igualmente los acompañamientos respectivos a los pueblos filiales<sup>2</sup>, encontrando en esas diligencias que las instituciones del Estado omitían el alcance del pronunciamiento que la Corte Constitucional profirió en Sentencia T 052 de 2017. Acorde a eso, se decide organizar la XI mesa consultiva, la cual, tiene por finalidad generar un espacio de articulación entre instituciones en base a una temática de interés público, en este caso, la exigencia por el cumplimiento de los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a la implementación de la consulta previa.

En esa coordinación, la mesa consultiva celebrada en la ciudad de Cúcuta contó con la participación de la ONIC, la asociación campesina del Catatumbo - ASCAMCAT, la Asociación de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC y la comunidad indígena Barí de la Zona. En dicha reunión se pudo evidenciar la ausencia de instituciones que se encuentran en el fallo de la corte, el desconocimiento de los delegados del sistema organizacional y judicial indígena, así como de las maniobras de dilación e imposición de propuestas a través de interpretaciones desfavorables de las normas ordinarias (ONIC, 2020).

La importancia de desarrollar una mesa consultiva para trabajar sobre el derecho a la consulta previa radica en que estos son espacios en los que se puede generar diálogos interculturales, contando con la asistencia de diferentes grupos sociales que, como los indígenas y los campesinos, buscan reivindicar sus derechos. Además, las mesas cuentan con la presencia de instituciones estatales y sectores privados que están ++y aportan al tema. No obstante, la ONIC (2020) expresa preocupación porque en las sesiones de la XI mesa consultiva no estuvo presente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Educación, quienes se encuentran vinculados al tema y de quienes se esperaba respuesta frente a las

---

<sup>2</sup> Es decir, pueblo, cabildo u organización, reconocidos por el Ministerio del Interior, que se unen a la gran organización que es la ONIC y tienen voz y voto en la toma de decisiones.

acciones que han desarrollado en el marco de la sentencia emitida por la Corte Constitucional.

Las acciones de la ONIC también se proyectan al ámbito internacional. Así, durante el 2020, la ONIC en coordinación con otras organizaciones como el Congreso Nacional de Paz Afrocolombiano - CONPA, el Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente - AISO y la Comunidad de Juristas Akudabaura, intervienen y participan en la *Audiencia El derecho a la Consulta y el consentimiento Previo, libre e informado de los pueblos indígenas*, en el marco del 177 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es de resaltar que el desarrollo de estas reuniones permite que se pueda trabajar de manera articulada, compartiendo todas las diferencias para identificar lo que se quiere como unidad y hacia dónde se quiere ir.

Esas reuniones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ponen de manifiesto que los vacíos existentes en la normativa de la Consulta Previa han sido utilizados por parte de las entidades del gobierno como el Ministerio del Interior. El argumento central es que este ministerio además de extralimitarse en sus funciones, intenta implementar una consulta que no tiene en cuenta el sistema de participación indígena sobre su reglamentación, y por tanto carecen de procedimientos apropiados para la intervención que debe hacerse sobre sus protocolos.

En esas reuniones se realizó una serie de intervenciones ante la Comisión Interamericana de Derechos, levantando la voz frente a órganos internacionales que en últimas buscan presionar a la comunidad internacional de Derechos Humanos, para que se declare la nulidad de distintos instrumentos jurídicos asociados a la consulta previa. Entre estos están el Decreto 2353 de 2019 sobre el Procedimiento de Gestión de la Consulta Previa, el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta y la Directiva Presidencial 08 del mismo año (ONIC, 2020).

Durante esas intervenciones se dieron a conocer problemáticas puntuales como la reducción del diálogo intercultural, la subordinación a los intereses privados, la limitación en los lineamientos de las metodologías, el desconocimiento a la adecuación cultural, la falta de profundidad en riesgos y beneficios de los proyectos, la falta de transparencia sobre la información acerca de las iniciativas, la falta de participación de la mujeres junto con los efectos que producen los riesgos diferenciales, que por lo anterior insta a la derogación del Decreto 2353 (ONIC, 2020).

Bajo ese entendido, la Relatora oficial de la Comisión de Derechos Humanos de la CIDH instó a cumplir a los Estados con las obligaciones de rango internacional y puntualizó:

(...) llamamos a los Estados también a suspender o abstenerse de aprobar o invertir en cualquier actividad industrial o agrícola a gran escala, si no se han aplicado los mecanismos apropiados de consulta y participación con arreglo a las normas internacionales incluido el Consentimiento, Previo Libre e Informado de los pueblos indígenas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

El llamado que realiza esta institución judicial de protección de los derechos humanos tras las intervenciones realizadas por diferentes organizaciones y líderes de pueblos indígenas, representa parte de los logros de esos movimientos que trabajan dentro y en pro de sus territorios, pero que son capaces de llegar y visibilizarse en el panorama internacional. El Estado colombiano tiene responsabilidades de rango internacional, por ello, como un instrumento vinculante para los estados partes, este tipo de mecanismos es idóneo para presionar a los gobiernos que incumplen dichos acuerdos.

Para el año 2021, la ONIC continúa trabajando en torno al seguimiento y la denuncia de normas que van en contra de constituir a la consulta previa como un encuentro para el diálogo intercultural y un mecanismo de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Por ende, desde su plataforma de lucha decide emitir un nuevo comunicado público e iniciar una serie de acciones en contra de las políticas que menoscaban el Derecho a la Consulta propia. De esta forma, hace un llamado para la defensa del Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada, convocando a la unidad de los pueblos indígenas para continuar en resistencia contra de las directivas presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013, 08 de 2020 y el Decreto 2613 de 2013, encargadas de la gestión y protocolización de la consulta previa.

Conforme a lo anterior, para la ONIC era fundamental no permitir que el Decreto 2613, que había creado el Protocolo de coordinación interinstitucional para la Consulta Previa, continuara en manos centralizadas del poder que tenía el Ministerio del Interior. Este organismo había creado la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa con el fin de reglamentar criterios y requisitos para la certificación de los pueblos indígenas, bajo normas no consensuadas con las comunidades indígenas. Ante ello, la ONIC propuso lo siguiente:

La Comisión Política de la ONIC, el 2 y 3 de febrero, orientó incorporar en la agenda de defensa de este Derecho, y de manera alterna a la consulta de dicha norma, la movilización permanente por su defensa, el litigio estratégico para denunciar la inconstitucionalidad de las iniciativas para su reglamentación inconsulta, el trabajo espiritual y la presentación de una contrapropuesta de coordinación interinstitucional, interétnica y territorial, que recoja la autoridad de todos nuestros pueblos, en las instancias públicas nacionales y locales, que direccionan política y administrativamente los procesos de consulta, mientras avanzamos con la construcción de un Protocolo Propio de Consulta Previa, que reafirme los principios para su garantía dentro de nuestros territorios, Ley de Origen, realidades, y necesidades (ONIC, 2021, p. 1).

El llamado que realiza la ONIC a los pueblos indígenas es a seguir planteando escenarios de discusión y establecimiento de estrategias para continuar resistiendo frente a las imposiciones del Estado. Así como a evaluar y realizar seguimiento a dichas estrategias, en pro de aportar en la construcción de una propuesta colectiva que fortalezca la implementación desde la mirada de todas las particularidades ancestrales.

En el mismo sentido, en abril de 2021, la ONIC junto a organizaciones como la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC, la Confederación Indígena Tayrona - CIT, las Autoridades Indígenas de Colombia - AICO, las Autoridades Tradicionales Indígenas - Gobierno Mayor y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI, respaldados por otras filiales como el Consejo Regional Indígena de Caldas - CRIDEC, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, entre otros, manifestaron en un comunicado su rechazo a las formas en las que el gobierno venía realizando las consultas previas respecto al uso del territorio.

Estas organizaciones indígenas trazan la línea de tiempo y las formas como los entes institucionales han querido implementar la consulta previa de forma autoritaria e inconsulta, viendo con preocupación el intento de octubre de 2018, el del año 2019 y el nuevo intento de reglamentación mediante proyecto de Ley Estatutaria del año 2021. Este último, que tiene los siguientes agravantes:

tanto el proyecto de ley en curso, como las modificaciones reglamentarias que viene promoviendo el Gobierno, responden al mismo afán de convertir la consulta previa en un simple procedimiento administrativo que se surta sin garantizar el pleno de condiciones desarrolladas por la jurisprudencia nacional e interamericana para obtener un consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos étnicos (ONIC, 2021).

Tanto para la ONIC como para las organizaciones en mención, el proyecto de Ley Estatutaria que intentaba reglamentar el gobierno, debía ser rechazado y no debía prosperar, por ser improcedente. Por un lado, porque lo que buscaba, entre otros temas, era regular el derecho fundamental a la Consulta Previa de forma impositiva, desconociendo el derecho que le asiste a los pueblos étnicos. Por otro lado, porque deben ser las comunidades étnicas los voceros para los trámites, procedimientos y titulares directos en la regulación de esa figura.

En medio del descontento por todas las actuaciones del gobierno de ese momento, y la convocatoria a la unidad que se había proclamado previamente, en mayo de 2021, la ONIC realizó el acompañamiento junto con una gran mayoría de sus filiales y autoridades indígenas para sumarse a las protestas. “Su acción más visible durante las jornadas del paro nacional ocurrió el 1 de mayo, cuando cerca de 5.000 indígenas, liderado por sus 127 autoridades llegaron a Cali a apoyar las protestas (El Espectador, 2021, 0m40s).

Otra de las estrategias y rutas de acción de la ONIC es el X Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, realizado del 26 al 30 de junio del 2021. Aquí la organización indígena, hizo una revisión de los distintos ejercicios de trabajo que había tenido la misma dentro de todas sus bases, puntualmente desde la reestructuración y entrada en vigencia de la Ley de gobierno propio.

