



CNTI
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones Indígenas



25 AÑOS EN DEFENSA DE LOS TERRITORIOS

**Diálogo, exigencias
y concertación de la
Comisión Nacional de
Territorios Indígenas**

**¡Defender los territorios
es defender la vida!**



25 AÑOS EN DEFENSA DE LOS TERRITORIOS

**Diálogo, exigencias
y concertación de la
Comisión Nacional
de Territorios Indígenas**

**¡Defender los territorios
es defender la vida!**



Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
Pueblos y Organizaciones Indígenas



Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
Secretaría Técnica Indígena
Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Ricardo Camilo Niño Izquierdo
Secretario Técnico Indígena

July Milena Calderón Segura
Coordinadora
Observatorio de Derechos Territoriales de
los Pueblos Indígenas

Elaborado por
July Milena Calderón Segura
Juan Pablo Muñoz Onofre
Ricardo Camilo Niño Izquierdo
Johan Steven Tribaldos Serrano

Corrección de estilo
Andrea Carolina Castellanos Bernal
Claudia Cecilia Ramírez Cardona

Elaboración de mapas
Angie Milena Rivera Carrillo

Fotografías
Archivo de la STI y ODPI de la CNTI
Archivo personal:
Enyel Esteban Rodríguez García

Diagramación
Ricardo Álvarez Gallego-Identidad

Impresión
Corcas Editores

Secretaría Técnica Indígena
Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Bogotá D.C., Colombia
www.cntindigena.org

Agosto de 2021
Bogotá D.C., Colombia
© Todos los derechos reservados



Tenure Facility
Living Forests. Thriving Communities

Este informe fue posible gracias al apoyo
The Tenure Facility.

Las opiniones expresadas en este informe
"25 Años en Defensa de los Territorios:
Diálogo, exigencias y concertación de la
Comisión Nacional de Territorios Indígenas"
son responsabilidad de sus autores
y autora y no necesariamente reflejan las
opiniones del Tenure Facility.

Registro ISBN: 978-958-52978-3-8



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN -----	5
I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES -----	7
1.1. La Constitución Política de 1991 y los derechos territoriales indígenas: contexto jurídico y político del Decreto 1397 de 1996 -----	7
1.2. Creación de la CNTI: expedición del Decreto 1397 de 1996 y experiencia de implementación -----	15
1.2.1. Toma de la Conferencia Episcopal -----	16
1.2.2. Contenido del decreto: naturaleza y funciones de la CNTI -----	20
1.2.3. Operatividad de la CNTI -----	23
1.2.4. Fortalecimiento de la Secretaría Técnica Indígena -----	29
II. BALANCE Y OBSTÁCULOS: LA CNTI Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS -----	34
2.1. Balance -----	34
2.2. Obstáculos -----	40
CONCLUSIONES -----	43
REFERENCIAS -----	44



ABREVIATURAS

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia

ANT: Agencia Nacional de Tierras

CDDHPI: Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIT: Confederación Indígena Tayrona

CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

ETI: Entidades Territoriales Indígenas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

MIC: Movimiento Indígena Colombiano

MPC: Mesa Permanente de Concertación Nacional

ODPTI: Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas

OPIAC: Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana

OXY: Occidental Petrolera

PND: Plan Nacional de Desarrollo

SIG-I: Sistema de Información Geográfica Indígena

SIMA: Sistema de Información para el Monitoreo de Acuerdos

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

STI: Secretaría Técnica Indígena



INTRODUCCIÓN

Próximos a cumplirse veinticinco años de vigencia del Decreto 1397 de 1996 y junto con ella, la existencia de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (en adelante CNTI), el presente informe recoge una mirada retrospectiva del camino transitado por los pueblos indígenas desde esta instancia, como memoria y presente de su apuesta por el reconocimiento, la garantía y la protección de sus derechos por parte del Estado colombiano.

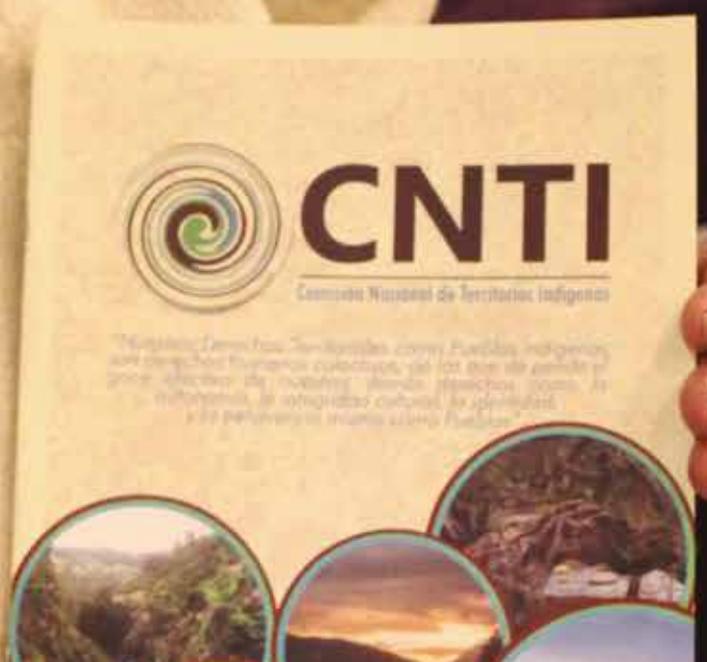
La CNTI, en tanto órgano de concertación y seguimiento en materia de derechos territoriales entre el Gobierno nacional y el Gobierno indígena, ha venido cumpliendo un papel, trazando una trayectoria y acumulando diferentes experiencias políticas, organizativas y jurídicas. Lo propio ha ocurrido desde las cinco organizaciones nacionales indígenas que la conforman, así como desde su Secretaría Técnica Indígena (en adelante STI), en cuyo compromiso, convicción y rigor, han recaído y recaen hoy buena parte de los avances obtenidos en esta instancia.

De acuerdo con ello, este informe se propone retomar las dificultades, identificar los aprendizajes, reflexionar sobre los logros alcanzados y plantear, desde el quehacer de la CNTI, algunos de los desafíos que hoy afrontan los derechos territoriales indígenas en el país. Así mismo, se pretende dar una mirada sobre el devenir del aún hoy inacabado proceso de reconocimiento de los territorios indígenas, así como de la restitución de aquellos despojados en el marco del conflicto armado, y de la protección y la garantía para la vida y el ejercicio de los derechos de autonomía, junto con los sistemas de pensamiento y planes de vida propios en los territorios ya reconocidos.

Para su elaboración se acudió a información obtenida a partir de insumos técnicos, documentos de archivo, actas, comunicados y notas de prensa, entre otras. Fuentes que a su turno fueron contrastadas y complementadas con las voces de autoridades indígenas cuya experiencia personal estuvo vinculada en algún momento con el trabajo de la CNTI.

El informe está compuesto por tres secciones. La primera de ellas se detiene en una aproximación al contexto y los antecedentes de la expedición del Decreto 1397 de 1996. La segunda aborda una exposición sobre la implementación de esta norma y con ella el trasegar de la operatividad de la CNTI en estos veinticinco años. Esta sección presenta a su turno dos momentos correspondientes a la expedición e implementación del decreto, y en los cuales se hace un recuento de algunos de los hechos, posicionamientos e hitos que han marcado el camino de este espacio. En una tercera y última sección se presentan los avances, obstáculos y desafíos para la garantía y el cumplimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, en el marco de las funciones de la CNTI. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.





CNTI

Comité Nacional de Territorios Indígenas

"Reservados, Comarcas, Territorios y Zonas Etnoindígenas
son espacios territorios colectivos del 100 por ciento de
propiedad de indígenas, donde residen como lo
reconocen la integridad cultural, la identidad
y el patrimonio de estos como Pueblo"





I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios comprende un largo proceso de luchas de resistencia enmarcadas en históricas tensiones culturales, económicas, políticas, sociales y ambientales con actores no indígenas y los poderes de Gobierno. A su vez, tal proceso ha sido el resultado de disputas y transformaciones en la regulación jurídica de los territorios indígenas, las cuales también reflejan aquellas acaecidas en las políticas internacionales y estatales en esta materia.

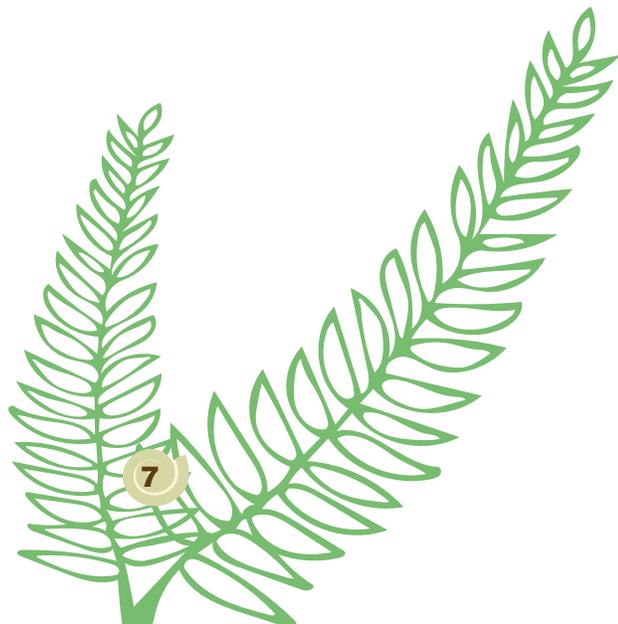
Si bien todo un histórico de luchas y disputas por el reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios, no es reducible a este único acontecimiento normativo, sí es posible afirmar que, a partir de inicios de los años noventa y tras la aprobación de la Constitución Política de 1991, en medio de un conflicto armado interno agudizado, se abrieron paso en el país nuevos espacios políticos y discursos normativos, así como escenarios de disputa que complejizaron la reivindicación de estos derechos.

Por lo anterior, se presenta a continuación un primer apartado con un contexto jurídico y político de la creación de la CNTI. Posteriormente, en un segundo apartado, se precisan ciertos hitos sobre lo que ha sido su operatividad como instancia orientada a la garantía y el cumplimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

1.1. La Constitución Política de 1991 y los derechos territoriales indígenas: contexto jurídico y político del Decreto 1397 de 1996

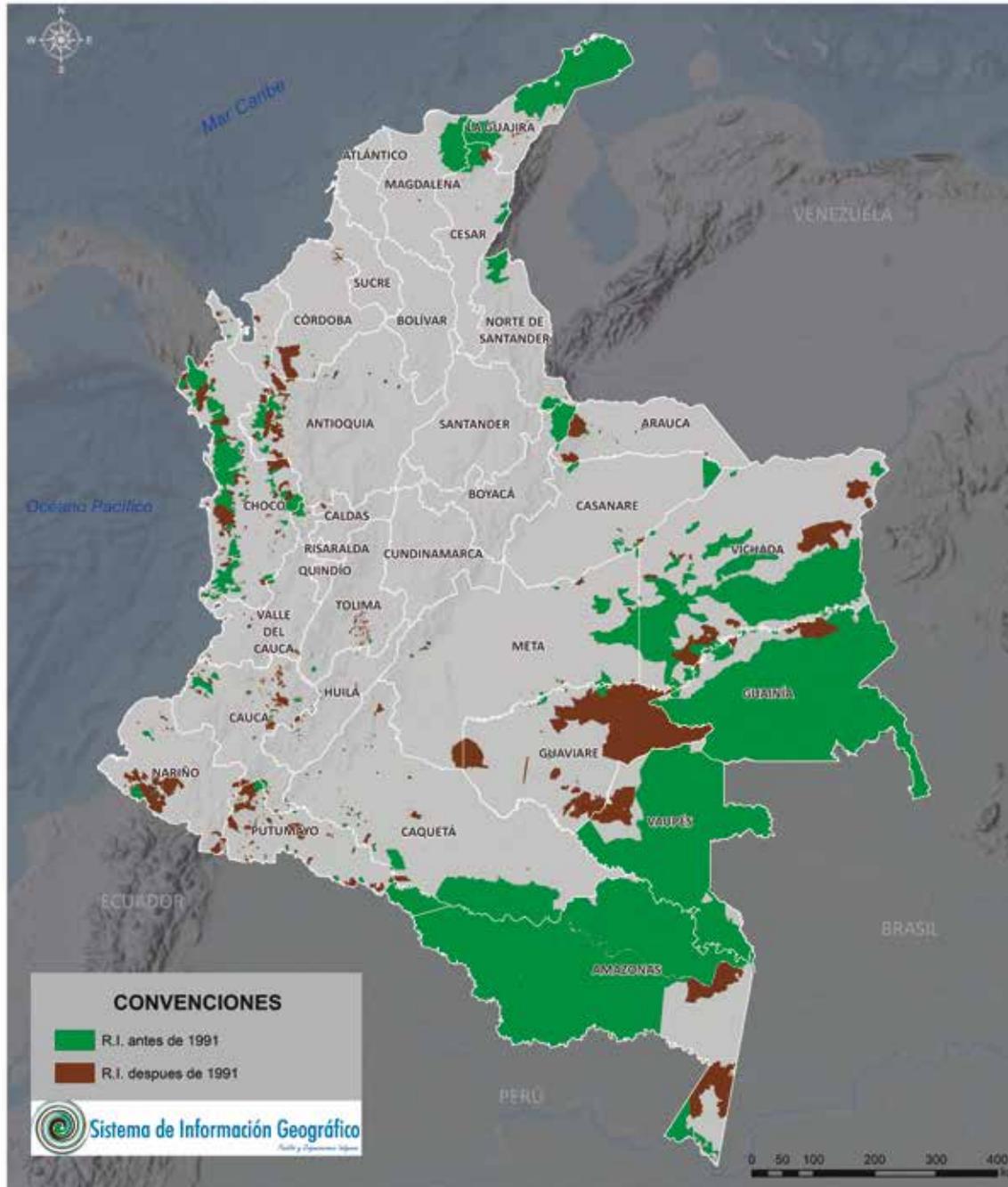
La Constitución Política de 1991 fue un hecho político y jurídico coyuntural en el país y para los pueblos indígenas. Lo anterior se dio en el período comprendido por los Gobiernos de Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilio Barco, en el que fueron tituladas buena parte de las 22.884.033 hectáreas¹ que hasta 1990 materializaban 235 resguardos como resultado de las luchas ejercidas por los movimientos indígenas, y por procesos de iniciativa global por la conservación de los bosques.

¹ Tomado de la base de datos de legalizaciones de la ANT. Actualizado a junio de 2018. Recuperado el 12 de junio de 2021.



Mapa 1: Formalizaciones antes y después de la Constitución de 1991

RESGUARDOS INDÍGENAS CONSTITUIDOS ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991



Elaboración propia a partir de la información del SIG-I, 30 de junio de 2021.

La participación a nombre propio de diversos sectores sociales y políticos en la Asamblea Nacional Constituyente, que le dio vida a la Constitución de 1991, da cuenta de la importancia que tuvo la participación de los pueblos indígenas, quienes contaron con la representación de Francisco Rojas Birry, Lorenzo Muelas y Alfonso Peña Chepe en calidad de constituyentes.

En este nuevo texto constitucional, el principio y derecho fundamental de la participación adquirió un carácter transversal como marco jurídico de los fines del Estado (artículos 3, 40 y 103 CP). En cuanto al ordenamiento territorial, la Constitución Política de 1991 dispuso en su artículo 1º, como uno de sus principios fundamentales, el de una organización del Estado bajo la forma de “República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”, lo que transformó el centralismo y autoritarismo del ordenamiento constitucional de 1886.

Ocurrió lo propio en materia ambiental; ha de señalarse que la de 1991 ha sido llamada la Constitución Ecológica, en particular debido a aspectos como la asignación de una función ecológica a la ya existente función social del derecho de propiedad (artículo 58 CP) y a la estructuración de todo un conjunto de derechos, garantías y obligaciones en materia ambiental (Patiño, 1999).

En este marco, los derechos de los pueblos indígenas contaron igualmente con importantes reconocimientos. Por un lado, la Constitución Política de 1991 ratificó el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre los resguardos² (inciso 2º artículo 329 CP), reconocido previamente por las Leyes 89 de 1890 y 135 de 1961, con un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (artículo 63 CP). Estas características que los resguardos indígenas comparten con los bienes de uso público, fueron definidas por la Corte Constitucional de la siguiente manera en la Sentencia T-566 de 1992:



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

² Definido ya para entonces como una “institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales” (Decreto 2001 de 1988, artículo 2º).

Sumado a lo anterior, se incorporó en esta carta política una mayor autonomía de los pueblos indígenas en varios ámbitos. Por un lado, fue contemplada una Circunscripción Especial Indígena en la función legislativa en el Senado y la Cámara de Representantes (artículos 171 y 176 CP), con la cual fue reconocida la facultad para ejercer funciones jurisdiccionales en los territorios “de conformidad con sus propias normas y procedimientos,

siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” (artículo 246 CP), así como el derecho de los pueblos indígenas de gobernarse por sus autoridades propias, constituidas en consejos de acuerdo a sus usos y costumbres³, a las cuales les fueron atribuidas unas funciones específicas⁴ (artículo 330 CP).

También, para la autonomía de los pueblos indígenas fue un gran avance jurídico y político el reconocimiento de sus territorios como entidades territoriales de carácter especial junto a los departamentos, distritos y municipios (artículo 286 CP), en virtud de lo cual, son titulares de los atributos que fueron establecidos en el artículo 330.

Un hecho político y jurídico internacional de gran trascendencia, que debe ser señalado debido a que impulsó el reconocimiento de estos derechos, fue la firma, apenas dos años antes, del Convenio 169 de la OIT de 1989 “*sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*” aprobado por la Ley 21 de 1991 (en adelante Convenio 169 de la OIT), instrumento internacional que fijó los estándares mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellos, está el reconocimiento de la propiedad colectiva de los territorios y recursos naturales, la preservación de los mismos, la autodeterminación y la consulta previa⁵.

Es posible afirmar que las disposiciones del Convenio 169 de la OIT tienen el valor de haberse constituido en referentes normativos indispensables para los procesos constituyentes adelantados en los diferentes Estados latinoamericanos durante los años subsiguientes a su adopción, lo cual ha permeado en diferente medida la producción normativa de rango legal y reglamentaria al interior de los distintos países del continente (CIDH, 2009).

³ La Ley 89 de 1890 supuso un avance en este reconocimiento al disponer en su artículo 3º que “en todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño Cabildo nombrado por éstos conforme a sus costumbres”. Esta autonomía fue reconocida con posterioridad a la Constitución Política de 1991, por los Decretos 2164 de 1995 y 1397 de 1996. El primero, al señalar en su artículo 21 que “Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”, y el segundo, cuando en su artículo 14 estableció que “las autoridades no indígenas respetarán la autonomía de los pueblos, autoridades y comunidades indígenas y no intervendrán en la esfera del Gobierno y de la jurisdicción indígenas”.

⁴ Estas funciones son las de velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional; representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y las que les señalen la Constitución y la ley (artículo 330).

⁵ Convenio 169 de la OIT, 1989.

En Colombia, y como elemento contextual de la creación de la CNTI, es preciso señalar la existencia y consolidación de un “cuerpo” o precedente jurisprudencial relativo a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Así mismo sería clave para ello la interpretación y la aplicación de un bloque de constitucionalidad compuesto en materia de derechos indígenas, de acuerdo a los alcances dados por la Corte Constitucional a los artículos 93 y 94 de la Carta, tanto por los derechos contenidos en el articulado de la Constitución como por aquellos establecidos en instrumentos internacionales adoptados por Colombia en materia de derechos de los pueblos indígenas, tales como el Convenio 169 de la OIT⁶.

Ahora bien, hay al menos dos factores que deben ser señalados, debido a su incidencia en los precitados reconocimientos jurídicos de derechos en el país. Lo anterior, debido a que no fueron producto de la voluntad de los constituyentes que representaban a los partidos y gremios sociales de la época, sino más bien de la presión ejercida por parte de la representación indígena en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que transformó este espacio en un nuevo escenario de defensa por el reconocimiento de los territorios y otros derechos.



“No era gratuito que la Constitución del 91 aceptara y reconociera que existían los territorios indígenas (...). La historia nos condujo a que en Colombia se establecieran los territorios indígenas en la Constitución del 91, muy bien llevada por los pueblos indígenas con el apoyo que se necesitó para que los constituyentes pudieran lograr estos derechos. Digo ‘lograr’ porque la constituyente la firman el 5 de julio, pero quizá la hubieran firmado el 4 [de julio] y no se logra porque se desconocía en la Carta Magna a los territorios indígenas. (...) Los constituyentes indígenas tuvieron que pararse de la mesa, salirse de la sala y abandonar la constituyente si no se incluían los territorios indígenas. El apoyo nacional fue inminente y así, de esa manera, después de ese episodio, el 5 de julio se firmó”. (Zalabata Torres, 2021)

Otras causas o aspectos que incidieron en el contenido y aprobación de la Constitución Política de 1991 fueron las políticas económicas que en general irradiaron en toda América Latina las reformas a los Estados de los años noventa, y que fueron contempladas en el Consenso de Washington, es decir, en aquel acuerdo que se propuso “orientar a los Gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional-FMI, Banco Mundial-BM y Banco Interamericano de Desarrollo-BID) a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos” (Casilda, 2004: pp.19). Algunas de estas políticas fueron la liberalización del comercio internacional, la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, la privatización, la desregulación de los mercados y la protección a la propiedad privada.

Lo anterior se expresa, por ejemplo, en materia de ordenamiento territorial, en lo que según señala Ramírez (2000: pp.123), fue un propósito dominante de las reformas de 1991: “Adecuar la estructura estatal a las demandas de la globalización y la apertura económica”. El ordenamiento territorial adoptado no fue entonces resultado de una única visión espacial del Estado con el modelo territorial que recoge la Constitución de 1991, y que, por ende, ha debido armonizarse desde entonces con un modelo económico fundado, entre otros, en la libre

⁶ Sentencia SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

iniciativa privada (artículo 333 CP) y la explotación de los recursos naturales (artículos 80 y 334 CP).

En todo caso, este marco jurídico fue decisivo en un panorama nacional que por otra parte no era favorable para los pueblos y territorios indígenas. Durante la primera mitad de la década de 1990 se intensificaron los conflictos territoriales derivados de intereses en proyectos extractivos y de infraestructura. Además, se dio un escaso progreso en la demarcación territorial que se enfrentaba a las oposiciones de terceros, quienes impidieron el avance en los procesos de constitución de resguardos (Achito Lubiasa, 2021).

Tal vez dos de los conflictos con mayor relevancia en el espectro nacional que resultaron ser contemporáneos, fueron los inicios de la defensa del territorio por parte del pueblo Embera Katío⁷ frente a la construcción de la hidroeléctrica de Urrá de la Empresa Multipropósito de Urrá S.A., en el Alto Sinú, así como el conflicto surgido con la compañía estadounidense Occidental Petrolera (OXY) que pretendía llevar a cabo proyectos de explotación de hidrocarburos en el territorio de los indígenas U'wa, entre Boyacá, Norte de Santander y Arauca⁸.

Estos casos también mostrarían las violaciones de derechos humanos por parte de grupos armados ilegales, cuya presencia dentro de los territorios fue utilizada por el Gobierno nacional como argumento para evitar cumplir con su deber de la consulta previa en proyectos de inversión que afectaban a los territorios indígenas.

“Esta situación era muy complicada y llegó el momento en el que el Gobierno suspendió todo eso, precisamente porque ellos decían que no se podía seguir demarcando territorios en resguardos para los indígenas porque era un problema para las obras que el gobierno tenía planeadas y era una zona en donde se impedía el desarrollo del país, porque los indígenas reclamábamos las consultas previas o hacíamos oposiciones a esas obras”. (Achito Lubiasa, 2021)



Bajo estas circunstancias, los territorios indígenas, especialmente en el corredor del Pacífico, tuvieron una afectación por el crecimiento de las economías ilícitas adelantadas por actores armados, que empezaban a consolidar allí el narcotráfico. Así mismo, las disputas entre estos grupos por el control territorial, trajeron consigo el aumento en las amenazas y los homicidios a los dirigentes indígenas, especialmente por parte de grupos paramilitares, situación que se enfocó en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Cauca y Valle del Cauca. Por otro lado, estaba la incursión de grupos guerrilleros que pretendían imponer a las comunidades indígenas las mismas reglas y control social, lo cual generaba amenazas y afectaba el ejercicio del gobierno propio de las comunidades indígenas (Achito Lubiasa, 2021).

⁷ El Tiempo, Oficina de Mingobierno pide suspender Urrá I, Bogotá, 4 de marzo de 1995. Ver en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-287726>

⁸ El Tiempo, U'wa insisten en salida de Occidental, Bogotá, 2 de diciembre de 1995. Ver en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-471532>

En este panorama, y en materia de reconocimiento y seguridad jurídica sobre los territorios, cabría señalar que hasta el mes de mayo de 1996 habían sido formalizados 364 resguardos en el país (Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, 2020) que, según datos oficiales de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT), cobijaban 27.856.667 hectáreas⁹. Esto evidencia un escaso avance desde 1991, si se tienen en cuenta las expectativas de los pueblos indígenas tras la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento constitucional.

Esta es, pues, una aproximación al escenario social, político y jurídico que antecede la creación de la CNTI. Un hito adicional a agregar, son las objeciones presentadas por la representación indígena en el Congreso de la República ante el primer proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial radicado, y en el cual no se reconocía la existencia de las Entidades Territoriales Indígenas (en adelante ETI) (El Tiempo, 1995).

En efecto, la entrada en vigor de la Constitución Política conllevó la necesidad de realizar ajustes normativos y generar un desarrollo legislativo acorde al enfoque político del nuevo Estado colombiano. Lo anterior suponía la modificación de aspectos que históricamente fueron fuente de discordia entre la población, entre ellos el tema territorial.

Si bien la expedición de la Ley 160 de 1994 y previa a ella, la Ley 135 de 1961, representaron importantes avances normativos en el tema de reforma agraria y desarrollo rural, la necesidad de reglamentar el ordenamiento territorial nunca dejó de estar presente. De hecho, esta necesidad quedó consignada en el artículo 288 de la Constitución, en el que fue mencionada la necesidad de expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial a través de la cual se pudieran establecer los lineamientos para promover el aumento de las capacidades de descentralización del país y gestionar tanto el desarrollo como la planificación a través de las entidades territoriales reconocidas: departamentos, municipios, distritos y entidades territoriales indígenas¹⁰.

Para la concertación de esta ley, fue necesaria la institución de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el objetivo de asesorar en materia de organización territorial al Estado, tanto en la creación, definición y armonización de políticas públicas como en la apertura de espacios de participación, consulta y concertación. De esta manera, la construcción de esta legislación se realizó conjuntamente entre los distintos estamentos del entramado nacional, inicialmente con representación de los pueblos indígenas por parte de Lorenzo Muelas, quien posteriormente fue reemplazado por Leonor Zalabata (Zalabata Torres, 2021).