Durante el X Congreso, las comisiones de trabajo se dividieron en diferentes Ejes para tratar diferentes temas propios de la autonomía administrativa y política de la ONIC. En lo que compete a la Consulta Previa, las autoridades indígenas produjeron mandatos en clave de defensa como Derecho Fundamental, dejando premisas en el Eje 3 denominado “la fuerza de la ONIC se encuentra en los territorios”, mandatos relacionados a los territorios, protección de la madre tierra y justicia climática, Derechos Humanos, derechos de los pueblos y construcción de paz (ONIC, 2021).

En la relatoría general de dicho Congreso, puede observarse el trabajo que se realizó por parte de las delegaciones de la ONIC. Se destaca el relacionamiento e incidencia político regional, nacional e internacional, tareas que entre otras se dieron a raíz de las coordinaciones en los procesos de consulta previa referente al sistema general de regalías, así como del marco de la Consulta Previa mecanismo abreviado Fast Track (ONIC, 2021).

En el X Congreso también se señalaron acciones importantes por parte de la organización referidos al cuidado de los territorios para los pueblos indígenas, donde se tiene en cuenta el alcance que han logrado frente a la seguridad jurídica y política, y la autonomía territorial. Frente a esos cuidados, se expone el acompañamiento al pueblo Zenu, Wayuu, Wiwa, Bari, Comunidad Tela Luz de Amanecer, Sabilona Barrulia Wistsilibo San rafael, Pitalito, Nación Uwa, Cabildo Menor Indígena El Porvenir, Cabildo Indígena Muisca de Suba, así como con otras organizaciones regionales y locales del cual se destacan el Pueblo Zenu de Membrilla, el Pueblo Barí, el Cabildo Awa, el Resguardo Provincial Unipa, Aciesna, Orpibo, Oric, Crivi, Kamentsa, Pueblo Nukak y el pueblo Pasto (ONIC, 2021).

Este tipo de decisiones tan trascendentales, así como los mandatos y propuestas que surgieron a raíz del X Congreso, dieron paso a la Declaración Política del mismo el 1 de julio de 2021. Esas decisiones fueron oportunas, dado que permitieron que se reconociera que en Colombia, factores como, el conflicto armado influye mucho en los desplazamientos forzados de población indígena, campesina de sus territorios, y también, los intereses dirigidos a imponer proyectos de inversión de las multinacionales (incluidas la del narcotráfico), las mineras, las hidroeléctricas y la agroindustria. Por esta razón se hace necesario que el gobierno de Colombia, implemente mecanismos y estrategias las cuales vayan dirigidas a mitigar la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en aquellas donde en mayor medida históricamente han sido más afectadas por los factores expuestos.

Ahora bien, se puede afirmar que las acciones implementadas por la ONIC se han enfocado, principalmente, en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia para garantizar su existencia desde la pervivencia de su cultura. Por ello, dentro del proceso organizativo puede identificarse que desde sus inicios nació con el propósito de crear una agenda política y de relacionamiento con las comunidades étnicas, y hasta la fecha ha logrado incidir en la reivindicación de los principios fundamentales de los pueblos indígenas: la unidad, la tierra la cultura y la autonomía.

Dentro de ese conjunto de acciones que ha realizado la ONIC desde su fundación, puede destacarse que esta organización ha logrado demostrar que los preceptos de la ley de origen o ley de gobierno propio, fortalecen las bases del pensamiento indígena y dotan de sentido la lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Así, el trabajo de la ONIC ha permitido dotar de contenido lo que significa la consulta previa y, a través de un repertorio complejo y diverso de acciones, ha construido una manera propia de entender lo que la consulta previa supone.

Esa manera en que los pueblos indígenas conciben y entienden el derecho a la consulta previa debe ser apropiada por los instrumentos legales existentes, generando un encuentro intercultural que propicie el fortalecimiento de los mecanismos que deben proteger los derechos de toda la sociedad. Esto cobra sentido, también, al entender que la defensa por el territorio, la autonomía, la autodeterminación y la cultura son de gran importancia en la garantía para la pervivencia no sólo de los pueblos indígenas, sino lo circunscrito en el cuidado del interés público como lo es el conjunto del medio ambiente.

Además de todo, cada acción que se ha venido trazando después del 2019, ha logrado reforzar toda la unidad de los pueblos que forman parte de la organización, y en esa medida se ha fortalecido el encuentro intercultural entre instituciones del Estado, otros sectores sociales y los pueblos indígenas. Ha sido mediante propuestas de movilizaciones, paros,

diálogos con el Estado y organismos internacionales que se ha creado una ventana visible para lograr pronunciamientos de diferentes entes y obligar a que se siga el camino hacia la protocolización de la Consulta Previa.

De esta forma, puede identificarse una amplia incidencia de todas las acciones desarrolladas por la ONIC, pues estas, no solo cuentan con pronunciamientos favorables respecto a la consulta previa por autoridades como la Corte Constitucional. También, ha generado respuestas y pronunciamientos de instancias internacionales que han constreñido la agenda política del gobierno y han sentido la presión de las denuncias y comunicados de la ONIC y la gran cantidad de pueblos indígenas que representa.

En conclusión, la ONIC ha desarrollado diversos procesos y ha concretado acciones en pro del fortalecimiento de la consulta previa y el consentimiento libre e informado como derecho fundamental para la pervivencia y el buen vivir de las diferentes comunidades indígenas. Aún queda un camino largo por recorrer, pero desde la visibilización y el análisis de las acciones que se han desarrollado hasta ahora, es posible concebir a la ONIC como defensora de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, como promotora del diálogo intercultural y como garante para lograr protocolizar la Consulta Previa. La importancia de todo ello radica en lograr, con el consenso de los pueblos étnicos y con la reglamentación en una ley estatutaria, la definición clara de las metodologías, los requisitos y los procedimientos para la garantía del derecho a la misma.

### **Capítulo III**

#### **La consulta previa: un instrumento de encuentro intercultural entre la legislación ordinaria y la ley de origen**

A partir del reconocimiento del trabajo de la ONIC para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en este capítulo se analizan las propuestas actuales para hacer de la consulta previa un instrumento de encuentro intercultural entre dos sistemas normativos. Estas propuestas permiten reconocer la forma en que las diferentes comunidades indígenas unifican sus esfuerzos para construir una ruta colectiva en la que se generen intercambios con otros sectores sociales y se entablen diálogos constructivos con el Estado para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Para ello, inicialmente se describen algunas estrategias que ha implementado la ONIC para realizar seguimiento al estado de los derechos de los pueblos indígenas en el año 2022. Esto cobra importancia en tanto el reconocimiento del panorama social y político, y el lugar que ocupan los pueblos indígenas en la sociedad actual, permite establecer una ruta de trabajo a desarrollar acorde a las necesidades, los retos y las exigencias existentes en cada una de las comunidades.

Las estrategias que se analizan permiten comprender la forma en que la ONIC, en medio de los avances que ya ha logrado, continúa transitando el camino de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Dichas estrategias son: la declaración que realiza la ONIC el 15 de marzo del 2022, frente a la visita asturiana de derechos humanos y paz a Colombia; el informe que realiza la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz de la ONIC, sobre las afectaciones a los Derechos Humanos en los pueblos indígenas en Colombia, en el primer trimestre del año 2022; y la realización de la Cumbre Nacional de los Pueblos Originarios en los días del 26 al 30 de julio del 2022.

Después se analizan las propuestas a las que llegaron diferentes organizaciones representantes de los pueblos indígenas, entre ellas la ONIC, con el objetivo de tener una ruta clara para implementar en los próximos años. Las propuestas permiten pensar la consulta previa como un mecanismo de encuentro intercultural entre dos sistemas normativos: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena. Cada una de esas jurisdicciones cuenta con concepciones y acciones diferentes, pero que, en el espacio de la consulta previa, pueden encontrarse en la búsqueda de acuerdos situados, sin deslegitimar ninguna visión, y aportando a la construcción colectiva de una sociedad garante de derechos humanos.

Las propuestas son planteadas en el marco de un encuentro entre comunidades y organizaciones indígenas, otros sectores sociales e instituciones del Estado, y representan las acciones que va a implementar el movimiento indígena para continuar fortaleciendo el derecho a la consulta previa. Dichas propuestas son: generar un diálogo intercultural entre comunidades y sectores sociales en cuanto a la agenda política de los próximos años; impulsar la expedición de una Ley Estatutaria de seguridad jurídica para los territorios ancestrales; garantizar la participación e incidencia de los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo; y promover la implementación de una reforma agraria incluyente y participativa que integre el derecho a la consulta previa como forma de defensa de los territorios indígenas.

Estas propuestas buscan que el gobierno incorpore en los instrumentos legales las formas en que los pueblos indígenas comprenden el ejercicio de la consulta previa. De esta forma, se aspira a que los contenidos, los procedimientos y los principios que el movimiento indígena ha defendido a través de las luchas por la defensa y el fortalecimiento de este derecho, así como de los territorios, la autonomía y la cultura, hagan parte integral en la implementación de consultas con comunidades indígenas.

Finalmente, se plantean 5 ítems de reflexión que reúnen los elementos que se deben priorizar a la hora de implementar consultas previas en los territorios indígenas, y que permiten hacer de estas consultas un mecanismo para promover el diálogo intercultural entre la legislación ordinaria y la ley de origen. Cada uno de los ítems tiene como base los diferentes aportes que ha generado la ONIC a través de los discursos y las acciones implementadas para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa.