El primer proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial fue presentado por la vicepresidencia de la República ante el Congreso, el 23 de marzo de 1995. Sin embargo, dos días después el proyecto recibió fuertes críticas por parte de la representación indígena en el Senado de la República, en manos de Lorenzo Muelas y Gabriel Muyuy, quienes reclamaron la falta de concertación del texto y consulta previa con los pueblos indígenas (El Tiempo, 1995).

A esta crítica se sumaron las organizaciones indígenas de mayor alcance nacional, en ese momento (ONIC, AICO y MIC), quienes

⁹ Tomado de la base de datos de legalizaciones de la ANT. Actualizado a junio de 2018. Recuperado el 10 de mayo de 2021.

¹⁰ Constitución Política de Colombia, Artículo 288.

añadieron que la definición de «Territorio Indígena» que estaba redactada en el texto, no correspondía a la acordada con el consejero presidencial para Asuntos Institucionales, Jorge Mario Eastman, sino que fue incluida una definición que desconocía la existencia previa de estos territorios. Es decir, los territorios ancestrales solo tendrían reconocimiento cuando el Gobierno nacional y la Comisión de Ordenamiento Territorial lo otorgaran (El Tiempo, 1995).

Además de ello, el proyecto de ley presentado pretendía eliminar la asignación presupuestal para las ETI, por lo cual la desfinanciación tenía como objetivo el desconocimiento del desarrollo territorial de los pueblos indígenas y ponía en cuestión el reconocimiento de las ETI dentro del ordenamiento territorial, motivo por el que estos ítems fueron objeto de debate para la aprobación de la ley (Zalabata Torres, 2021).

Finalmente, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentado por el Gobierno nacional fue retirado, ante los reclamos por parte de la representación indígena, y esto coincidió con la expedición del CONPES 2773, el 5 de abril de 1995, del Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia entre las vigencias presupuestales 1995 y 1998, para el cual el Gobierno proyectó un recurso de \$259.442 millones de pesos (El Tiempo, 1995).

La redacción del CONPES sustentaba su importancia en los obstáculos que los resguardos indígenas tenían en ese entonces para la ejecución del presupuesto asignado, basados en supuestos como la escasa cualificación de los comuneros indígenas en temas administrativos, la escasa capacidad operativa, el desconocimiento de los instrumentos legales, la falta de coordinación y capacitación de las entidades públicas para brindar atención y asesoría, etc., (Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, 1995).

De la misma manera, la ejecución del CONPES contemplaba dentro de sus recomendaciones la necesidad de reconocer las ETI a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuya discusión seguía haciendo parte de la agenda legislativa del momento, además del fortalecimiento de los mecanismos de interlocución con los pueblos indígenas y la creación de programas de etnoeducación, entre otros. (Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, 1995).

Así pues, la creación de la Ley Orgánica no tuvo lugar durante los primeros años de implementación de la Constitución Política de 1991, sino que su expedición se prolongó hasta el año 2011 a través de la Ley 1454.



“Los indígenas estuvimos en ese proceso de crear la ley orgánica que jamás la desarrollaron y siempre se archivó. El movimiento indígena presentó ese proyecto al Congreso de la República y lo archivaron muchísimas veces. Colombia tiene ley orgánica nacional, pero los territorios indígenas quedamos por fuera de ella”. (Zalabata Torres, 2021)



De manera que este hito de la primera negación de las ETI en el marco de la que Hernández (2000: 52-53) llama tendencia a “la reserva de ley para aplazar decisiones” de la



Constitución de 1991, y que se expresara en la fórmula de los artículos 329 y 56 transitorio, dejó en manos del Gobierno y las mayorías parlamentarias de turno, la definición de esta parte importante de los reconocimientos jurídicos a los pueblos indígenas en 1991, y fue también, sin duda, antecedente de la creación de la CNTI.

1.2. Creación de la CNTI: expedición del Decreto 1397 de 1996 y experiencia de implementación

Para el año 1996, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aún era parte del debate legislativo puesto que su construcción seguía siendo objeto de análisis, aunque la comisión que se creó para su diseño fue disuelta porque la vigencia contemplada para su ejecución 3 años, por lo que la no expedición de la ley suponía un fracaso en materia territorial para el país y especialmente para las comunidades indígenas. Esta situación se sumaba a un alto número de demandas insatisfechas de los pueblos indígenas, hizo evidente la ausencia de garantías de protección de los derechos, especialmente en materia territorial, y desencadenó una serie de movilizaciones a nivel nacional en las que también eran denunciadas las sistemáticas violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por el conflicto armado.

La desprotección de los territorios indígenas era en ese momento un contexto generalizado en el país y se culpaba al Estado por el abandono en el que se encontraban, así que se exigía un compromiso por parte del Gobierno nacional para la implementación de medidas y programas que generaran un proceso de mejora de las condiciones de los pueblos indígenas, además de la implementación efectiva de lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT (El Tiempo, 1995), dentro del cual se enmarcó la exigencia de la implementación efectiva de la consulta previa, libre e informada de todas las actividades que afectaran o tuvieran injerencia en los derechos de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales.

Las movilizaciones en los territorios conllevaron la firma de múltiples acuerdos por parte del Gobierno y estos eran incumplidos casi en su totalidad. Esta situación se presentó especialmente en el departamento del Cauca con las reiteradas tomas de la carretera Panamericana durante este periodo. Pese a la gran cantidad de movilizaciones llevadas a cabo por parte de las comunidades, se hizo evidente la necesidad de encontrarse para llevar a cabo una movilización de manera conjunta.

“En el Cauca se habían hecho varias movilizaciones frente al tema de reivindicación y el incumplimiento de los acuerdos. A nivel nacional no se habían hecho ese tipo de cosas porque no había cómo, ni preparación ni todo eso” (Sánchez, 2021). Estas manifestaciones, llevadas a cabo desde los ámbitos locales y nacionales, tenían la intención de generar acciones de presión sobre las entidades del Estado para llevar a cabo un proceso de concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno nacional, en espera de que este último generara los espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de consulta previa, y se respetaran las garantías para la administración de los recursos de las comunidades de acuerdo con sus usos y costumbres, por medio de mecanismos adecuados para el goce efectivo de derechos (Valbuena, 2021).

Además de lo anterior, estaba el objetivo de la defensa de derechos humanos de los pueblos indígenas; cerca de 246 indígenas habían sido asesinados y asesinadas desde la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 por el ejercicio de la autonomía y defensa del territorio (Zalabata Torres, 2021).

Sumado a lo anterior, las manifestaciones se enfocaban también en la escasa asignación presupuestal dentro del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), destinado para el período 1994-1998, del cual solo el 2% estaba dispuesto para la atención a las necesidades de los pueblos indígenas. Esto era asignado en relación con la cantidad demográfica que para el momento representaban los pueblos indígenas (2% del total de la población nacional), y desconocía las necesidades especiales y la deuda histórica que se tenía con estas comunidades (Valbuena, 2021).

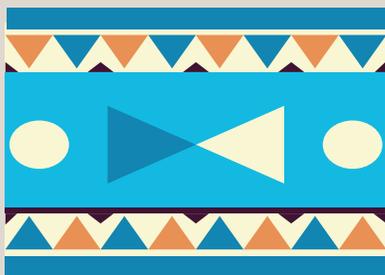
De esta manera, el aumento de las manifestaciones confluyeron en los intereses locales por la defensa del territorio como fueron los casos de los U'wa en Arauca, en donde se pretendía llevar a cabo la implementación de proyectos de extracción de hidrocarburos; las manifestaciones en contra de la construcción de la hidroeléctrica Urrá I en territorios de las comunidades Embera Katío y Zenú del departamento de Antioquia, las protestas en el Pacífico en las que comunidades indígenas y afrodescendientes se unieron para exigir la concertación y la participación en las acciones ambientales y sociales que afectaban a la región, además de las tomas que se presentaron por el asesinato de líderes indígenas en todo el país (Green Stocel, 2021).

Todas estas manifestaciones se llevaron a cabo como mecanismo de defensa del territorio, ante el creciente interés sobre los recursos naturales que emanaban de estos territorios, y que se pretendía explotar en el marco de la apertura económica que promovió el Gobierno Nacional como política de Estado para el desarrollo del neoliberalismo en Colombia.

1.2.1. Toma de la Conferencia Episcopal

Ante el panorama descrito anteriormente y debido a la ausencia de voluntad política para llevar a cabo la implementación de la Constitución, especialmente en lo relacionado con los pueblos étnicos, las autoridades, comunidades y organizaciones indígenas colombianas decidieron movilizarse con el objetivo de exigir el cumplimiento de los mandatos constitucionales referentes a la garantía de derechos de los pueblos indígenas.

Todo inició en el mes de junio de 1996, cuando una delegación indígena wayúu se dirigió a la ciudad de Bogotá con la intención de tomar la sede del Ministerio de Interior, situación que el presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (en adelante ONIC) del momento, Abadio Green Stocel, junto con algunos miembros del comité de la organización, vieron como una oportunidad para llevar a cabo una movilización mayor con el objetivo de presionar al Gobierno nacional en búsqueda de soluciones a las demandas que hasta el momento no habían encontrado respuesta (Green Stocel, 2021).



“Un grupo de indígenas wayúu, que no están con la ONIC, vienen a hacer una toma del Ministerio del Interior de la oficina que hoy llamamos la parte étnica (...) reclamando sus derechos y el cumplimiento de los acuerdos hechos. Aunque estos compañeros no eran de la ONIC, nosotros no pensamos en eso y simplemente los apoyamos y ahí comienza el apoyo de la ONIC a los wayúu. En esa presión surge la idea de que, con los reclamos de los hermanos wayúu, por qué entonces no involucramos todos para que el Gobierno no haga un compromiso solamente con la gente wayúu, sino con todos los pueblos indígenas de Colombia” (Green Stocel, 2021).

De esta manera, la ONIC concertó junto con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) una serie de tomas pacíficas cuyo objetivo era generar presión para lograr la implementación y materialización de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, el aumento presupuestal para la atención a los pueblos y comunidades indígenas, y las garantías en defensa de los derechos humanos en los territorios (Valbuena, 2021). Así, la toma de la oficina étnica del Ministerio de Interior por parte de los Wayúu se llevó a cabo el 5 de julio de 1996, y simultáneamente la toma del Instituto Colombiano de Antropología (ICAN) por parte de miembros de la OPIAC.

En esta misma secuencia, miembros de distintas organizaciones y pueblos indígenas a nivel nacional, en coordinación con la ONIC, hicieron tomas sucesivas de instituciones del Estado en las regiones, entre las que destacan las tomas del aeropuerto de Mitú en el departamento de Vaupés, de las oficinas de la Gobernación del Putumayo en Mocoa por más de 200 indígenas de los pueblos Siona, Kofán, Inga y Kamëntšá; de las oficinas de la sede regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) por parte de indígenas del pueblo Pijao en Ibagué, de las oficinas del Incora en Quibdó y otras instituciones públicas en Antioquia y Montería, este último en donde fue asesinado el 2 de julio el líder del Pueblo Zenú, Saúl Baltazar, quien engrosaba la lista de seis dirigentes asesinados en los dos últimos meses en el departamento¹¹.

Mientras tanto, un grupo de indígenas, en su mayoría pertenecientes a la ONIC y algunos de otras organizaciones nacionales, en cabeza de Abadio Green Stocel y Francisco Rojas Birry, se tomaron las instalaciones de la Conferencia Episcopal Colombiana (Valbuena, 2021).

¹¹ El Espectador, Líder indígena asesinado en Córdoba, 3 de julio de 1996. Tomado de: Archivo de hemeroteca de la Biblioteca Luis Angel Arango, 23 de marzo de 2021.



“Queríamos que el país se enterara y que todos se pudieran involucrar y eso lo vimos en el Episcopado colombiano ante un hecho que era el cambio de presidencia de la Conferencia Episcopal. Dijimos, ‘bueno, tomémonos el Episcopado. No creo que nos ataquen porque se supone que es una casa de los obispos y estos nos pueden garantizar nuestra conversación’. Aprovechamos y llegamos ahí en la misa para estar presentes en el cambio (de presidente del Episcopado). Ahí participaron todas las organizaciones. Era importante tener el respaldo de la iglesia por todo lo que ha pasado en la historia de pueblos indígenas y ya era tiempo de que los obispos se pronunciaran en el reclamo de los pueblos” (Green Stocel, 2021).



Para el ingreso a las instalaciones de la Conferencia Episcopal se aprovechó la apertura de la sede para la realización de la misa en la que se llevaría a cabo el cambio de presidencia de la Conferencia y, una vez terminada la misa, la delegación indígena permaneció en el recinto, declaró la toma, enunció las demandas por parte de los pueblos y comunidades indígenas del país y manifestó que permanecerían en el sitio el tiempo que fuera necesario para que el Gobierno nacional se sentara a negociar.

Sin embargo, desde el momento en que se declaró la toma por parte de las comunidades, comenzó la discrepancia con algunas de las autoridades episcopales, especialmente dada la diferencia de criterios del presidente entrante de la Conferencia Episcopal, Alberto Giraldo Jaramillo, y el saliente, Pedro Rubiano Sáenz; siendo el primero partidario de escuchar a los pueblos indígenas y ofreciéndose como garante de la conversación con el Gobierno nacional. Por su parte, el obispo saliente amenazó con solicitar la militarización de la sede del episcopado con el objetivo de sacar a los indígenas manifestantes, pedido infructuoso dado que para ese momento ya no contaba con el poder de decisión sobre la Conferencia Episcopal (Green Stocel, 2021).