De esta forma, se aporta a la discusión sobre la implementación de consultas previas con comunidades indígenas, teniendo en cuenta las conceptualizaciones y significados que el movimiento indígena ha construido frente a este tema. Así, se puede comprender la importancia de que la ley de origen sea incorporada en el manejo legal de los territorios indígenas, ya que estos tienen derecho a participar y decidir sobre esas tierras que representan su legado cultural y su pervivencia como comunidades.

Actualmente la ONIC continúa con su labor por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia, logrando en ese proceso organizativo la construcción y articulación con estamentos nacionales e internacionales. Cada una de las estrategias desarrolladas son piezas clave para la exigencia de los postulados del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y para la defensa de los principios adoptados por la ONIC: Unidad, Tierra, Cultura y Autonomía.

Ese trabajo de la ONIC es reconocido tanto en el panorama nacional como en el ámbito internacional. De hecho, en marzo del año 2022 la Delegación Asturiana de Derechos Humanos y Paz visita diferentes regiones del país y reconoce el rol que ha desempeñado la ONIC en la defensa por los derechos de los pueblos indígenas. Esa delegación está conformada por grupos de Asturias, España y Europa, y lleva 18 años viajando al interior del territorio para establecer el estado de los derechos humanos en zonas de conflicto armado y para acompañar los procesos de construcción de paz (ONIC, 2022).

En la última visita, en el año 2022, esta delegación reconoció que en Colombia se sigue presentando un retroceso en materia de derechos humanos, causada por el abandono estatal y el control violento de grupos armados. En medio de este contexto, la comisión reconoció el trabajo de las organizaciones que defienden la paz y los derechos humanos, y afirmó:

Conocemos el sacrificio y el valor que se requieren para representar a pueblos, trabajadores y comunidades cuando el gobierno no puede o no quiere garantizar esa labor legítima, o cuando se usa la justicia para perseguirles mientras la impunidad protege a miembros de la fuerza pública que cooperan con los victimarios para exterminar a la dirigencia social y acabar con las organizaciones y los procesos sociales, propósitos que también destruyen el Estado de Derecho, pues el mundo está dándose cuenta de que la Fiscalía General no investiga a quienes ejecutan los ataques individuales o colectivos, las amenazas de muerte, los desplazamientos y las desapariciones forzadas, o el asesinato selectivo de centenares de líderes sociales, crímenes que tienen elementos de sistematicidad (ONIC, 2022, p. 2).

Con estas visitas y estas declaraciones, se hace evidente la necesidad de continuar trabajando en pro del restablecimiento de derechos y el reconocimiento de las necesidades de diferentes sectores y grupos sociales que, como los pueblos indígenas, siguen afectados por las dinámicas de los diferentes tipos de violencia. Por lo que es vital continuar monitoreando y realizando balances sobre dichos derechos para reconocer qué es lo que falta, qué propuestas se deben consolidar y hacia dónde se quiere llegar como unidad en medio de la diversidad de pueblos y comunidades indígenas

En el mismo sentido, en abril del año 2022, el Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz de la ONIC,

realiza un balance e informe de las vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas ocurridas en el primer trimestre de ese año. A través de ese ejercicio, la ONIC, “da cuenta de la crisis humanitaria y de las constantes amenazas a la vida, la autonomía y el territorio que afecta el Buen Vivir de los Pueblos Indígenas en Colombia” (ONIC, 2022, p. 3).

Este tipo de ejercicios de indagación por parte de la ONIC, la constituyen en promotora y protectora de derechos, al realizar seguimientos constantes a las acciones que como representante de los pueblos indígenas ejecuta, y al panorama social y político que sigue justificando la continuación de la lucha para que el Estado garantice los derechos humanos. Todo ello cobra sentido en un país como Colombia que, como afirma Grueso (2011), circunstancias como el conflicto armado interno, los patrones históricos de discriminación, e intereses económicos, hacen indispensable que el Estado actúe eficaz y especialmente para proteger los derechos de los pueblos indígenas y crear los mecanismos necesarios para garantizarlos.

Por lo tanto, el trabajo de la ONIC que se hace visible en acciones como los encuentros, las movilizaciones, las declaraciones, los seguimientos y los informes cobran sentido en ese panorama de constantes vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas y a sus territorios. Se trata, entonces, de esfuerzos colectivos en búsqueda de una transformación social, política, económica y cultural que viabilice el bienestar de los pueblos indígenas y la garantía de sus derechos.

El balance realizado por el Observatorio de Derechos Humanos de la ONIC, es un insumo que posibilita identificar las necesidades del tiempo presente para continuar implementando aquellas acciones que han permitido visibilizar la autonomía y participación de los pueblos indígenas y avanzar en la defensa de sus derechos. El balance invita a continuar y reforzar el trabajo que se viene realizando, pues se registran para el primer

trimestre del 2022 un total de 173 hechos victimizantes, dejando 11.833 indígenas afectados, los cuales pertenecen a 28 pueblos indígenas de diferentes zonas del país (ONIC, 2022).

Además, sobre la consulta previa el informe identifica que se continúa desconociendo la autonomía territorial y la autodeterminación de los pueblos indígenas, vulnerando este derecho reconocido en normas nacionales e internacionales. Frente a ello, la ONIC expresa sus preocupaciones por las vulneraciones ejercidas por las grandes empresas del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, el incumplimiento sistemático de los acuerdos firmados con los Pueblos y Comunidades de la zona norte colombiana, los constantes atropellos generados por las empresas eólicas y extractoras de los recursos naturales renovables y los conflictos derivados por la presencia de estas empresas, el cual recrudece la violencia al interior de las comunidades (ONIC, 2022).

Esas vulneraciones al derecho a la consulta previa que afectan directamente los territorios de los pueblos indígenas, su cultura y autonomía, siguen siendo una preocupación central en la agenda de trabajo de la ONIC. Para la organización es necesario el establecimiento de propuestas claras que, teniendo en cuenta el avance y los logros efectuados en los años anteriores con las acciones desarrolladas, permitan trazar la ruta metodológica para la participación activa de los pueblos indígenas dentro de las discusiones sobre consulta previa y la implementación de la misma en los territorios propios.

Ante este panorama y teniendo en cuenta los resultados de las elecciones presidenciales, el movimiento indígena define un espacio de encuentro y diálogo intercultural para definir propuestas a desarrollar frente a las nuevas posturas políticas que empezaban a resonar. Así, en julio del año 2022 se convocó a la Cumbre de los Pueblos Originarios en el municipio de Silvia-Cauca, bajo el lema: *Tejiendo la unidad. Silvia-Cauca territorio ancestral de la interculturalidad*. “Al evento no solo asistieron representantes de las cinco

organizaciones nacionales indígenas, sino también delegaciones campesinas, así como ministros designados y delegados del presidente electo, Gustavo Petro” (El Tiempo, 2022).

En esta cumbre nacional se reunieron diferentes organizaciones y sectores sociales para entablar un diálogo intercultural en el que tuviera reconocimiento y participación las diferentes formas de pensar y asumir la sociedad, el territorio, el ser humano y la naturaleza. De esta forma, se buscaba construir lineamientos políticos que permitieran establecer acuerdos para definir el escenario organizativo de los pueblos indígenas en el marco de la unidad, identificar el camino para afrontar la coyuntura política actual y precisar una agenda programática de los pueblos indígenas de Colombia (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2022).

A partir del reconocimiento de las acciones desarrolladas por las diferentes organizaciones indígenas para la defensa de los derechos, de los logros alcanzados y de las necesidades existentes, se establecieron propuestas para caminar hacia objetivos comunes bajo la bandera de la unidad. Ese tipo de acercamientos entre diferentes sectores sociales es el llamado que desde la posición de la ley de origen se conoce como el principio de la armonía, la construcción de una sociedad más justa desde el respeto por la palabra y el pensamiento del otro. En otras palabras, el camino de la interculturalidad, el camino del consenso y de la discusión para llegar a puntos de encuentro, sin olvidar las cosmovisiones espirituales de otros pueblos.

Una de las propuestas que se plantean en las comisiones de trabajo de la cumbre nacional y que le apuesta a la concepción de la consulta previa como mecanismo de encuentro intercultural, consiste en generar un diálogo intercultural, un intercambio entre comunidades y sectores en cuanto a la agenda política que se va a implementar en los próximos años en relación al tema de los territorios y el desarrollo. “Es necesario buscar unos

puntos de encuentro con los demás grupos sociales y étnicos que permita una apuesta política hacia un mismo lado” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 4).

Esa propuesta del diálogo intercultural que plantean las comunidades étnicas, y que ha sido promovida por la ONIC en la lucha por el territorio y el cuidado de la naturaleza, si bien no es algo nuevo, refuerza en la sociedad la idea de concebir el mundo desde la mirada de la naturaleza como un bien colectivo. Para autores como Boaventura de Sousa (2011), el rescate de los valores culturales de pueblos arraigados a sus costumbres es indispensable para no socavar ante el tipo de desarrollo que plantean los países más industrializados. Por ello, advierte que:

la sabiduría ancestral que porta el pensamiento de estos pueblos originarios, expresados por sus tradiciones, ritos, magias, hasta sus representaciones antropomórficas de la realidad, son síntomas de que el ocaso de la civilización, no muere con Occidente, sino que renace desde el Sur con el “Sumak Kawsay” (p. 17).

El Sumak kawsay al que hace referencia el autor, proviene de la palabra Quechua que significa vivir bien. Este concepto para los pueblos indígenas conlleva en su significado el aprender a vivir con todo el ecosistema del que somos parte, y no entender la tierra únicamente como un ser inerte. Es decir, aprender a relacionarse con el entorno bajo ese cimiento de sabidurías que portan los antepasados y las autoridades espirituales, generando relaciones armónicas consigo mismo, con los otros y con toda la naturaleza.