La mayoría de las tomas que se presentaron en este marco no tuvieron mayor visibilidad y su permanencia fue corta. Caso contrario al de la delegación que llevó a cabo la toma de la Conferencia Episcopal, que logró resistir durante 40 días gracias a la mediación del obispo Giraldo. El mismo solicitó al sacerdote Darío Echeverry el acompañamiento de la situación, y este a su vez consiguió que se garantizaran las condiciones mínimas para la permanencia de los comuneros (Green Stocel, 2021).



“En ese momento estaba Samper [Ernesto] y estaba el ministro del interior. El gobierno le entregó todo eso a Serpa [Horacio] para la conversación. En esas conversaciones lo primero que dijimos fue que no nos íbamos del Episcopado, sin importar cuántos días duremos, porque estamos cansados de que firmen acuerdos y se comprometan y nada. De aquí vamos a salir con un decreto para hacer viable todo lo que nos han prometido” (Green Stocel, 2021).



La idea inicial de la toma era establecer una mesa de negociación permanente en temas relacionados con los derechos territoriales y la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, dada la amenaza constante por parte de los grupos armados ilegales, tanto guerrilleros como paramilitares y el crecimiento de los asesinatos en contra de los miembros de las comunidades indígenas. Para esto, se escogieron como voceros, por parte de las organizaciones indígenas, a Abadio Green y Leonor Zalabata, quien venía de hacer parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, ambos asumieron las negociaciones en materia de derechos territoriales y de derechos humanos respectivamente (Zalabata Torres, 2021).

Este proceso implicó una limitación a la movilidad de los indígenas presentes en la toma puesto que no podían tener mayor contacto con las personas externas y no se permitía el ingreso sin permiso especial. Por esta razón solo podían ingresar los asesores de las organizaciones indígenas, que para el momento fueron Jesús “Chucho” Ramírez, cofundador del CRIC, Héctor Mondragón y Ana Cecilia Betancourt, abogados con amplio conocimiento en temas territoriales. Por su parte, para esta negociación, la delegación del Gobierno nacional estaba conformada por Horacio Serpa Uribe y Humberto de la Calle Lombana, quienes en primera instancia tuvieron que admitir que hubo una modificación unilateral e inconsulta por parte del Gobierno a un acuerdo en el marco de las negociaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se había concertado con los indígenas en 1995 (Valbuena, 2021).



“Esa negociación costó mucho para iniciar. Nosotros ya llevábamos varios días y la táctica del Gobierno siempre ha sido desgastar a través de funcionarios que no tienen poder de decisión y son los que llevan el diálogo. Así empezaron ellos. Luego sí llegamos a los debates con los ministros en las salas y nos atendieron al final, en Bogotá donde está todo centralizado, donde está el presidente con su gabinete necesitamos 40 días para negociar con ellos. Había días en los que no llegaban (...).

La verdad es que fue hostil el trato, porque no había espacio, eran unas oficinas y parecíamos presos allá. Solamente tomábamos agua de los grifos del jardín y con eso nos bañábamos. Pero nosotros resistimos a eso de una manera muy alegre. Yo creo que el fortalecimiento político, la convicción política que uno tiene lo conduce a no sufrir tanto y eso nos pasó a nosotros. De hecho, allá nació una niña en ese espacio.

Estuvimos cuarenta días en la Conferencia Episcopal negociando, a veces ignorados por el Gobierno. Estuvimos como se está en una toma, que no es fácil porque no se está en las mejores condiciones (...). Fue muy interesante como se movió el país en general porque se movieron desde las bases en las regiones, en lo local y eso hizo posible que nuestros planteamientos en el nivel nacional tuvieran un eco en el Gobierno nacional. (...) Yo creo que valió la pena hacerlo” (Zalabata Torres, 2021).

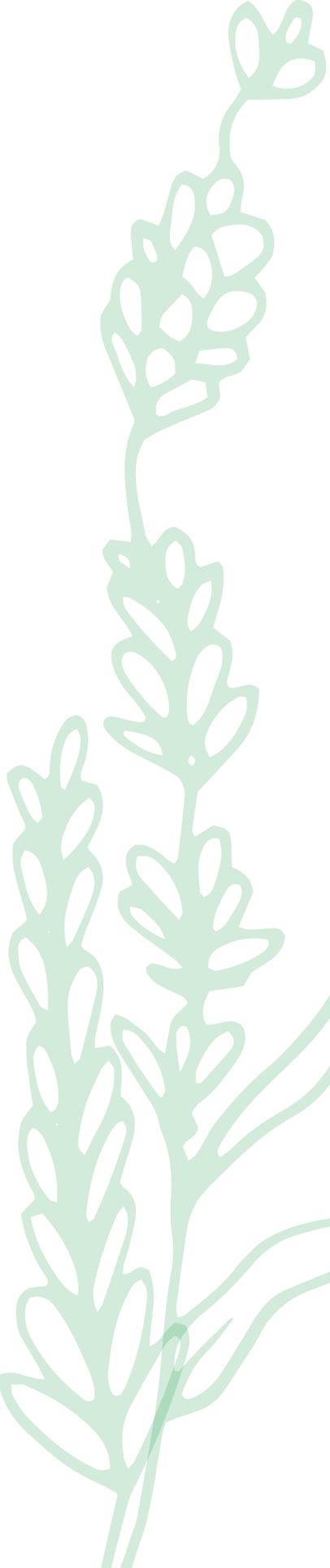
Dentro de las demandas que tenían los pueblos indígenas se destacó principalmente el incumplimiento de los acuerdos que el Gobierno nacional había suscrito con cada una de las organizaciones indígenas en temas referentes a derechos humanos, territorio, educación, salud y la falta de recursos para las comunidades indígenas. Además de ello, la ausencia de implementación de la Constitución Política y la normatividad que había quedado pendiente para desarrollar dentro de la implementación de esta. Debido a esto, dentro de las exigencias se incluyó la creación de un espacio de concertación permanente para los asuntos de los pueblos indígenas junto con los ministerios del Estado, puesto que el que existía para el momento estaba cooptado por el Gobierno nacional (Sánchez, 2021).

Como resultado de esta toma se consiguió la concertación de los Decretos 1396 y 1397 del 8 de agosto de 1996, los cuales fungen como implementación del Convenio 169 de la OIT. En estos se resaltó la necesidad urgente de garantizar el acceso a tierras de los pueblos indígenas, derechos humanos y relacionamiento, además de la protocolización de la consulta previa. Por tal motivo surgió la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (en adelante CDDHHPI) (Decreto 1396 de 1996), la Mesa Permanente de Concertación que sustituyó a la Coordinación Nacional de Pueblos, Organizaciones y Líderes Indígenas-CONPI en la concertación nacional y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas-CNTI (Decreto 1397 de 1996).

1.2.2. Contenido del Decreto: naturaleza y funciones de la CNTI

Dentro de las funciones establecidas para la Comisión Nacional de Territorios Indígenas está el acceso, actualización y consolidación de la información sobre las necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos y reservas indígenas, así como de las solicitudes presentadas, los expedientes abiertos y el estado de los procedimientos adelantados; además de la concertación de la programación y proyección de costos anuales para la realización de los estudios socioeconómicos, adquisición de predios y mejoras, adecuación institucional, requerimientos técnicos, inscripción de títulos y demás acciones necesarias para la ejecución de actividades en cada una de las vigencias fiscales (Decreto 1397 de 1996).

Así mismo, dentro de sus competencias se encuentra la verificación de los estudios de impacto socioeconómico y cultural para el otorgamiento de licencias ambientales y la legislación agraria que afecte a los resguardos indígenas, además de recomendar las modificaciones que se requieran para la superación de los principales obstáculos que se presenten para el objetivo de la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos, bajo la obligación de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación y el ordenamiento de los territorios indígenas. Finalmente, también está encargada de la realización del seguimiento a la ejecución



de la programación de la autoridad nacional de tierras (ANT), en cuanto a la materialización de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas (Decreto 1397 de 1996).

Además, en dicho decreto fue establecido que la CNTI, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, está conformada por:

- *El viceministro de Desarrollo Rural.*
- *El gerente general del Incora (posteriormente Incoder y ANT) o su delegado.*
- *El subgerente de Planeación del Incora.*
- *El jefe de la División para la Atención de Comunidades Indígenas y Negras del Incora.*
- *Un delegado del ministro del Interior.*
- *El jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.*
- *El director general del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- *El presidente de la ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo.*
- *El presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo.*
- *Un delegado por la Confederación Indígena Tayrona (en adelante CIT).*
- *Un delegado por cada macrorregión Corpes o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Política, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.*
- *Como invitados permanentes, los senadores y exconstituyentes indígenas.*

Posteriormente, delegados indígenas de las organizaciones AICO por la Pacha Mama y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, han venido participando de manera permanente en los diferentes espacios nacionales de concertación como la MPC, la CNTI y la CDDHHPI.

El propio Decreto 1397 de 1996 previó, por otro lado, lo relativo a las condiciones para el financiamiento y operatividad de la CNTI. Por un lado, de acuerdo con los artículos 5, 17.6 y 19 del decreto, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la hoy ANT y al Departamento Nacional de Planeación, suministrar a la CNTI “el apoyo técnico, informativo y logístico que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones en los términos estipulados en este Decreto” (Artículo 5°).



Así mismo, para asegurar esas garantías presupuestales, se dispone allí que las entidades estatales que conforman la CNTI “serán dotadas (...) de recursos suficientes para su funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones y para el desplazamiento y manutención de los miembros indígenas que residen fuera de Santa Fe de Bogotá, en la medida en que dicho desplazamiento no pueda costearse con recursos provenientes de otros fondos públicos” (artículo 17.6). El artículo 19 asigna por su parte al Gobierno el deber de estimar los costos de funcionamiento de la CNTI “con el fin de incluir en cada proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación las partidas correspondientes de acuerdo con las normas vigentes”.

Para efectos del funcionamiento de la CNTI, el Decreto 1397 de 1996 previó igualmente algunas reglas y disposiciones. Por un lado, “la concertación”, según señala el artículo 6°, debe adelantarse a instancias de la CNTI “en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales que obligan a Colombia, así como con las Leyes 160 de 1994, 191 y 199 de 1995 y demás normas que garantizan los derechos de los pueblos”.

Por otro lado, el artículo 17 dispuso expresamente que dentro de las reglas que rigen el funcionamiento de la CNTI, se encuentran, que la misma puede “deliberar con la asistencia comprobada de la mitad más uno de los miembros indígenas, el viceministro de Desarrollo Rural Campesino del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...)” o quien este delegue, así como “los miembros de las entidades competentes de los temas a tratar”. También se dispone en este artículo que “[l]as decisiones se adoptarán por consenso”, en reuniones que podrán ser ordinarias o extraordinarias, en Bogotá en cualquier lugar del país.

Como parte de su estructura orgánica, el artículo 18 del Decreto 1397 de 1996 dispuso que la CNTI debía tener una “Secretaría Operativa, conformada por tres (3) miembros designados así: uno por el Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Ministro del Interior, quienes las coordinarán; uno por las otras entidades gubernamentales que la conforman y uno por los miembros indígenas, respectivamente”, para así cumplir con las funciones de preparar reuniones, compilar y organizar la información que posteriormente debe ser sometida a la consideración del organismo respectivo; elaborar las actas de las reuniones, impulsar la ejecución de las decisiones, así como otras funciones asignadas por un eventual reglamento interno o por los organismos respectivos.

Dos disposiciones de este decreto que finalmente requieren mencionarse son las de los artículos 4° y 7°. En virtud del primero, corresponde a la CNTI preparar “una propuesta para agilizar los trámites para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y el saneamiento y conversión de reservas indígenas con destino al INCORA y demás instituciones del Estado que intervengan en los procedimientos anteriores”. En este mismo artículo se dispuso el deber del otrora Incora, de concertar con las comunidades indígenas, sus autoridades y organizaciones “los términos de referencia y el perfil del personal” requerido para la “realización de estudios socio económicos u otras labores relacionadas con comunidades indígenas” (artículo 4° Decreto 1397 de 1996).

Por su parte, el artículo 7° proscribió el otorgamiento de “licencia ambiental sin los estudios de impacto económico, social y cultural sobre los pueblos o comunidades indígenas, los cuales harán parte de los estudios de impacto ambiental” y reiteró que los mismos “se realizarán con la participación de las comunidades, sus autoridades y organizaciones”.

1.2.3. Operatividad de la CNTI

Poco tiempo después de la toma del Episcopado la situación de los pueblos indígenas se intensificó, lo cual se evidencia en hechos como los de finales de agosto de 1996, en los que alrededor de 4.000 indígenas bloquearon de nuevo la carretera Panamericana entre Cali y Popayán, en denuncia por los problemas territoriales que continuaron en el departamento, además del incumplimiento de las recomendaciones para reparar a las víctimas de la masacre del Nilo ocurrida en 1991, mismas recomendaciones que fueron emitidas en un informe por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹².

Por su parte, las manifestaciones locales continuaron en los departamentos de Boyacá, Arauca y Norte de Santander en contra del proyecto petrolero de la OXY al igual que las movilizaciones en contra de la hidroeléctrica de Urrá, en la que debido a la férrea oposición sobre el proyecto, más adelante fue desaparecido el líder embera Kimi Pernía Domicó por paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el 2 de junio de 2001¹³.

De igual manera la violación sistemática de derechos humanos continuó en el país y la presencia de los grupos armados dentro de los territorios ancestrales se mantuvo junto con las amenazas y asesinatos que se venían presentando previo a la toma de la Conferencia Episcopal. Incluso el 19 de agosto de 1996, tan solo semana y media después de haberse firmado los Decretos 1396 y 1397, fue asesinado el alcalde del municipio de Jambaló, Cauca, Marden Betancur, quien era indígena perteneciente al pueblo Nasa¹⁴.

Este fue entonces el panorama inicial en el que debieron implementarse los Decretos 1396 y 1397. Dicha implementación no se hizo efectiva porque no se llevaron a cabo las acciones necesarias para ello. De esta manera transcurrió la segunda mitad



¹² El Espectador, Baltasar Garzón pidió al Estado que repare por Masacre de El Nilo, 24 de septiembre de 1996. Tomado de: Archivo de hemeroteca de la Biblioteca Luis Ángel Arango, 23 de marzo de 2021.

¹³ El Espectador, Kimi Pernía Domicó: por denunciar esto lo asesinaron hace 20 años, 2 de junio de 2021. Ver en: <https://www.elspectador.com/colombia/kimy-pernia-domico-por-denunciar-esto-lo-asesinaron-hace-20-anos/>

¹⁴ El Espectador, Asesinado alcalde de Jambaló en el Cauca, 21 de agosto de 1996. Tomado de: Archivo de hemeroteca de la Biblioteca Luis Ángel Arango, 23 de marzo de 2021.

del Gobierno de Ernesto Samper y se dio paso al de Andrés Pastrana, el cual se desarrolló de manera similar en materia de derechos de los pueblos indígenas, y mantuvo las mismas problemáticas y disputas regionales, ante la prioridad dada a las negociaciones del fallido acuerdo de paz del Caguán.

Esta dinámica se agravó durante el primer periodo de Gobierno de Álvaro Uribe. Desde el año 2002 se dio un proceso de invisibilización de los espacios de concertación con los pueblos indígenas que contrastó con lo expuesto por los voceros de campaña de Álvaro Uribe, quienes manifestaron la necesidad e intención de tener espacios de diálogo permanente con las comunidades indígenas (Valbuena, 2021). Durante este Gobierno fue expreso el rechazo a la reforma agraria y a la titulación de resguardos, pues el mismo señaló que no se iba a otorgar tierras a los pueblos indígenas, a las Zonas de Reserva Campesinas ni a las comunidades afrodescendientes (Green Stocel, 2021).

En consecuencia, entre los años 2002 y 2005 no se llevó a cabo implementación alguna de los espacios de concertación nacionales con los pueblos indígenas, “hubo un tiempo de muerte de los decretos porque se quedó todo ahí en silencio, no se hicieron comisiones y finalmente ese convenio quedó ahí parado” (Sánchez, 2021), lo cual derivó en un incremento en las actividades de movilización conforme avanzaron las violaciones a los derechos humanos, incluidas las afectaciones a las garantías de titulación territorial de resguardos. Bajo este panorama, se generó un aumento de los desplazamientos forzados y de las afectaciones a la integridad física y territorial de los pueblos indígenas dada la presencia constante de actores armados en los territorios ancestrales.

Posteriormente, fue solo hasta el año 2005 como parte de una iniciativa de las organizaciones indígenas, que fueron revividos estos decretos y se buscó su implementación.

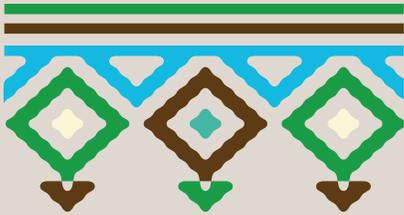


“... Se hizo la reunión de comisión para estructurar y ver cómo era la cosa. Ya habían llamado a otros como Celedonio Padilla, Leonor Zalabata, Eulalia Yagarí y Patricia Tobón Yagarí. Dijeron ‘necesitamos la memoria de ustedes para ver cómo volvemos a recoger ese decreto y cómo lo ponemos a andar’. Ellos ya estaban ahí y yo llegué y me integré y empezamos a hablar para estructurar la implementación del decreto. Ahí empezamos a posicionar la CNTI y el tema de la MPC” (Sánchez, 2021).



En esta misma reunión se conformó la delegación por parte de los pueblos indígenas y fueron organizadas las macrorregiones de la ONIC, además se comenzó a convocar al Gobierno nacional para llevar a cabo los procesos de concertación. *“Primero que todo teníamos que sentarnos, queramos o no queramos con el Gobierno nacional. Y recogimos todos los acuerdos que se habían hecho con todos los pueblos indígenas y con base en la participación de los delegados como está estipulado en el decreto nos sentamos a planear. Esos espacios fueron importantísimos porque finalmente, el gobierno tuvo que atender ese decreto” (Sánchez, 2021).*

Cabe destacar que ante la ausencia del cumplimiento de los decretos nacientes y la falta de fortalecimiento de los espacios nacionales, la Comisión Nacional de Territorios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos entraron en funcionamiento provisionalmente con el apoyo de la MPC, en la que se daban las discusiones de los temas territoriales entre las organizaciones indígenas y eran fijadas las posiciones que se llevarían a las concertaciones con el Gobierno nacional en la Mesa Nacional de Territorios. Es decir, era la MPC la encargada de recoger estos posicionamientos sobre la totalidad de los temas que afectaban a las comunidades indígenas y llevar a cabo la negociación con el Gobierno nacional (Guerrero Dávila, 2021).



“Al principio simplemente nosotros hacíamos parte de la Mesa Nacional de Territorios. Nosotros participábamos en la Mesa Nacional de Territorios y quien llevaba todo era la MPC. Posteriormente nosotros realizábamos reuniones aparte, pero recurríamos a la MPC porque no teníamos esa estructura, porque no había los recursos económicos para poder establecer todo el equipo” (Guerrero Dávila, 2021).

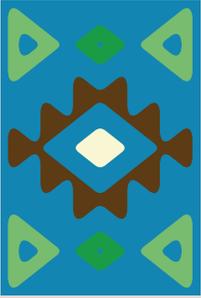
En este marco, el funcionamiento inicial de la CNTI tuvo como objetivo principal la búsqueda de un mecanismo que permitiera acelerar la dotación de territorios para los pueblos indígenas de Colombia, la finalidad de sanear el rezago histórico que ha habido en esta materia por ausencia de reconocimiento de los territorios colectivos y los bienes de posesión ancestral determinados por los pueblos, de acuerdo con sus usos y costumbres. Durante estos primeros años, las discusiones sobre el territorio giraban en torno a cuatro temas centrales:

- i)** La formalización de los títulos de los resguardos de origen colonial y/o republicano.
- ii)** Los avances en materia de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos.
- iii)** La transferencia de recursos y tenencia de la tierra.
- iv)** El desarrollo de las ETI (Zalabata Torres, 2021).

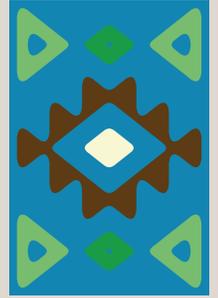
Respecto al desarrollo de las ETI, se buscaba el reconocimiento efectivo de estas entidades territoriales, dados los intereses económicos que sobre estos territorios había, especialmente en materia de explotación de recursos, en detrimento de las condiciones ecológicas y naturales de este medio. Por ende, era necesaria la auto-determinación y autogobierno de las comunidades en materia de administración de recursos y presupuesto (Valbuena, 2021).

Para ese momento, cada espacio nacional de concertación venía adelantando su trabajo de acuerdo con una agenda temática y política. Sin embargo, no era claro un mecanismo de articulación entre los espacios, por lo que no era extraño que estos tuvieran posiciones diferentes e inclusive opuestas frente a un mismo tema. Por esta razón se vio la necesidad de crear las sesiones ampliadas, es decir, realizar sesiones conjuntas MPC-CNTI con la finalidad de analizar, concertar, unificar crite-

rios y tener una misma posición frente a un mismo asunto de interés para los pueblos indígenas.



“Yo decía, ‘pero cómo van a tomar ellos decisiones sin mirar lo que en las comisiones se ha trabajado, todo tiene que ser concertado. Ustedes como mesa concertan la política, pero nosotros trabajamos en todo el tema de cómo queremos que sea cada uno de los aspectos para cada caso, ustedes tienen es que llevar la vocería de lo que nosotros hemos trabajado acá’ (...). Después de esto se empezó a hablar de las Sesiones Ampliadas porque teníamos dificultades con eso, porque una cosa era lo que planteaban la CNTI y la Comisión de Derechos Humanos y otra era la que planteaba la MPC” (Sánchez, 2021).



Durante este periodo la CNTI funcionó de manera periódica cuando se llevaban a cabo las convocatorias para sus sesiones, así que no se planteó el tema de los recursos para los delegados de las comisiones y el espacio de concertación, razón por la cual su participación se derivaba del compromiso político con estos espacios por la defensa de los derechos territoriales y la garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas. De esta manera, el servicio que se prestaba era una participación y acompañamiento desinteresado.

Pese a que gestó el funcionamiento de la CNTI, este periodo significó un decrecimiento en la formalización de resguardos, la cual en las décadas anteriores había crecido y había llegado a su pico en la década de 1990, pues fueron formalizados 296 resguardos, mientras que entre 2000 y 2009 el número descendió a 177. Una situación similar se presentó en términos de hectáreas formalizadas, pues se limitó a tan solo 513.105 a lo largo de la década de 2000, producto de la superposición de intereses políticos y económicos sobre los territorios indígenas (Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, 2020).

De esta manera, se llevaron a cabo varias sesiones que giraron en torno a temas como el rezago en las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, la ausencia de garantías de protección de los territorios ancestrales y la clarificación de los títulos de resguardos de origen colonial y republicano. Sin embargo, todas las discusiones que se dieron en el marco de estos espacios sirvieron para trasladar la dinámica de incumplimiento de acuerdos de los escenarios regionales al escenario nacional (Zalabata Torres, 2021).

En este contexto, durante la Sesión XV de la CNTI, llevada a cabo el 1 de junio de 2007, los delegados indígenas se levantaron de la mesa de concertación y manifestaron su inconformidad debido a la falta de acciones por parte del Gobierno nacional para llevar a cabo los proyectos de protección de los derechos colectivos. A esto se sumó la falta de presupuesto para la ejecución de programas de acceso a la tierra y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como una de las principales causas de esta situación (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2009).



“El fortalecimiento de la MPC se da por la misma necesidad que tiene el gobierno de fortalecer el espacio y adquiere relevancia por el tema de la consulta previa como un derecho fundamental de primera base en los temas de los Planes Nacionales de Desarrollo, pero también de la política de víctimas. A raíz de la exigencia de la consulta en ese espacio empieza a tomar nueva relevancia, caso contrario a la CNTI. Por la CNTI no hubo interés de fortalecerla. Por lo tanto, su vocería fue tomada en cuenta realmente hasta el 2013, 2014 o 2015 porque en el tema territorial confluyen múltiples intereses económicos y políticos que explican el histórico despojo de los territorios ancestrales”. (Niño Izquierdo, 2021)

Los delegados argumentaron que, pese a la reanudación de la CNTI como espacio, los acuerdos suscritos en las concertaciones no tenían un desarrollo o implementación, por lo cual la dinámica que se llevaba a cabo no contaba con los mecanismos para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. Con lo anterior concurrió un aumento en los niveles de despojo y desplazamiento forzado, además de la violación de derechos humanos debido a la presencia de grupos armados dentro de los territorios ancestrales. Es por esto que los delegados de las organizaciones indígenas trajeron de nuevo a colación la exigencia de la implementación de las ETI como mecanismo para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los diversos beneficios que esto traería para los demás derechos de las comunidades.

El argumento de la delegación indígena culminaba con la manifestación del desacuerdo con la desviación del espíritu con el que se crearon los Decretos 1396 y 1397 de 1996, los cuales se utilizaron para garantizar los intereses del estado capitalista colombiano y la economía de mercado a través de la explotación de recursos y desarrollo de capitales productivos (Zalabata Torres, 2021).

Ahora bien, desde que la delegación indígena se levantó de los espacios nacionales en 2007, pasaron más de dos años para que se convocara a una nueva sesión de la CNTI. Durante este tiempo continuó la situación de desprotección de los territorios indígenas y la ausencia de garantía de los derechos humanos de las comunidades. Debido a esto, las comunidades indígenas mantuvieron las dinámicas de movilización a nivel nacional y regional, las cuales tuvieron su mayor manifestación en 2008.

Luego de años de incumplimiento de acuerdos, despojo de tierras, aumento de los asesinatos, las persecuciones, los señalamientos y las amenazas constantes por parte de los actores armados, y ante la inactividad de los espacios de concertación nacional, el movimiento indígena visibilizó la precariedad de la situación que se vivía en los territorios por medio de la minga.

En noviembre de 2008 se llevó a cabo una marcha que partió desde La María en Piendamó, en el departamento del Cauca, y tuvo como meta la capital del país con el objetivo de reivindicar los derechos humanos, el territorio, la paz y manifestar oposición al modelo económico que deterioró las condiciones de los pueblos indígenas ante su introducción a la economía de mercado “el territorio de La María lo

volvimos emblemático para el tema de las movilizaciones. Ahí se hicieron la mayoría de las movilizaciones" (Sánchez, 2021). A esta marcha se unieron diferentes manifestaciones de los pueblos indígenas del resto del país, lograron la visibilización de las problemáticas que atravesaban en los territorios ancestrales y consiguieron el apoyo de diferentes sectores sociales y populares (Piñacué, 2008).

Posteriormente, a finales de 2009 fue convocada una nueva sesión de la CNTI después de más de dos años de inactividad. Su convocatoria tenía como objetivo llevar a cabo la discusión de la ruta de acción para la concertación de las acciones y la ejecución de los recursos asignados para atender las necesidades territoriales de los pueblos indígenas por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

De esta manera se desarrolló la Sesión XVI el día 11 de noviembre de 2009, en la cual el delegado de la macrorregión occidente, Carlos Sánchez, manifestó la necesidad de construir una política pública territorial con el objetivo de garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales y romper con la tensión que se había mantenido con el Gobierno nacional en cuanto a los temas presupuestales que hicieron que los delegados se levantaran durante la Sesión XV (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2009).