La propuesta de diálogo intercultural planteada en la Cumbre de Pueblos Originarios, lleva consigo el intercambio de saberes y de acciones para avanzar hacia ese buen vivir -Sumak Kawsay- que buscan los pueblos indígenas. Por eso, en esos espacios de diálogo e intercambio entre pueblos indígenas y entre otros sectores, se recalca la importancia de mantener los lazos armónicos con toda la naturaleza. Es decir, se aspira a acompañar esos

procesos de “una armonización espiritual con los mamos, tehualas y distintas fuerzas espirituales que tenemos en nuestros pueblos, armonizar con la madre tierra y con nosotros mismos, fortalecer el uso de las plantas sagradas y la participación de los médicos tradicionales” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 2).

De esta forma, la propuesta enfatiza en las tradiciones propias y en la importancia que tiene la tierra para las comunidades étnicas y para sectores sociales como los campesinos que, aunque tienen tradiciones y visiones diferentes, caminan hacia el mismo objetivo de defensa de los territorios. Esos puntos en los que coinciden las diferentes colectividades son los que permitirán mantener diálogos sobre las diferencias, identificar la meta y el trayecto que se quiere recorrer como unidad y trabajar de manera articulada para hacer frente a los retos que implica la construcción de una sociedad basada en el bienestar colectivo y el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Otra de las propuestas que surge en ese encuentro es la expedición de “una ley estatutaria de seguridad jurídica para los territorios ancestrales y garantías para los derechos indígenas” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 9). Para líderes y lideresas indígenas, esta propuesta debe ir desde las bases de las organizaciones en procura de que no se vulneren los derechos adquiridos sobre los territorios y el derecho a la consulta previa, que sólo mediante una ley estatutaria puede tener garantía, exigibilidad y protección.

Esta propuesta lleva implícito el fortalecimiento de la participación política de los pueblos indígenas, y la incorporación de sus conocimientos y concepciones que aportan en la construcción de leyes. En este sentido, se puede afirmar que en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas puede tejerse un sendero hacia la construcción de espacios de participación activa. Aquellos espacios de donde fueron excluidos durante décadas indígenas, negros y toda la población mas vulnerable, deslegitimando otras formas de pensar, de ser y de estar en el mundo.

La expedición de esa ley estatutaria debe contar, entonces, con la participación activa de los pueblos indígenas, en medio de un diálogo intercultural entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena. Se trata de incorporar en la normatividad sobre los territorios ancestrales y el derecho a la consulta previa, los conocimientos, visiones y principios de las comunidades indígenas, reconociendo su capacidad para participar, decidir y aportar en la protección de la naturaleza y de la diversidad étnica.

Es a ese objetivo al que la ONIC le ha apostado durante el tiempo que lleva en representación de los pueblos indígenas. Esta y otras organizaciones reclaman no solo el reconocimiento de las formas propias de autogobernarse, sino también, el llamado a una sociedad y a un gobierno a transformar las formas de hacer nación, incluyendo el diálogo en las diversas formas de entender la ley. Esa postura plantea a la sociedad mayoritaria entender el mundo a partir del respeto y de la escucha de sus múltiples formas de pensamiento.

El proceso de diálogo intercultural planteado por la ONIC, ha replanteado desde sus luchas el principio de cuidado por la tierra, no solo para vivir sino porque ella misma es vida en la medida que ahí están sus tradiciones y cultura. Esa postura de interlocución con los gobiernos ha sido la ruta para lograr que se implementen leyes acordes a peticiones desde la ancestralidad. De hecho, para Sousa (2011), el pensamiento indígena y los principios que adopta han posibilitado la adopción de Constituciones políticas que “contienen la promesa de concepciones alternativas del estado (plurinacionalidad, democracia participativa), del desarrollo (Sumak Kawsay o buen vivir) y de los derechos humanos (incluyendo los derechos de la naturaleza)” (p. 18).

Esos planteamientos que en la normativa nacional ordinaria se conocen como derechos colectivos, para organizaciones como la ONIC, se han ligado a conceptos de territorio que plantean al Estado la idea de aprender a vivir en armonía con la naturaleza. Además, desde lo normativo suponen el respeto de derechos mayores como el derecho a ser

consultados en los territorios que ancestralmente han ocupado sus grupos étnicos a lo largo del territorio nacional.

Se aspira a que los gobiernos logren acoplar estos postulados de la diversidad cultural para el fortalecimiento de una sociedad más justa. Según Bacca, Medina, Quigua, Murillo, Pulido y Castellanos (2022), el uso de los instrumentos legales en torno a la consulta previa, libre e informada ha llevado a fortalecer la dimensión organizativa de los pueblos y a tender puentes normativos para un diálogo intercultural entre los derechos de los pueblos étnicos y el derecho estatal. Esta postura refuerza la idea de que es por medio de la organización y el proceso de lucha y exigencia de derechos desde las diferentes instancias, que se logra el avance y la visibilización de exigencia del derecho a la consulta previa.

La forma en que el movimiento indígena concibe la consulta previa debe ser incorporada de manera integral en la expedición de leyes que protocolizan su implementación. Para este sector social la consulta previa sólo cobra sentido cuando se hace directamente con los pueblos indígenas en los territorios, a través de sus estructuras legítimas de gobierno propio. Como afirman las organizaciones indígenas:

independientemente de las normas nacionales, los pueblos indígenas podemos hacer nuestras normas propias para el manejo de nuestros territorios y el fortalecimiento del gobierno propio, como mecanismo de defensa frente a amenazas externas como por ejemplo las empresas que buscan la explotación de recursos (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 11).

Esto quiere decir que la participación de los pueblos indígenas en la expedición de una ley estatutaria de seguridad jurídica para los territorios ancestrales y garantías para los derechos indígenas, como se estableció en la Cumbre de Pueblos Originarios, busca también el fortalecimiento de la consulta previa desde la incorporación de los principios del gobierno

propio. Esto implica que en el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas se reconozca la legitimidad de la ley de origen en los territorios ancestrales, y se construya la protocolización de la consulta previa desde los aportes de ambas partes.

Otra de las propuestas establecidas en la cumbre en relación a la consulta previa como mecanismo de encuentro intercultural, tiene que ver con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual. Frente al rol articulador con el gobierno, para la ONIC resulta de gran importancia la injerencia efectiva que pueda desarrollarse en los Planes Nacionales de Desarrollo del País, pues estos mismos son la proyección del Estado en cada cuatrienio con su respectivo gobierno. Es así que en la cumbre se plantea:

Garantizar en el marco de los acuerdos del PND la interlocución con funcionarios de alto nivel (presidente, ministros, entre otros) con poder de decisión vinculante, en los diferentes escenarios de participación de carácter nacional, regional, departamental y local que permita su implementación integral. (Autoridad a autoridad, Gobierno a Gobierno) (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 12).

La garantía de participación e incidencia en los PND, y la interlocución con los estamentos directos de gobierno y no sus delegaciones, hacen que la comunicación sea efectiva y se puedan cumplir los postulados normativos y las posturas con cosmovisión indígena. Y esto cobra más importancia cuando se tiene en cuenta que los territorios apartados son dónde más se necesita el actuar del gobierno en articulación con los gobiernos propios de los pueblos.

Bajo ese entendido, comprender el papel que ha jugado la ONIC, es intentar poner sobre la mesa que en Colombia hay diferentes formas de pensar y que también hay propuestas diferentes de querer construir nación. Una nación que se entienda desde lo normativo que protege el conglomerado de derechos humanos, pero que también, se inscribe

en la idea de proteger las culturas y pensamientos diversos. Por lo anterior, en esa propuesta de participación en la construcción del PND, se establece que “el relacionamiento entre los Pueblos Indígenas, el Gobierno Nacional y otros sectores debe regirse bajo los principios de la UNIDAD, TERRITORIO, CULTURA, AUTONOMÍA, ESPIRITUALIDAD, RESPETO, COLECTIVIDAD, CONFIANZA, EQUIDAD, EQUILIBRIO, RECIPROCIDAD, SOLIDARIDAD, RECONOCIMIENTO, HERMANDAD, INTERSECCIONALIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 16).

Ese relacionamiento, al que hace referencia la propuesta, es claramente una apuesta por el diálogo intercultural en la agenda política del país. Cada uno de los principios que se mencionan tienen un significado propio para los pueblos indígenas, por lo que su incorporación en los diálogos e intercambios con los otros sectores y con el gobierno debe partir del reconocimiento de las diferentes visiones y posturas. De esta forma, se garantiza la incorporación tanto de la forma tradicional de pensar la sociedad occidental como del pensamiento indígena en la formulación de los objetivos del gobierno actual.

En palabras de Castro (2009), “la Interculturalidad comienza a tener importancia, en cuanto no propone únicamente el reconocimiento de la diversidad cultural, sino que plantea la interrelación de las culturas y se pregunta por los sentidos de los otros” (p. 370). Ese debe ser el eje central del trabajo articulado entre las comunidades indígenas y el gobierno, el cual resulta de gran importancia en la planeación territorial y la toma de decisiones para la implementación de acciones públicas y privadas.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que, desde el enfoque intercultural, que se refiere al consenso entre diferentes sectores sociales y la necesidad del reconocimiento taxativo de derechos, han puesto en discusión la importancia de un sistema normativo u otro. Esto supone el cuestionamiento de conceptos arraigados a tradiciones aprehendidas desde la idea de que el

hombre es el centro de todo, o como lo menciona Bacca, Medina, Quigua, Murillo, Pulido y Castellanos (2022),

es importante mencionar que gran parte de los conflictos ambientales entre los pueblos indígenas y afrodescendientes con los Estados nación han puesto de presente las debilidades del paradigma antropocéntrico de la tradición moderna y su modelo de desarrollo. Y, a la vez, la necesidad de darle un giro intercultural al derecho de consulta previa y del consentimiento previo, libre e informado que los asiste (p. 8).

Esto significa que la discusión entre las formas de concebir el mundo entre un sector y otro, en este caso para la idea de entender el espacio que habitamos, debe incorporar la visión de la relación integral y holística entre el ser humano y la naturaleza. Para ello se pueden plantear interrogantes e impugnar la idea del territorio como un objeto que se le ha dado al ser humano para explotarlo y sacar provecho del mismo. Esto nos daría como resultado, en el caso de asimilación en el pensamiento social y normativo, las verdaderas garantías para que los pueblos ancestrales puedan ser consultados frente a derechos inherentes a la tierra.

Las acciones realizadas por el movimiento indígena bajo los postulados normativos de diversidad cultural, suponen la importancia de la interrelación del hombre con el medio ambiente y el cuidado del mismo para las demás generaciones. La mirada de los pueblos indígenas se enmarca en el fortalecimiento del derecho a la consulta previa que, en últimas, protege la autonomía, la ley propia, el territorio y la autodeterminación de los pueblos indígenas, así como a todo el conglomerado social, cuyo bienestar está relacionado con el bienestar de la naturaleza.

Una última propuesta que vale la pena analizar por su aporte en la concepción de la consulta previa como garantía del diálogo intercultural, y que quedó establecida en la Cumbre de pueblos originarios, hace referencia a una reforma agraria incluyente y participativa. La

exigencia de la consulta previa a los pueblos indígenas desde los principios de la ley propia en lo que concierne a temas de la naturaleza y los territorios, conlleva a pensar en la necesidad de implementar una reforma agraria que sea formulada desde un diálogo entre el gobierno y diferentes sectores sociales que han tomado como bandera de lucha el respeto en el manejo y uso de la tierra.

La propuesta que surge del movimiento indígena le apuesta a realizar acompañamientos y seguimientos para “el desarrollo e implementación de una reforma agraria integral que respete el uso, manejo y aprovechamiento del territorio de acuerdo a los instrumentos de planeación propia de los pueblos indígenas” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 29). Esto quiere decir que se propone la participación activa de los pueblos indígenas en la formulación de la reforma agraria, para procurar que este mecanismo político respete los espacios y planes de vida de los pueblos indígenas, bajo la garantía efectiva de la consulta previa en sus territorios.

Lo anterior implica el “fortalecimiento de capacidades humanas, técnicas, jurídicas y presupuestales de la institucionalidad pública con enfoque diferencial étnico que propendan por la competencia intercultural, para que avance de manera eficaz en la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de los territorios indígenas” (ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC, 2022, p. 29). Por lo tanto, es importante continuar implementando acciones que conlleven a incorporar el pensamiento indígena en la formulación de reformas centradas en el tema de la tierra, y esa incorporación debe contemplar insumos técnicos, jurídicos, institucionales y capacidades humanas que provengan del interior de las comunidades indígenas, de los principios que sostienen y de la organización política que han construido.

Lo indispensable en la conjugación de posturas y mecanismos para la formulación de leyes sobre los territorios, debe ser el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. Esto implica un cambio de pensamiento para comprender el mundo inscrito en la

crisis ambiental y la necesidad de una nueva racionalidad social para reorientar los comportamientos ante las leyes de la naturaleza y las condiciones ecológicas de la vida humana. Dicha racionalidad debe concebir de manera integral la relación del ser humano con la naturaleza, para que, como afirma Leff (2011), se convierta en una estrategia que se decanta en procesos sociales que a partir de condiciones naturales, económicas, políticas y éticas impacte los mundos de vida y las condiciones de existencia de los grupos sociales, movilizandando la acción social y generando conciencia ciudadana e imaginarios colectivos.

En otras palabras, la discusión sobre la normatividad relacionada con la naturaleza y, por ende, con la consulta previa, debe impugnar la racionalidad occidental que viene generando diferentes crisis a nivel ambiental, y debe incorporar otras formas de pensar y actuar sobre la naturaleza que generen conciencia ciudadana sobre el impacto de la economía desahorada. De allí, la importancia de contar con el pensamiento indígena como insumo para reflexionar sobre los derechos de la naturaleza, garantizando de esta forma, el bienestar de la sociedad.

Es por eso que el diálogo intercultural se constituye en un mecanismo que puede aportar a la formulación de políticas, normas y estrategias que respeten y propendan por los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En ello coinciden Schillmoller y Pelizzon, quienes afirman que:

las implicaciones de una naciente jurisprudencia en y alrededor de la tierra (Earth Jurisprudence), insistiendo en que los desarrollos conceptuales y prácticos de un sistema de justicia que se preocupa por la pervivencia del planeta deben expandir creativamente los marcos conceptuales de la teoría de los derechos humanos con el objetivo de tomarse en serio los derechos de la naturaleza (citado en Bacca, Medina, Quigua, Murillo, Pulido y Castellanos, 2022, p. 12).

Por ello, es importante desarrollar conceptos más amplios sobre la tierra, el avance de derechos que exige la naturaleza y la garantía para la vida para el presente y futuro de la humanidad. Del cuidado que las presentes generaciones y los gobiernos instruyen sobre los mismos, dependerá la permanencia armónica de la pervivencia de todos los seres que habitamos el planeta.

Puede decirse entonces que la Consulta Previa como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados respecto a temas de la naturaleza y el territorio, comporta dentro de ese conjunto de acciones el volver a intentar comprender el mundo desde principios de armonía que nos enseñan las comunidades indígenas. Entender la jurisdicción indígena respecto de la Consulta Previa, no solo como una nueva forma normativa, sino como una que, bajo sabidurías milenarias, ha entendido al territorio como la fuente de la vida.

Los principios adoptados por el movimiento indígena, bajo la guía de la ley de origen, son los que deben conducir a los gobiernos a la generación de políticas públicas, y a la consulta real y efectiva sobre cualquier actuación que contrarié el cuidado de la naturaleza. Es decir, avanzar en modelos de Estado que velen por el cuidado de los territorios y que impliquen inmediatamente el que no se desconozca el derecho que asiste a quienes han sido guardianes de los mismos.

Bajo ese contexto, es importante traer a colación, los siete factores planteados por Grueso (2011), para garantizar el diálogo intercultural entre la consulta previa y la ley de origen. Dichos factores son:

1. La experiencia y lecciones aprendidas de los pueblos indígenas y sus organizaciones, al igual que las de las entidades gubernamentales
2. Las características económicas, sociales y culturales que aportan desde la perspectiva de los pueblos indígenas, las lecciones aprendidas de situaciones críticas y de las buenas prácticas en torno a la consulta.

3. La participación de organizaciones indígenas (ONIC, líderes regionales y líderes étnicos).
4. La participación de las entidades responsables (Ministerio del Interior y de Justicia, la Dirección de Etnias; del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Dirección de Licencias, Trámites y Permisos Ambientales, y la Oficina de Educación y Participación).
5. La participación de los entes de control (Defensoría del Pueblo, con el defensor delegado para los indígenas y minorías étnicas, y la Procuraduría General de la Nación, con la delegada para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos)
6. La realización de talleres locales en los que se facilite y promueva el intercambio de visiones y experiencias sobre el derecho a la consulta.
7. El análisis de los mandatos y la normatividad del derecho a la consulta, contemplada en la Constitución Política, las normas nacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, además, de los estándares internacionales y de los tratados sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Como se puede observar en los siete factores enunciados, el desarrollo del diálogo intercultural implica que este debe ser desarrollado en el marco del respeto, principalmente, en lo relacionado con las formas de vida, desarrollo económico, creencias religiosas, cultura, entre otras características de las comunidades y pueblos indígenas. Esto con el fin de poder realizar una acción coordinada y sistemática entre la institucionalidad y la comunidad, propendiendo por la eficacia en la protección de los derechos fundamentales y cumplimiento de los estándares de protección de los derechos. Se apura a obtener como resultado, un diálogo genuino e intercultural, para el consentimiento de las comunidades indígenas sobre

las medidas que les afecten, ya sea que se trate de proyecto, planes, programas, normas, políticas, entre otras.

Conforme a lo anterior, y reconociendo el camino transitado por la ONIC para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, puede plantearse los siguientes 5 ítems de reflexión, a tener en cuenta para hacer de la consulta previa un mecanismo de encuentro intercultural:

- Que desde organizaciones como la ONIC, y el gobierno nacional, se promueva la implementación de diálogos interculturales entre el Estado y la sociedad, basados en el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Así mismo, que el Estado garantice la promoción de las medidas necesarias para alcanzar una mayor equidad social para las comunidades indígenas en todo el territorio nacional.

Debido a la existencia de las diferentes normas jurídicas, el diálogo intercultural es necesario para garantizar el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas, bajo la responsabilidad del Estado como garante de los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos. En ese entendido, el diálogo intercultural se constituye en un elemento central a la hora de implementar consultas previas con los pueblos indígenas, el cual, debe ser garantizado por el Estado.

El diálogo intercultural es un instrumento que facilita la concertación y resolución de conflictos en torno a las opciones frente al desarrollo. Así, se convierte en uno de los desafíos principales que el Estado colombiano debe asumir, y organizaciones como la ONIC deben vigilar para que se cumpla. Además, al ser Colombia un Estado democrático y pluricultural, la interculturalidad es un elemento fundamental para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

- El Estado debe reconocer la importancia de brindar las garantías para que haya un diálogo fluido entre las Organizaciones, comunidades y pueblos indígenas con la

institucionalidad estatal, y garantizar, siempre que sea necesario, la traducción a la lengua de las comunidades indígenas consultadas. Así mismo, se debe facilitar a las comunidades y pueblos consultados, la comprensión del lenguaje técnico, ya que estos temas son vitales para garantizar la efectividad del diálogo intercultural.