Por otra parte, la delegación indígena manifestó su descontento con la manera en que se llevaron los procesos por parte del Ministerio de Agricultura, los cuales fueron realizados de manera aislada con las comunidades, desconociendo los espacios nacionales de concertación y dejando de lado aspectos fundamentales que se solicitó tratar en esa Sesión de la CNTI, como lo fueron:

- *El respeto por los derechos humanos, el DIH y los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.*
- *El territorio indígena frente a las relaciones fronterizas en el marco de su historia étnica y los nuevos retos gubernamentales.*
- *La constitución, ampliación, saneamiento y reafirmación de los títulos de origen colonial y republicano y la definición de linderos.*
- *La presencia de grupos armados en territorios indígenas.*
- *La implementación de megaproyectos de explotación de recursos naturales del territorio indígena.*
- *Los territorios indígenas en áreas protegidas.*
- *Las ETI.*
- *La reafirmación y ratificación de la protección de territorios indígenas.*
- *El componente productivo dentro de la política pública.*
- *La construcción y formulación de política pública territorial para pueblos indígenas.*



Pese a la enunciación de estos temas, la sesión giró en torno a la asignación presupuestal por parte del Incoder y los recortes que se habían generado como producto de la situación económica mundial, que para el momento se encontraba en crisis por la especulación en el mercado inmobiliario. Sin embargo, pese a la diferencia de intereses, se acordó llevar a cabo una nueva sesión de la CNTI (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2009).

1.2.4. Fortalecimiento de la Secretaría Técnica Indígena

Pese a las diferencias planteadas en la Sesión XVI de la CNTI, la siguiente sesión se llevó a cabo cerca de un año y medio después, entre el 4 y el 6 de abril de 2011, y en ella se acordó la conformación de una Secretaría Operativa compuesta por dos secretarías técnicas, una por la parte del Gobierno nacional y otra por parte de las organizaciones indígenas, con dos funciones principales: i) llevar a cabo la revisión de los acuerdos firmados en las sesiones anteriores de la CNTI ii) adelantar una caracterización de los territorios indígenas¹⁵. Para la conformación de estas secretarías fueron convocados todos los actores institucionales según el Decreto 1397 de 1996, reunión en la cual les fue asignada la obligación de mantener un trabajo, además de una articulación permanente y recurrente, con el objetivo de generar un diálogo continuo que permitiera un desarrollo constante de las funciones de la CNTI (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2011).

Adicionalmente, en esta sesión se manifestó la importancia de hacer seguimiento a las obligaciones derivadas del Auto 008 de 2009, en el cual se solicitó llevar a cabo una modificación de la ley de tierras para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este mismo año, entre el 25 y 27 de julio, se llevó a cabo una nueva sesión de la CNTI, en la cual los delegados indígenas presentaron una propuesta para llevar a cabo el abordaje del tema de la formalización de resguardos de origen colonial y republicano, y fueron firmados una serie de acuerdos con el objetivo de acordar una ruta de concertación del mecanismo para llevar a cabo la clarificación de estos títulos (Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, 2020).

Por otra parte, se realizaron las sesiones XXIII y XXIV de la CNTI, en las cuales las organizaciones indígenas manifestaron la necesidad de llevar a cabo una caracterización de las solicitudes, con el objetivo de generar una ruta de cumplimiento de la formalización y de concertar acciones de política pública territorial. Así mismo, se evaluó una serie de obstáculos que impedían el funcionamiento adecuado de la CNTI en el momento, por lo cual se hizo énfasis en estos y se añadió la importancia de considerarlos para ser abordados en el espacio técnico de la CNTI, como lo fueron la incapacidad para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de acuerdos, la ausencia de información veraz entregada por el Incoder, el desconocimiento del estado de las solicitudes radicadas, entre otros¹⁶.

¹⁵ Acta de Sesión XVII CNTI, Bogotá D.C., 6 de abril de 2011.

¹⁶ Acta de Sesión XXIII CNTI, Bogotá D.C., 10 de abril de 2013.

Por común acuerdo entre las organizaciones indígenas que hacen parte del 1397 de 1996, la CIT se encarga de la coordinación de la Secretaría Técnica Indígena (STI), la ONIC asume la secretaría técnica de la MPC y la OPIAC tendría a su cargo la secretaría técnica de CDDHHPI.

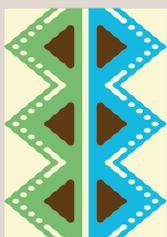


“En los primeros tiempos las CNTI se dedicaba solamente a la constitución de resguardos, pero luego cuando aparece todo el tema de las consultas de medidas legislativas y ahí la CNTI y la Comisión de Derechos Humanos empiezan a reclamar que eso que están concertando son temas que implican temas territoriales, para dar respuestas a estas exigencias se sesionan en MPC ampliadas (MPC-CNTI). A partir de este periodo arrancamos con los procesos de concertación de los planes de desarrollo y articulábamos un muy buen trabajo con la CNTI en donde compartíamos la moderación con Camilo [Niño]” (Ochoa, 2021).



Para este momento, si bien se había dado cabida al cargo de secretario técnico indígena, no había un fortalecimiento integral que permitiera la conformación de un equipo de trabajo para la CNTI, como sí lo tenía la MPC. Pese a esto, el trabajo articulado entre los espacios de concertación permitió su incidencia en la construcción del capítulo étnico del PND 2014-2018 (Ochoa, 2021).

De esta manera, como parte del proceso de fortalecimiento de la STI, se buscaron los mecanismos de conformación del equipo técnico que le permitiera a la CNTI el desarrollo de sus funciones, así como garantizar la constancia del funcionamiento de los espacios de concertación con el Gobierno nacional.



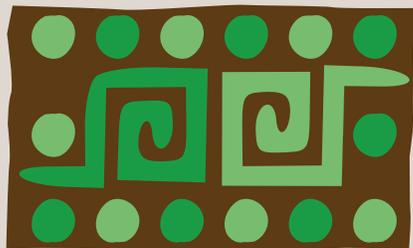
“Si bien era una responsabilidad del Gobierno nacional fortalecer el espacio o darle las garantías para su funcionamiento, no tenía la voluntad porque realmente no le interesaba fortalecer un espacio que le iba a exigir el cumplimiento de sus obligaciones. Entonces, la CNTI sí fue tenida en muchos decretos que iban surgiendo, como el 4633 de 2011, el 2333 de 2014 y el 902 de 2017, los cuales le otorgaban funciones, pero no le daban garantías para su funcionamiento” (Niño Izquierdo, 2021).



Gracias a la gestión que adelantó para lograr el funcionamiento de la CNTI, en el mes de enero del año 2014 se firmó el primer convenio firmado entre el Incoder y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Este convenio contemplaba únicamente el presupuesto para la realización de las sesiones.

Sin embargo, ante la ausencia de funcionamiento y fortalecimiento del espacio, los delegados indígenas orientan la gestión de recursos para evitar depender exclusivamente de la institucionalidad. “Empezar a buscar nuevos recursos da independencia porque si usted está peleando contra el Gobierno, pero el Gobierno no da recursos usted se queda corto. Entonces, al tener recursos aparte hay un avance” (Estrada Córdoba, 2021).

La ausencia de recursos por parte del Gobierno para el fortalecimiento de la CNTI empezó a consolidarse como uno de los obstáculos para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, el incumplimiento de los acuerdos suscritos en el marco del espacio fue el factor que mayor incidencia tuvo en el deterioro de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la consolidación de la CNTI como un espacio de garantía de los derechos territoriales.



“El tema del funcionamiento va más allá del recurso. Es un tema de derechos y responsabilidades. Entonces, en sí se requiere un presupuesto, pero más allá de eso, para que el espacio funcione bien se debe dar cumplimiento de los acuerdos suscritos en el mismo espacio. Entonces, como cualquier política pública, no solo está el tema de la expedición, sino que se debe implementar, y en el caso de la CNTI el funcionamiento va más allá de las reuniones. Es que se materialicen los acuerdos a través del ejercicio del derecho y que se formalicen los territorios” (Niño Izquierdo, 2021).

Durante este periodo se llevaron a cabo las sesiones XXV y XXVI de la CNTI, en las que se trataron temas como el fortalecimiento y funcionamiento de la CNTI, el cumplimiento de acuerdos con comunidades y organizaciones, la necesidad de unificación de la información entre las entidades de Gobierno nacional, la agilización del trámite de las solicitudes rezagadas, entre otros.

Durante el proceso de liquidación del Incoder que llevó a la creación de la ANT, mediante el Decreto 2363 de 2015, la CNTI, de la mano de la OPIAC, firmó el convenio de funcionamiento para la vigencia 2015 con esta institución. Sin embargo, fue debido al proceso de empalme entre el Incoder y la ANT que en el año 2016 la CNTI no fue convocada, lo cual dificultó la realización de seguimiento a los acuerdos firmados en años anteriores y la exigibilidad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Sin embargo, desde el 2017 inició el fortalecimiento de la CNTI y su secretaría técnica, lo que hizo posible la participación en la consulta previa para la construcción del PND 2018-2022 y en la implementación de algunos apartados del mismo, a fin de dar cumplimiento a las funciones establecidas en el marco del Decreto 1397. Así, en las bases del PND 2018-2022 quedaron estipulados veinticinco acuerdos que hacen parte del subcomponente de Territorialidad Indígena, de los cuales nueve incluyen directamente a la CNTI dentro de las actividades para su implementación, mientras que los demás corresponden con algunas funciones de la CNTI y el fortalecimiento de sus capacidades y competencias. De igual manera, dentro del subcomponente de Espacios de Vida, dos acuerdos incluyen a la CNTI como parte de su cumplimiento¹⁷.

La participación e inclusión de la CNTI dentro del PND demuestra la visibilización conseguida durante los años anteriores, en los cuales la Comisión se ha posicionado como mecanismo de garantía e implementación de la protección de los derechos territoriales de las comunidades indígenas, además de

¹⁷ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

conseguir fortalecerse como parte de los acuerdos de las bases de construcción del PND¹⁸.

Entre los acuerdos con mayor relevancia que incluyen a la CNTI, está el G1 sobre la concertación de la política pública de protección de espacios sagrados y de alto interés cultural y ambiental, el G7 sobre las Áreas de Conservación Indígena y su integración al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), el G19 sobre la concertación, definición e implementación del programa marco de operación del Sistema de Información Geográfico Indígena (en adelante SIG-I), y el G16 por medio del cual se ordena revisar los procedimientos normativos y administrativos de los procedimientos de acceso, dotación y seguridad jurídica de los territorios indígenas de Colombia, con el objetivo de generar los ajustes necesarios a la política pública para la agilización de estos procedimientos¹⁹.

De igual forma, en el año 2017, la CNTI con su STI participó activamente en el proceso de implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz en el proceso de consulta previa *fast track* para la incorporación de las reivindicaciones territoriales indígenas en el Decreto Ley 902 de 2017 y el Decreto Ley 893 de 2017. Posteriormente, participó en el escenario de concertación del Plan Marco de Implementación en aras de proteger los derechos territoriales de los pueblos en este nuevo escenario de formalización.

La CNTI ha participado activamente en los diversos espacios de concertación con el Gobierno nacional y su incidencia en la construcción de la normatividad en materia territorial de los pueblos indígenas. Por ende, lideró también la concertación tanto política como técnica para la expedición del decreto para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y republicano en el año 2020 (Guerrero Dávila, 2020).



¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibidem.



II. BALANCE Y OBSTÁCULOS: LA CNTI Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1. Balance

Desde la expedición del Decreto 1397 de 1996 y hasta el final de la vigencia 2020, la CNTI ha sesionado en al menos 50 ocasiones. Durante los años 1996 y 2007 se llevaron a cabo las primeras 15 sesiones, las cuales se celebraron de manera fluctuante y de las que no se tiene registro documental o de archivo.

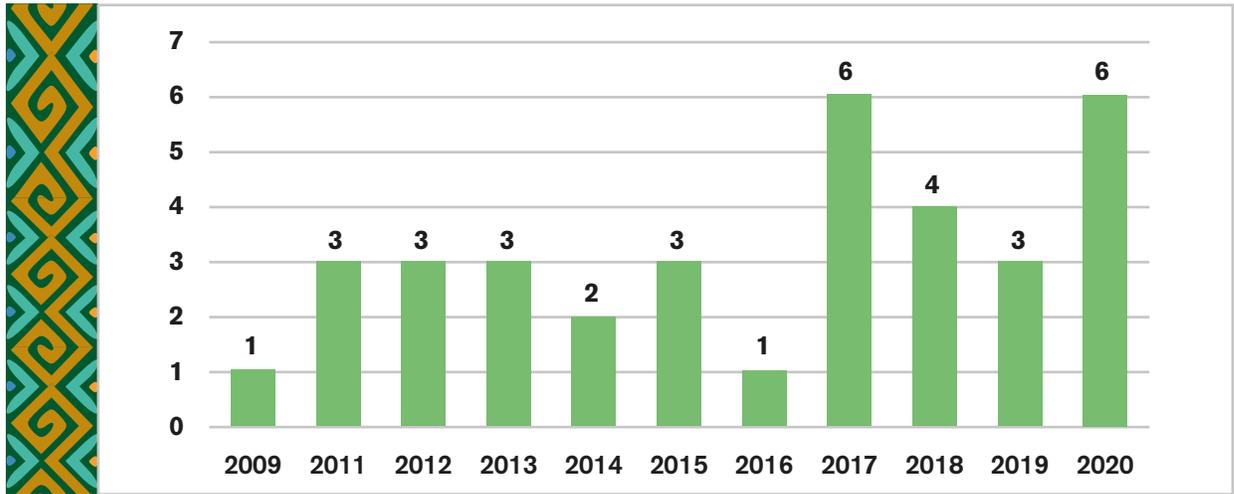
Tal como se ha visto, en la Sesión XV de la CNTI llevada a cabo en el año 2007, los delegados indígenas se levantaron de la mesa de concertación debido a la ausencia de voluntad política del Gobierno Uribe para construir una política pública de territorios indígenas y atender la situación de genocidio, despojo y sistematicidad de las violaciones de derechos humanos que atraviesan los pueblos indígenas.