Al tener en cuenta el lenguaje propio de las comunidades que van a ser consultadas se garantiza que haya una real participación de todas las partes involucradas, evitando que se presenten obstáculos a la hora de comprenderse unos a otros. Es importante esta garantía, puesto que el lenguaje especializado y técnico que se utiliza en las propuestas debe ser articulado a la traducción más precisa a la lengua indígena. Si bien la ONIC cuenta con personal capacitado en conocimientos técnicos y especializados, la garantía de esta se cumple cuando el Estado y las empresas realizan las actuaciones necesarias para que las comunidades indígenas cuenten con estas condiciones necesarias para el consenso.

- Para evitar irregularidades en la implementación de consultas previas, será importante que, en los espacios de diálogo intercultural, la ONIC exija al mismo Estado o a las empresas, la información suficiente sobre lo que se va a realizar en los territorios, los procedimientos a implementar y los datos claros sobre los hechos y consecuencias presentes en cada proyecto.

De esta forma, las comunidades que van a participar en las consultas podrán contar con la información necesaria para realizar una valoración de las repercusiones de los proyectos a desarrollar y el impacto de estos en sus territorios. Además, será necesario que las comunidades cuenten con el tiempo necesario para analizar la información que entregue el Estado y las empresas, y puedan tener espacios de concertación entre los miembros de la comunidad, antes de reunirse con las entidades privadas y públicas.

- Los derechos a la igualdad y el respeto por la diferencia deben garantizarse para que los pueblos indígenas consultados puedan establecer el diálogo con la empresa. Siempre será

importante que el proceso de consulta se convierta en un verdadero diálogo intercultural, en el que se garanticen las condiciones de igualdad y equidad, por lo tanto, el reconocimiento del otro, sus particularidades de expresión y de la manera de valorar las cosas, deben respetarse.

Por ende, el Estado debe tener presente que las comunidades indígenas cuentan con formas propias para entender y vivir en la sociedad, y tienen identidades y expresiones culturales que conllevan a que tejan relaciones particulares con sus territorios. Así mismo, han generado un concepto propio de calidad de vida que, desde la cosmovisión indígena y la espiritualidad, es una expresión de la autodeterminación de los pueblos indígenas en materia de desarrollo, por lo tanto, deben ser respetados.

Como parte del diálogo intercultural, siempre será importante que el Estado facilite la comunicación entre las partes y el intercambio de visiones sobre el concepto de desarrollo y territorio. Esto es importante, teniendo en cuenta que, los pueblos indígenas tienen sus propias visiones y concepciones frente a estos temas, los cuales deben ser incorporados en los diálogos que se implementen.

En ese mismo sentido, el Estado y las empresas, como parte del diálogo intercultural y protección del derecho a la integridad cultural, deberán respetar los tiempos y ritmos de los pueblos y organizaciones indígenas. Por ende, no se debe imponer agendas con cronogramas que no sean acordes a los principios y costumbres de los pueblos originarios, entendiéndose así, que los tiempos para las comunidades indígenas se rigen de acuerdo a las leyes de origen.

- La participación de las partes que intervengan en el diálogo intercultural, debe enmarcarse en el respeto y garantía de los derechos consagrados en la Constitución política y en los instrumentos internacionales. Es decir, en todos los procesos de diálogo y consenso se debe tener en cuenta el bloque de constitucionalidad que le da el soporte al desarrollo de la consulta previa.

Así mismo, y teniendo en cuenta los antecedentes de jurisprudencias de la Corte Constitucional que reúne normativa constitucional e internacional, son fundamentos de interpretaciones que deben ser exigibles y respetados por los gobiernos y por las empresas, en procura de no tergiversar la ley en favor de beneficios particulares e ilegítimos.

De las reflexiones propuestas, se observa que organizaciones indígenas, como es el caso la ONIC, son las llamadas a velar porque el gobierno nacional garantice la aplicación efectiva del diálogo intercultural en igualdad de condiciones para la consulta previa en las comunidades y pueblos indígenas. Esta es una forma de asegurar la efectividad de los derechos consagrados en la constitución política y en la normatividad internacional, los cuales son esenciales para el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las comunidades indígenas.

En conclusión, el proceso organizativo de la ONIC y el diálogo intercultural entre grupos étnicos, otros sectores sociales y el Estado, puede trazar una verdadera ruta para lograr una cultura de paz sostenida en ese consenso de saberes y opiniones. Ese proceso de reconocimiento de diversidades culturales, puede abrir el camino al diálogo respetuoso y con capacidad de generar pactos en una sociedad que se encuentra fracturada debido a las formas en que se han manejado los conflictos sociales. Es el planteamiento de un diálogo intercultural entre justicias propias de los grupos étnicos y la jurisdicción ordinaria, que deberá materializarse en la efectiva protocolización de una ley que regule la Consulta Previa para abrir el paso al Consenso entre Indígenas, Estado y sociedad en general.

## **Conclusiones y consideraciones finales**

Si bien, el estudio y la discusión frente a la Consulta Previa es un tema muy vigente frente a la actual realidad social, y que en el caminar de la lucha de las reivindicaciones de los grupos étnicos ha dejado semillas que cada vez van dando muchos más frutos, seguirá en construcción el proceso organizativo de las comunidades indígenas. Es por esto que, al culminar esta investigación, se llega a las siguientes conclusiones:

La consulta previa cuenta con reconocimiento institucional, en tanto existe un marco normativo que reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derechos que pueden participar activamente en los asuntos que les afectan, y se encamina hacia la protección de sus culturas y de sus territorios. Evidencia de lo anterior, puede verse reflejado en el texto normativo constitucional, en leyes, decretos, resoluciones y pronunciamientos de los tribunales de Colombia, que aluden a la protección del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar activamente en la protección de sus territorios.

Se identifica un desarrollo amplio respecto a la protección de la consulta previa como mecanismo para la garantía de otros derechos de los pueblos indígenas; ya que se ha logrado un avance en materia legal que ha permitido el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares de derechos. No obstante, la implementación de la ley específica en Colombia frente a la consulta previa y la concertación de la misma para su promulgación aún no existe, por lo que continúa la lucha de los grupos étnicos para seguir avanzando en el camino hacia la real implementación de la Ley Estatutaria.

Desde la ONIC se han generado proyectos, comunicados, encuentros y acciones específicas que buscan el fortalecimiento de la cultura, del territorio, de la autonomía, del gobierno propio y todos aquellos principios que sustentan los derechos de los pueblos

indígenas. De esta forma, la Organización ha aportado a la construcción de una propuesta que fortalezca la normatividad para la implementación de la consulta previa.

El trabajo de la ONIC ha permitido dotar de contenido lo que significa la consulta previa y, a través de un repertorio complejo y diverso de acciones, ha construido una manera propia de entender lo que la consulta previa supone; lo cual, debe ser apropiado por los instrumentos legales existentes. Estos aportes, principalmente giran en torno a la comprensión de sus formas particulares de entender el mundo y que del mismo se desprenden el cuidado por derechos que en últimas beneficiaran a todo el conglomerado social.

Las organizaciones, líderes y comunidades indígenas han emprendido un camino de lucha por el reconocimiento de sus derechos y el de sus territorios, los cuales, si bien, gozan de un amparo constitucional, históricamente, han sido vulnerados. Por esta razón, es necesario que desde las organizaciones indígenas se continúe aportando para lograr consolidar una consulta previa, libre e informada, que esté pensada desde los pueblos y comunidades indígenas, y construida mediante el diálogo constructivo en medio de las diferencias culturales, sociales, etc.

En el marco de un proceso de consulta previa es imperativa la necesidad del diálogo intercultural, espacio en el cual se les garantice a los pueblos y comunidades indígenas que serán escuchados y que sus aportes sean tenidos verdaderamente en cuenta para la construcción de la consulta previa en la que se reconozca la cultura, cosmovisión y contexto social de las comunidades indígenas. Por esta razón, es imperativo que la consulta previa sea reconocida como obligatoria para las comunidades, en ejercicio de un derecho constitucional que goza de respaldo internacional. Por lo tanto, para garantizar su realización en condiciones de igualdad, los diálogos deberán ser interculturales.

Para ello se recomienda generar verdaderos espacios de concertación entre los diferentes actores, en los que se garantice el diálogo abierto a las diferentes culturas, se

acepten sus manifestaciones, y especialmente, se respete la diversidad cultural. La realización de estas acciones, ayudaría a evitar la vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en los que se pretenda realizar la consulta previa.

En relación a la construcción de paz, es indispensable que las acciones implementadas por la ONIC durante el periodo 2019-2022, logre dar sus frutos más consolidados en los próximos años. Esa defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia debe seguirse fortaleciendo en la búsqueda de una real consulta previa, libre e informada. En últimas teniendo en cuenta que solo con la garantía de esos derechos se puede lograr la paz para la pervivencia y el buen vivir de las diferentes comunidades indígenas.

La participación activa de los pueblos indígenas y de sus organizaciones representativas, previa la ejecución de proyectos económicos y de desarrollo en sus territorios, es fundamental para la construcción de paz. Es indispensable que se implementen todas las medidas y se inviertan los recursos necesarios para garantizar no solo la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada, sino además para garantizar el goce efectivo de los derechos que esta implica. Especialmente porque la consulta previa es un derecho que va mucho más allá de una mera obligación administrativa, dado que es la puerta de acceso a la realización de otros derechos humanos de los pueblos indígenas, como es el caso del derecho al territorio, al desarrollo propio, la igualdad y el respeto por la diferencia.

Con base en el desarrollo de este estudio, se recomienda que a fin de garantizar el diálogo intercultural en los procesos de consulta previa en Colombia desde las organizaciones y las mismas comunidades indígenas se deberán continuar implementando acciones con las cuales se evidencie la necesidad de que el gobierno, deba aplicar enfoques como el intercultural. También se recomienda que, entre las comunidades, organizaciones. Indígenas, gobierno y si es el caso empresas, se propenda por el trabajo articulado, especialmente para lograr que, se pueda protocolizar la Consulta Previa, con el consenso de los pueblos étnicos y

con la reglamentación en una ley estatutaria que permita definir con toda la claridad, las metodologías, requisitos y procedimientos para la garantía del derecho a la misma.

Finalmente, se recomienda para futuras investigaciones profundizar en aquellas experiencias exitosas de consulta previa que fortalezcan la discusión sobre su implementación y sobre los impactos que tiene las mismas tanto para el territorio como para la pervivencia de los pueblos indígenas. Al tomar como objeto de estudio experiencias de consulta previa donde determinada comunidad ha logrado participar y entablar diálogos interculturales en pro de la defensa de su territorio, se está teniendo en cuenta no solo los aportes de organizaciones como la ONIC, sino de cada uno de los pueblos indígenas desde las dinámicas particulares de cada territorio y de cada comunidad.

Otra tema que se puede profundizar en futuras investigaciones, tiene que ver con las economías propias, teniendo presente que la defensa de los territorios propios implica, también, la defensa de determinadas formas de sostenibilidad para que los pueblos indígenas no sufran de situaciones de marginalidad y puedan proveerse además de los alimentos, sus propias formas de educación, salud, su sistema político y jurisdiccional que requiere de fuentes de financiación para sus desarrollos.

Por último, también se recomiendan líneas de investigación referentes a las formas de salvaguardar el principio de autonomía, respecto a los mecanismos que permitan la transparencia en el manejo de los recursos de las grandes organizaciones indígenas, la no corrupción frente a los procesos políticos y las formas propias de lucha en contra de este tipo de demandas al interior de los pueblos indígenas.

## Referencias Bibliográficas

- Agredo, G. (2006). El territorio y su significado para los pueblos indígenas. *Revista Luna Azul*, (11), 28-32. [http://vip.ucaldas.edu.co/lunazul/downloads/Lunazul23\\_6.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/lunazul/downloads/Lunazul23_6.pdf)
- Alavez, A. (2014). Interculturalidad: concepto, alcance y derecho. <https://rm.coe.int/1680301bc3>
- Bacca, P., Medina, J., Quigua, D., Murillo, D. y Pulido, S. (2022). Cartilla de consulta previa intercultural: El consentimiento libre, previo e informado en la integralidad. Editorial Dejusticia. Bogotá. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/03/Cartilla-de-Consulta-previa-intercultural.pdf>
- Barriga, O. y Henríquez, G. (2003). La presentación del objeto de estudio. Reflexiones desde la práctica docente. *Cinta moebio* 17: 77-85.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (2005). Más allá del dilema de los métodos. La Investigación en Ciencias Sociales. Grupo Editorial Norma.
- Bolívar, T. (2014). La utilidad de la consulta previa como instrumento político estudio de caso: “la consulta previa adelantada entre el resguardo Santa Teresita del Tuparro y la Petrolera BHP Billiton en el año 2010” [Tesis de Maestría], Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá D. C.
- Buitrago, A., Cundumi, M., Yaya, R. y Yate, M. (2019). La paz desde abajo. Breve historia, impacto y participación de los movimientos sociales en Colombia. Ediciones USTA. Bogotá.
- Cabrera, A. (2019). La aplicación de la consulta previa como obligación del Estado colombiano, un estudio comparado [Tesis de Maestría], Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá D. C.

Cárdenas, J. (2017). De la consulta previa a la objeción cultural de los pueblos indígenas [Tesis de Maestría], Universidad Nacional de Colombia.

Castaño, D. (2014). La consulta previa como mecanismo de defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estudio de caso: Cabildo Muisca de Bosa (2008-2012) [Tesis de Maestría], Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá, D.C.

Castro, C. (2009). Estudios sobre educación intercultural en Colombia: tendencias y perspectivas, *Memorias Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Barranquilla. Colombia.

Colmenares, O. (2006). El Derecho Consuetudinario Indígena en Centro y Sur América: El caso Venezuela. *Frónesis*, 13(3), 56-99.

[http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-62682006000300004#:~:text=E%20Derecho%20Consuetudinario%20Ind%C3%ADgena%2C%20conocido,resolver%20los%20conflictos%20entre%20sus](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682006000300004#:~:text=E%20Derecho%20Consuetudinario%20Ind%C3%ADgena%2C%20conocido,resolver%20los%20conflictos%20entre%20sus)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (09 de Octubre del 2020). PS177\_El derecho a la consulta y el consentimiento previo de los pueblos indígenas. [Archivo de vídeo]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=Dfi-z9kExNc&list=PL5QlapyOGhXvSpI6KjULe1js4rkzIIZdd&index=23>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia. En Comisión de la Verdad, *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Bogotá.

Consejo de Derechos Humanos. Examen Periódico Universal.

<https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/upr-main>

Consejo Regional Indígena del Huila. (18 de julio de 2013). La ley de origen de los pueblos indígenas. <https://www.crihu.org/2012/09/la-ley-origen.html>

Constitución Política de Colombia de 1991.

<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. 27 de junio de 1989. Ginebra.

Correa, F. y Acero, S. (2013). Proyecciones del Instituto Indigenista de Colombia en la División de Asuntos Indígenas. *Baukara*. Bitácoras de Antropología e historia de la Antropología en América Latina. pp. 83-98.

Corte Constitucional, sentencia T - 428 de 1992

Corte Constitucional, sentencia SU - 039 de 1997

Corte Constitucional, sentencia T - 652 de 1998

Corte Constitucional, sentencia C - 891 de 2002

Corte Constitucional, sentencia SU - 383 de 2003

Corte Constitucional, sentencia T - 880 de 2006

Corte Constitucional, sentencia C - 030 de 2008

Corte Constitucional, sentencia T - 769 de 2009

Corte Constitucional, sentencia T - 528 de 2011

Corte Constitucional, sentencia T - 693 de 2011

Corte Constitucional, sentencia T - 282 de 2011

Corte Constitucional, sentencia T - 698 de 2011

Corte Constitucional, sentencia T - 973 de 2014

Corte Constitucional, sentencia T - 650 de 2017

Corte Constitucional, sentencia T - 123 de 2018

Corte Constitucional, sentencia SU – 123 de 2018

Cruz, E. (2013). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*, 11(20), pp. 45-76. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55228138003.pdf>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2007). [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Decreto 1397 de 1996. Por el cual se crean la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col24891.pdf>

Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. 07 de diciembre de 1995. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59594>

Defensoría del Pueblo. (2018). Derecho propio de los Pueblos Indígenas. Bogotá.

[https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Cuadernos\\_de\\_Paz\\_2\\_-\\_Derecho\\_natural\\_y\\_derecho\\_propio.pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Cuadernos_de_Paz_2_-_Derecho_natural_y_derecho_propio.pdf)

El Espectador. Paro Nacional 2021: ¿Por qué la Minga Indígena es fundamental en el diálogo para resolver la crisis? El Espectador. 2021. En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=A5L2ksT4Ayo>

Friede, J. (1978). Bartolomé de las Casas. 1485 - 1566. Su lucha contra la opresión. Bogotá, Colombia: Punta de Lanza.

Gómez, L. (1928). Hacer invisible la república: reflexiones en torno a la figura de Laureano Gómez. Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia (1981).

[https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin\\_cultural/article/view/3537/3639](https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/3537/3639)

Grueso, L. (2011). El Derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf>

Hernández, L. (2003). Formas de acción colectiva contra la guerra en el movimiento indígena del suroccidente colombiano. *Revista Sociedad y Economía*. (5), pp. 109-124.

<https://www.redalyc.org/pdf/996/99617828005.pdf>

Herrero, L. (2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. *Revista El Otro Derecho*, (31-34), pp.247-272.

[https://www.lifemosaic.net/images/uploads/Territories\\_of\\_Life/TOL\\_Resources/Land\\_Rights/Territorio\\_Colombia.pdf](https://www.lifemosaic.net/images/uploads/Territories_of_Life/TOL_Resources/Land_Rights/Territorio_Colombia.pdf)

Higuera, B. y Vela G. (2016). Diplomacias no oficiales en la reconfiguración del estado colombiano: caso Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) [Tesis de Pregrado, Universidad de La Salle, Facultad de Ciencia Económicas y Sociales] Bogotá.

Informe del Relator Especial para los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas del 2013. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10177.pdf>

Iturralde, G. (s.f.). Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, y discriminación. *Revista IIDH, Justicia y seguridad*. 508, 201-256.

Jiménez, A., Infante, R. y Cortés, R. (2011). Escuela, memoria y conflicto en Colombia. Un ejercicio del estado del arte de la temática. *Revista Colombiana de Educación*. 62, 17-53.

Létourneau, J. (2009). La caja de herramientas del joven investigador. Guía de iniciación al trabajo intelectual. La Carreta Editores.