Esta situación generó una suspensión de las sesiones de la CNTI durante un periodo de más de 2 años, hasta que fue convocada la Sesión XVI en noviembre de 2009, durante la cual se reiteró la necesidad de construir una política pública referente a los territorios indígenas y se construyó gran parte de la agenda política sobre los derechos territoriales que guiaría los siguientes años alrededor de temas como la clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y/o republicano, el establecimiento de las ETI, la presencia de actores armados en territorios indígenas, los territorios indígenas dentro de áreas protegidas, la política ambiental frente a proyectos extractivos dentro de los territorios indígenas y la protección jurídica de los resguardos. Al respecto, fueron firmados seis acuerdos en dicha sesión, de los cuales no se tiene evidencia de cumplimiento.

Posterior a esta, las sesiones de la CNTI fueron suspendidas de nuevo durante cerca de dos años, hasta que fue convocada la sesión XVII en el mes de junio de 2011. A partir de esta fecha, la CNTI empezó a sesionar de manera regular y adelantó un total de 34 sesiones hasta el final de la vigencia 2020.



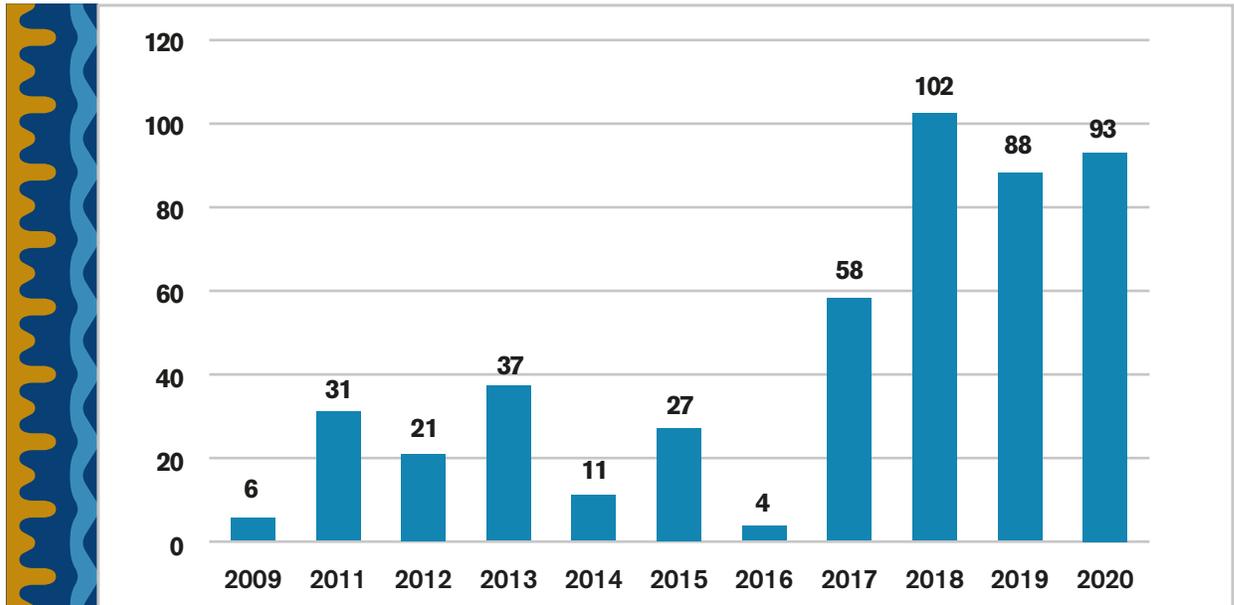
Gráfica 1. Sesiones de la CNTI por año



Elaboración propia a partir de la información obtenida del SIMA, 30 de junio de 2021.

De igual manera, desde el año 2009 se han firmado 478 acuerdos, de los cuales 341 (71%) fueron firmados posterior a la vigencia 2017, lo cual coincide con el paulatino fortalecimiento de la CNTI.

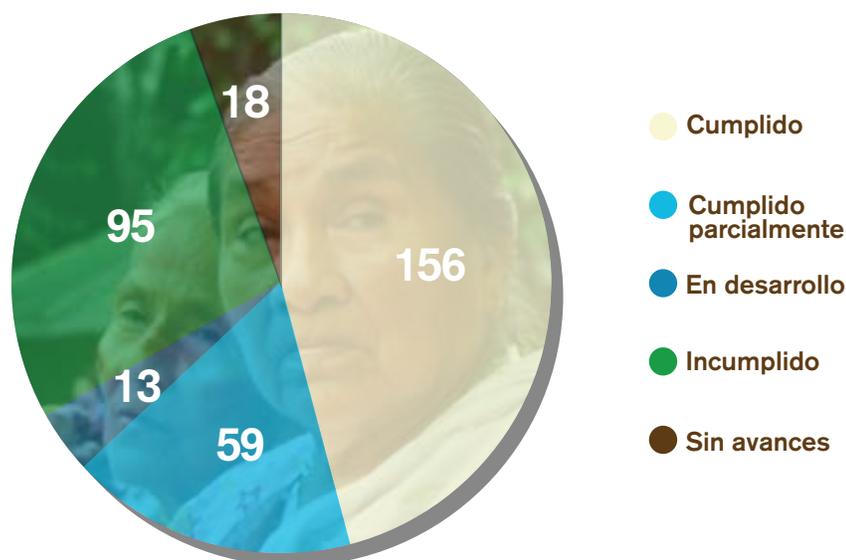
Gráfica 2. Acuerdos de la CNTI por año



Elaboración propia a partir de la información obtenida del SIMA, 30 de junio de 2021.

Sin embargo, pese a tener el registro de los acuerdos desde el año 2009, el rastreo de la documentación referente al cumplimiento de los compromisos previos al 2017 ha sido difícil, dada la ausencia de un equipo por parte de la Secretaría Técnica Indígena que consiguiera hacer el seguimiento a los compromisos. Por esta razón solo se tiene conocimiento del estado de cumplimiento de las vigencias posteriores, y a esta situación se suma el nulo interés y voluntad política por parte de las entidades competentes para el cumplimiento y monitoreo de los compromisos.

Gráfica 3. Estado de cumplimiento de acuerdos CNTI 2017-2020 con corte a 2 de julio de 2021



Elaboración propia a partir de la información obtenida del SIMA, 30 de junio de 2021.

Como se mencionó anteriormente, desde 2017 hay un total de 341 acuerdos firmados en el marco de la CNTI, de los cuales 156 han sido cumplidos (46%), 95 incumplidos (28%) y 59 fueron cumplidos parcialmente (17%). Los acuerdos en desarrollo son aquellos cuyas actividades de cumplimiento son de carácter permanente. Por otro lado, los acuerdos que se encuentran registrados dentro de la categoría “sin avances” son aquellos que no han reportado un avance de las actividades establecidas para su desarrollo, pero aún se encuentran dentro del plazo establecido para su cumplimiento.

Dentro de los temas sobre los cuales se firmaron acuerdos en las sesiones de la CNTI, el 65% está relacionado principalmente a la garantía de derechos territoriales (221 acuerdos), el funcionamiento y fortalecimiento de la CNTI con el 12 % (41 acuerdos) y los asuntos presupuestales como los temas que mayores acuerdos han generado (87% de los acuerdos). Sin embargo, también han sido abordados temas como el tratamiento a política

ambiental, políticas públicas, consultas previas, generación de información, Mesa de Concertación Ampliada y Planes Nacionales de Desarrollo.

Pese a que el balance arroja un cumplimiento de acuerdos cercano a la mitad, es necesario aclarar que el 66% de los acuerdos corresponden a actividades de gestión (226 acuerdos), como envío de documentación, flujo de información o agendamiento de reuniones; de estos, 118 han sido cumplidos completamente, lo cual eleva el índice de cumplimiento gracias a tareas sencillas.

Por otra parte, se agruparon en la tipología de «proceso» los acuerdos referentes a la formulación de planes, adiciones presupuestales, creación de equipos, espacios técnicos y convenios, definición de recursos presupuestales, definición de rutas y casos puntuales. De esta tipología han sido firmados 87 acuerdos de los cuales apenas el 39% (34 acuerdos) han sido cumplidos en su totalidad.

Finalmente ha de señalarse que han sido firmados 28 acuerdos de tipo estructural, es decir, aquellos cuya finalidad es resolver problemas de fondo para la garantía integral de los derechos territoriales, como la generación de normas, la formulación de política pública o el cumplimiento de compromisos del PND; de los cuales apenas el 18% (5 acuerdos) ha sido cumplidos, el 39% (11 acuerdos) se encuentra en desarrollo con vigencia permanente y el 43% de los acuerdos están incumplidos.

Por lo anterior, los acuerdos de tipo estructural son escasos y con un elevado nivel de incumplimiento, lo cual refleja la falta de voluntad política por parte del Gobierno nacional y la incapacidad de la institucionalidad para atender las demandas territoriales tanto para suscribirlos como para el cumplimiento de los mismos, lo cual pone en evidencia la ausencia de un proceso para la protección, garantía y goce efectivo de los derechos territoriales. Lo anterior explica la reducción y el insuficiente avance de las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento en las últimas dos décadas, pese a los progresos normativos sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas que se han logrado en este espacio.

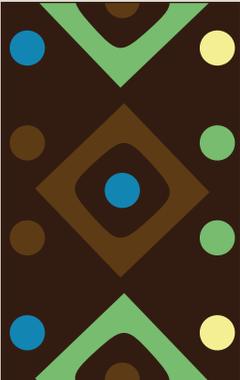
En primera instancia, es importante valorar la participación e incidencia de la CNTI en el escenario normativo, en el cual ha logrado incidir de manera activa mediante el diseño y construcción de política pública referente a la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, dentro de la que se destacan los decretos ley 4633 de 2011 y el Decreto 2333 de 2014, además del Decreto Ley 902 de 2017 (Niño Izquierdo, 2021).

Un logro importante de la CNTI en materia normativa, que sin embargo anuncia desafíos importantes en su interpretación e implementación, es el Decreto 1824 del 31 de diciembre de 2020, por medio del cual se establecieron los lineamientos para regular los procedimientos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano (Guerrero Dávila, 2021). Lo anterior en la medida en que este decreto significó un importante avance para los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas a quienes aún hoy no se han ratificado los títulos de origen colonial y republicano, especialmente ante la inexistencia de un procedimiento especial de clarificación.

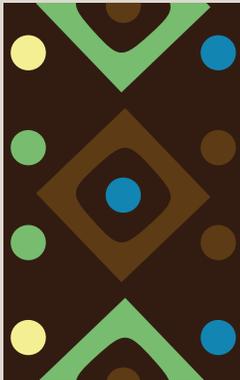


En cuanto a esto, es pertinente señalar que este decreto es el reflejo y resultado de los procesos de lucha del movimiento indígena por el reconocimiento de los derechos territoriales ancestrales acompañado por la Secretaría Técnica Indígena de la CNTI y una victoria frente a la falta de voluntad política por parte del Gobierno nacional que logró dilatar este proceso por casi 30 años. En este periodo las organizaciones indígenas presionaron la concertación de una ruta metodológica para la expedición del decreto que estableciera el mecanismo para llevar a cabo la materialización de los derechos territoriales respecto a los títulos de origen colonial y republicano, misma que fue constantemente incumplida hasta la protocolización del decreto²⁰ cuya expedición tardó un año más, ante las observaciones realizadas por diferentes sectores sociales.

Estos procesos de incidencia política han contado con el apoyo constante de la Secretaría Técnica Indígena, que además ha posicionado a la Comisión como una fuente de opinión confiable en términos de análisis, revisión normativa, utilización de mecanismos judiciales y seguimiento a los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos. Además, la composición de este equipo ha permitido hacer seguimiento constante a la agenda política nacional, lo cual ha permitido la incidencia de la CNTI en distintos temas que afectan, directa e indirectamente, los derechos territoriales de los pueblos indígenas.



“El apoyo de la Secretaría Técnica Indígena ha sido fundamental y más ahora que está fortalecida y ya con unas bases fuertes que van a ser difíciles de derrumbar y que nos dan argumentos frente al Estado para hacer unas propuestas bien claras. Y es que nosotros a veces hasta nos adelantamos: a la cuestión del multipropósito ya lo habíamos visto desde hace un año, frente a los resguardos coloniales la que se dio la pelea fue la Comisión de Territorios y ahora en lo de consulta previa estamos dando la pelea dentro de los estudios y posicionamientos. Las acciones judiciales por incumplimiento del Estado las ha asumido directamente la Comisión Nacional. Muchas veces coadyuvamos en demandas y pedimos el apoyo de cabildos, de organizaciones y hemos logrado resultados. (...) Ya la institucionalidad nos mira con otra perspectiva y para esto ha sido fundamental el apoyo de los jurídicos que nos han estado acompañando”. (Guerrero Dávila, 2021)



Por otra parte, la CNTI ha conseguido fortalecer sus procesos de incidencia política y técnica gracias al Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas (ODPTI), a través de la generación de conocimientos propios. El ODPTI nace como una exigencia histórica de los pueblos indígenas ante la falta de información que sirviera como referencia para la exigencia de derechos y la formulación de política pública en materia territorial.

Como parte de este proceso, se ha logrado la generación de datos estadísticos, cualitativos y cuantitativos, además de la construcción de documentos técnicos y análisis de contextos que han servido como insumo para la toma de decisiones por parte de las autoridades, delegados y organi-

²⁰ Ver más en el Primer informe sobre la seguridad jurídica de los resguardos indígenas de origen colonial o republicano, Bogotá, 29 de junio de 2020. Ver en: http://cntindigena.org/documents/Informes/-OBS_Informe_Coloniales_29_06_2020.pdf

zaciones indígenas que hacen parte de la CNTI y han logrado visibilizar diferentes problemáticas concernientes con los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Debido al trabajo del observatorio y a la amplitud de los temas de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, se hizo necesaria la implementación de instrumentos que permitieran una sistematización de la información obtenida y la constante alimentación y retroalimentación de las bases de datos construidas. Como fruto de este esfuerzo, se comenzó a diseñar el componente de Sistemas de Información, dentro de los que se encuentra el ya constituido SIG-I, que hace parte de la implementación de los acuerdos del PND 2018-2022, y el Sistema de Monitoreo de Violencia Sociopolítica contra Pueblos Indígenas.

Además de lo anterior, se ha logrado llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos suscritos en el marco de las sesiones de la CNTI. Esto se consiguió gracias al diseño del Sistema de Información para el Monitoreo de Acuerdos (SIMA), por medio del cual la Secretaría Técnica Indígena logró sistematizar la información referente a los acuerdos y a las tareas que se han realizado para el cumplimiento de los mismos. Esto ha facilitado la identificación de las temáticas sobre las cuales gira el incumplimiento y ha permitido la clasificación de los acuerdos para tener un espectro de clasificación más detallado de cada compromiso que permita, a su vez, establecer la relevancia de los mismos frente a la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la identificación de los temas estructurales que intervienen en la garantía de estos derechos.

Los sistemas descritos han hecho posible el ordenamiento de la información que anteriormente se encontraba difusa, lo cual ha facilitado el análisis de los datos y ha contribuido con la cualificación de los insumos técnicos, la reducción de los tiempos de producción y la difusión de información con una mayor precisión de los objetivos a los que apunta la CNTI.

Dentro de los logros se encuentra el proceso de visibilización del trabajo, las actividades y funciones de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas a través de los medios de comunicación, para lo cual la CNTI ha conseguido adaptarse a las lógicas actuales de divulgación de información a través de las plataformas digitales y programas virtuales como el “Encuentro de Saberes” que han permitido una mayor difusión del trabajo realizado por el espacio.

Asimismo, se ha venido posicionando el ODTPI como un interlocutor legítimo y como una fuente de información confiable y rigurosa en materia de derechos territoriales y defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a nivel nacional e internacional, lo cual ha favorecido la realización de diferentes espacios de intercambio con organizaciones de la sociedad civil y académicas, gracias a la producción de informes y datos dirigidos hacia instancias nacionales e internacionales para contribuir al monitoreo y la exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas en Colombia.

2.2. Obstáculos

Una serie de trabas ha impedido el adecuado funcionamiento de la CNTI y la materialización de sus logros. En primer lugar, es importante resaltar la incidencia que ha tenido la escasa asignación presupuestal anual para el cumplimiento de los compromisos suscritos en la CNTI y la materialización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. A esta situación se suma la incapacidad institucional de la ANT frente a la ejecución presupuestal de la partida, dirigida a la formalización de territorios indígenas, en la cual se han presentado varios casos de subejecución, congelamiento y devolución de los recursos, que generan la disminución de la asignación presupuestal y justifican así la continuación del rezago y la regresividad en materia de cumplimiento del derecho al territorio.

A esto hay que añadir que, mientras el número de solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos han crecido con el paso del tiempo, la cantidad anual de formalizaciones ha sido fluctuante y escasa. Esto se ha visto reflejado en la relación inversamente proporcional que señala un aumento en la cantidad de resguardos constituidos desde la expedición del Decreto 1397 y un decrecimiento en el área formalizada, dado que en agosto de 1996 los resguardos formalizados superaban los 26 millones de hectáreas y hasta 2020 apenas sobrepasaban los 33 millones de hectáreas, lo que significa un avance de cerca de 7 millones de hectáreas en cerca de 25 años (Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas, 2020). Lo anterior demuestra además una incapacidad para atender el rezago histórico en materia de territorios ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas.

Por otra parte, se encuentra el reiterado incumplimiento de los acuerdos firmados en el marco de la CNTI. Lo anterior resulta preocupante respecto a los acuerdos estructurales sobre los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, pues las entidades del Gobierno nacional insisten en acrecentar las cifras de cumplimiento a través de los acuerdos de gestión, los cuales no abarcan las acciones de política pública,





concertación, generación de normatividad ni la superación de las principales vulneraciones a los derechos territoriales, sino que se enfocan principalmente en el flujo de información y el agendamiento de reuniones sin cumplir con el espíritu de lo acordado en las sesiones de la CNTI²¹.

Como se ha mencionado a lo largo de distintos apartados del presente informe, el principal obstáculo para la materialización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas pasa por la ausencia de voluntad política por parte del Gobierno nacional, la cual se ve reflejada en el funcionamiento paquidérmico de las entidades y la falta de articulación entre las dependencias encargadas de garantizar los derechos territoriales, muchas de las cuales responden a intereses privados ajenos a la materialización de los derechos de los territorios colectivos, del que son sujetos los pueblos indígenas.

Por último y sumado a las problemáticas anteriores, uno de los principales obstáculos para el goce efectivo de derechos territoriales ha sido la nula implementación del Acuerdo de Paz, principalmente del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, así como la reconfiguración del conflicto armado en los territorios indígenas que generan las condiciones para perpetuar el genocidio de los pueblos indígenas en Colombia. Esta situación ha sido agravada por el contexto de la pandemia y la prelación de agendas económicas en los territorios indígenas para la reactivación económica que en muchos casos han violado derechos humanos y fundamentales.

²¹ Informe de seguimiento a los acuerdos suscritos en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas 2019, Bogotá, Julio de 2020. Ver en: http://cntindigena.org/-documents/Informes/OBS_Informe_Acuerdos_060720.pdf



CONCLUSIONES

La Comisión Nacional de Territorios Indígenas se ha constituido como un espacio pionero en América Latina y el mundo, en el cual el Gobierno indígena y el Gobierno nacional concertan las actuaciones en materia de garantía de derechos territoriales. Su funcionamiento ha sido de gran importancia para la generación de normatividad correspondiente con los derechos territoriales y la visibilización de distintos aspectos que afectan directa e indirectamente los territorios ancestrales.

Sin embargo, la ausencia de garantías frente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia ha sido una constante en el espectro político y social, lo cual ha generado una serie de conflictos enmarcados en la disputa por la posesión de las tierras y la implantación de mecanismos de control territorial por parte de actores armados que responden a un interés privado, ya sea político o económico. Estas disputas han generado fenómenos como el desplazamiento forzado y el despojo, los cuales han deteriorado el vínculo de las comunidades indígenas con el territorio y producen un proceso de desarraigo cultural que contribuye a la dinámica de exterminio étnico de la que han sido víctimas desde la colonización.

Esta situación no solo genera afectaciones a las poblaciones indígenas, sino que sus consecuencias son de carácter general, dado el papel que juegan las comunidades en el sustento ecológico del medio ambiente, siendo estas las guardianas de la naturaleza y de sus recursos, por lo que el desarraigo de los territorios conlleva al detrimento de la calidad de vida de la población en general.

Es en este marco en el que funciona la CNTI, la cual entra a trabajar en pro de la garantía de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la ausencia de voluntad política por parte del Gobierno nacional conlleva al entorpecimiento de la labor de la comisión y a una disminución del margen de acción para la garantía de los derechos territoriales, siendo este el principal factor que ha retrasado el reconocimiento, la garantía de los derechos y la seguridad jurídica de los territorios ancestrales.



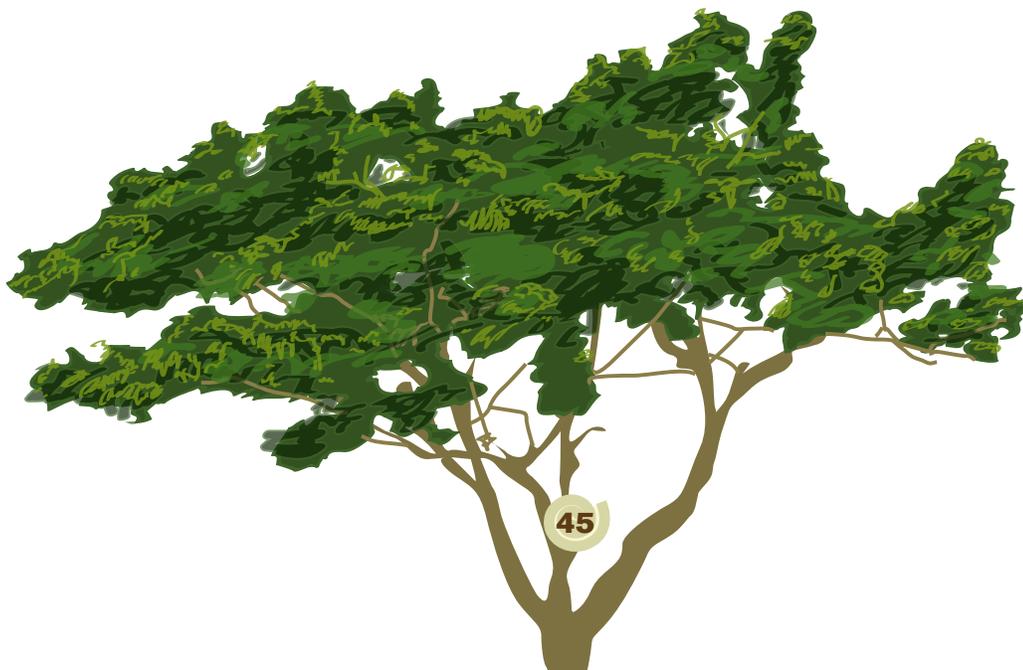


REFERENCIAS

- Achito Lubiasa, A. (8 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Borraez, F. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas. (2009). Acta de Sesión XVI de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Bogotá.
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas. (2011). Acta de Sesión XVII de la CNTI. Bogotá D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES. (5 de abril de 1995). Documento CONPES 2773 -Mingobierno-DGAI-DNP:UDT. Santafé de Bogotá.
- De Moya Carpintero, E. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Decreto 1396 de 1996. (Agosto de 1996). Bogotá D.C.
- Decreto 1397 de 1996. (Agosto de 1996). Bogotá D.C.
- El Tiempo. (2 de junio de 1995). Culpan al Estado por el abandono de los indígenas.
- El Tiempo. (23 de marzo de 1995). Duro reclamo indígena por Ley de Ordenamiento. El Tiempo.
- El Tiempo. (23 de marzo de 1995). Ordenamiento territorial llega al Congreso.
- El Tiempo. (6 de abril de 1995). Trato preferencial para los indígenas en el CONPES. El Tiempo.
- El Tiempo. (13 de agosto de 1996). Acuerdo entre indígenas y gobierno del Chocó.
- El Tiempo. (10 de agosto de 1996). Comisión de D.H. para indígenas.
- El Tiempo. (4 de agosto de 1996). Continúa la toma indígena de la Conferencia Episcopal.
- El Tiempo. (16 de agosto de 1996). Cumbre U wa para rechazar exploración petrolera.
- El Tiempo. (16 de agosto de 1996). En riesgo licencias ambientales.
- El Tiempo. (6 de agosto de 1996). Gobierno firmó acuerdo con los indígenas del Cauca.
- El Tiempo. (23 de junio de 1996). INCORA suspende diálogos con indígenas del Chocó.
- Estrada Cordoba, M. (6 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Green Stocel, A. (26 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)



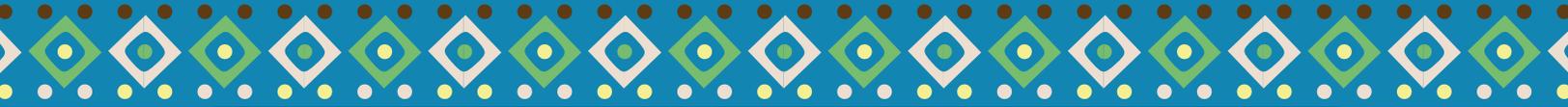
- Guerrero Dávila, J. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Guerrero Dávila, J. (31 de marzo de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Niño Izquierdo, R. (13 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. (2020). Informe estado actual de las solicitudes de Formalización de territorios indígenas 2019. Bogotá D.C.
- Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. (2020). Primer informe sobre la seguridad jurídica de los resguardos indígenas de origen colonial y republicano. Bogotá D.C.: Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.
- Ochoa, A. (21 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Organización Internacional del Trabajo. (26 de junio de 1957). Convenio 107. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra.
- Peña Chepe, A. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Piñacué, D. (27 de diciembre de 2008). La marcha de los indígenas. El Espectador.
- Rangel Uncacia, F. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Sanchez, C. (6 de mayo de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Calderón, Entrevistador)
- Valbuena, A. (3 de diciembre de 2020). Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). (J. Malagón, Entrevistador)
- Valbuena, A. (3 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)
- Zalabata Torres, L. (12 de abril de 2021). 25 años de la CNTI. (J. Tribaldos, Entrevistador)





CNTI

Comisión Nacional de Territorios Indígenas
Pueblos y Organizaciones Indígenas



Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas
Pueblos y Organizaciones Indígenas



Tenure Facility
Living Forests. Thriving Communities