Ley 135 de 1961. Sobre la reforma social agraria. 15 de diciembre de 1961. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 03 de agosto de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>

Llano, H. (25 de noviembre del 2019). 21N en Cali y en Colombia: entre las luces de la democracia y la oscuridad del miedo. Razón Pública. [21N en Cali y en Colombia: entre las luces de la democracia y la oscuridad del miedo - Razón Pública \(razonpublica.com\)](https://razonpublica.com/21N-en-Cali-y-en-Colombia-entre-las-luces-de-la-democracia-y-la-oscuridad-del-miedo)

Lopera, G. (2013). Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*. 28(45), 76-103.

Mendoza, D. (2012). Estudio de caso Minería en territorios indígenas del Guainía en la Orinoquia y la Amazonia colombiana. [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/PNUD\\_ESTUDIO-DE-CASO-\\_Miner%C3%ADa-en-el-Guain%C3%ADa\\_Diana-A.-Mendoza\\_Nov-1-2012.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/PNUD_ESTUDIO-DE-CASO-_Miner%C3%ADa-en-el-Guain%C3%ADa_Diana-A.-Mendoza_Nov-1-2012.pdf)

Ministerio del Interior (2020). Evolución jurisprudencial de la consulta previa y su aplicación práctica en Colombia.

<https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Evolucion-jurisprudencial-de-la-consulta-previa-y-su-aplicacion-practica-en-Colombia.pdf>

Murillo, D. (2013). Ley de origen y legislación en Colombia: contraposición, intereses y contradicciones entre los pueblos indígenas y el Estado, en materia de explotación de recursos naturales en la Sierra Nevada de Santa Marta [Tesis de Pregrado], Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho ciencias políticas y sociales, Departamento de Ciencia Política. Bogotá D.C.

Mutumbajoy, S. (2009). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa para la explotación de recursos naturales y la realización de obras o proyectos de desarrollo en sus territorios: necesario y problemático reconocimiento. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá.

Namén, A. (2016). Consulta previa. Fundamentos Constitucionales y Convencionales. Consejo de Estado.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2016-00057-00\(2290\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2016-00057-00(2290).pdf)

Neba, D. (Octubre 5 de 2020). El significado de Tierra, Territorio desde la cosmovisión Indígena.

<https://www.culturalsurvival.org/news/el-significado-de-tierra-territorio-desde-la-cosmovision-indigena>

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. <https://www.crihu.org/2012/09/la-ley-origen.html>

Orduz, N. (2014). La consulta previa en Colombia. ICSO instituto de investigación en ciencias sociales.

Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007.

Organización Nacional Indígena de Colombia (2023). Nuestra historia [en línea] <https://www.onic.org.co/onic/nuestra-historia>

Organización Nacional Indígena de Colombia (2022). Informe 01. Afectaciones a los Derechos Humanos en los Pueblos Indígenas de Colombia. Primer trimestre. [https://www.onic.org.co/images/noticias/2022/Informe\\_IT\\_2022\\_\\_\\_Consejeri%CC%81a\\_DD\\_HH\\_VF.pdf](https://www.onic.org.co/images/noticias/2022/Informe_IT_2022___Consejeri%CC%81a_DD_HH_VF.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia (2022). Declaración Final Visita Asturiana de Derechos Humanos y Paz a Colombia. Colombia: Elecciones en medio del deterioro de los Derechos Humanos y de la reactivación del conflicto armado. [https://www.onic.org.co/images/pdf/Informe\\_-\\_Declaracio%CC%81n\\_ASTURIANA\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_Y\\_PAZ\\_A\\_COLOMBIA\\_-\\_Rueda\\_de\\_prensa\\_Bogota%CC%81\\_15\\_de\\_marzo.pdf](https://www.onic.org.co/images/pdf/Informe_-_Declaracio%CC%81n_ASTURIANA_DE_DERECHOS_HUMANOS_Y_PAZ_A_COLOMBIA_-_Rueda_de_prensa_Bogota%CC%81_15_de_marzo.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia (22 de febrero de 2021). Llamado a la Unidad para la defensa del Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4148-llamado-a-la-unidad-para-la-defensa-del-der-echo-fundamental-a-la-consulta-previa-libre-e-informada>

Organización Nacional Indígena de Colombia. (05 de marzo del 2020). Gobierno nacional sigue incumpliendo la sentencia t-052/17.

<https://www.onic.org.co/comunicados-onic/3655-gobierno-nacional-sigue-incumpliendo-la-sentencia-t-052-17>

Organización Nacional Indígena de Colombia. (2019). Ley de Gobierno Propio Pacto para volver al origen. Autoridad Nacional de Gobierno Indígena. [https://www.onic.org.co/images/comunicados/LEY\\_DE\\_GOBIERNO\\_PROPIO\\_ONIC\\_compressed.pdf](https://www.onic.org.co/images/comunicados/LEY_DE_GOBIERNO_PROPIO_ONIC_compressed.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia. (2019). Primer Informe de Seguimiento al Examen Periódico Universal (EPU) 2018-2019. Autoridad Nacional de Gobierno Indígena.

Organización Nacional Indígena de Colombia (2018). Informe anual de gestión 2018. [https://www.onic.org.co/images/pdf/rte-ONIC/INFORME\\_ANUAL\\_DE\\_GESTION\\_2018.pdf](https://www.onic.org.co/images/pdf/rte-ONIC/INFORME_ANUAL_DE_GESTION_2018.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia (25 de febrero de 2017). La reglamentación de la Consulta Previa no va a resolver los problemas estructurales del país, pero sí acelera el genocidio premeditado. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1680-la-reglamentacion-de-la-consulta-previa-no-va-a-resolver-los-problemas-estructurales-del-pais>

ONIC, OPIAC, CIT, AICO, CRIC. (2022). Cumbre de los Pueblos Originarios Tejiendo la Unidad. [https://www.onic.org.co/images/noticias/2022/CONCLUSIONES\\_COMISIONES\\_CUMBRE\\_DE\\_PUEBLOS\\_ORIGINARIOS.pdf](https://www.onic.org.co/images/noticias/2022/CONCLUSIONES_COMISIONES_CUMBRE_DE_PUEBLOS_ORIGINARIOS.pdf)

Osorio, A. (2017). Autonomía Indígena y democracia en Colombia. *El Ágora USB*, 17 (1), 105-127. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-8031201700010006&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-8031201700010006&lng=en&tlng=es).

Padilla, G. (2016). Los pueblos indígenas y la consulta previa: ¿normalización o emancipación? Una mirada desde Guatemala. *Rev. Colomb. Soc.*, 39 (1), pp. 193-219.

<http://www.scielo.org.co/pdf/rcs/v39n1/0120-159X-rcs-39-01-193.pdf>

Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)

Restrepo, L. (1991). Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: ¿Concluirá por fin el frente nacional? *Análisis Político*. (12), pp. 52-60.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/download/74537/67293/395478>

Rodríguez, E. y Quintanilla, A. L. (2019). Relación ser humano-naturaleza: Desarrollo, adaptabilidad y posicionamiento hacia la búsqueda de bienestar subjetivo. *Avances en Investigación Agropecuaria*, 23(3), 7-22.

<https://www.redalyc.org/journal/837/83762317002/html/>

Rodríguez, G. A. (2014). De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30202.pdf>

Rodríguez, G. A. (2008). La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia. *Revista Semillas*. 36/37, 1-111.

<https://www.semillas.org.co/es/revista/consultar-revista?numero=36/37>

Ruiz, F. (2015). Hagamos un convite; ya viene la consulta: Las relaciones entre los planes de vida y los procesos de consulta previa [Tesis de Maestría], Universidad Pontificia Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Bogotá.

Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78.

Sánchez Botero, E. (2003). Los pueblos indígenas en Colombia, derechos, políticas y desafíos. UNICEF.

<https://www.unicef.org/colombia/media/251/file/Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20Colombia.pdf>

Sánchez, E. y Molina, H. (2010). Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Semper, F. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>

Sierra, J. (2017). La importancia de decolonizar el derecho internacional de los derechos humanos: el caso de la consulta previa en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (39), 137-186. <https://doi.org/10.18601/01229893.n39.07>

Sousa, B. (2011). Epistemologías del Sur. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16(54). Pp. 17 - 39.

Torres, M. (2022). Mitos y realidades sobre la autoconsulta indígena en Yucatán: el caso del municipio maya de Homún. *Desacatos*. 68. 30-48.

Tubino, Fidel (2007): “El interculturalismo frente a los desafíos del pluralismo jurídico”. En: *Caminos para la inclusión en la educación superior*, pp.190-209. Lima: Fondo editorial Fundación EQUITAS e IEP.

Tubino, Fidel (2004): “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico”. En: Mario Samaniego Mario y Carmen Garbarini (comps.), *Rostros y fronteras de la identidad*, pp.151-164. Temuco: Universidad Católica de Temuco.

Uprimny, R. (2001). El bloque de constitucionalidad en Colombia: un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. En: *Compilación de jurisprudencia y doctrina*

nacional e internacional. Bogotá: Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

[https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_46.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf)

Vega, A. (2012). Consulta previa a pueblos indígenas y tribales: análisis y propuesta de legislación [Tesis de Maestría], Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales. Bogotá.

Villavicencio, Luis (2012). Un diálogo intercultural más allá del multiculturalismo\*. Opción Jurídica. Universidad de Medellín. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v11n22/v11n22a03.pdf>

Walsh, C. (2012). Interculturalidad crítica y (de)colonialidad. Ensayos desde Abya Yala. Quito: Abya-Yala.

Walsh, C. (2009). Interculturalidad, Estado, Sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala.

Zeballosf, A. (2014). La eficacia del derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en Colombia 1991-2011 [Tesis de Maestría], Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, D. C.



Elaboración propia, La Consulta Previa para proteger la Vida. 2023.