



# Promoción y desarrollo de la jurisdicción especial indígena con cabildos indígenas de Bogotá

GUILLERMO ARTURO VILLEGAS DUQUE\*

CONSTANZA VILLEGAS BETANCOURT\*\*

GRUPO DE INVESTIGACIÓN ESTUDIOS POLÍTICOS NORMATIVOS Y DERECHOS HUMANOS

## RESUMEN

La jurisdicción especial indígena (JEI) desde su creación constitucional (Art. 246) viene desarrollándose instrumentalmente frente a la administración de justicia, pero aún no ha logrado una reglamentación legal que explicita sus objetivos y competencias.

Varias iniciativas legislativas para lograr su reconocimiento legal, no han logrado cristalizar. De todas maneras, existe una dispersión normativa, un precario desarrollo jurisprudencial que no satisface las expectativas de los pueblos indígenas, contra quienes se comete toda clase de injusticias en fallos judiciales y conflictos de competencia bastante discutibles. Se pretende resolver autónomamente los conflictos interétnicos e intra étnicos, sin necesidad de intervención de administración de la justicia.

La autonomía de los pueblos indígenas reclama desde su propio reconocimiento como diverso, velar por ella y promover su afianzamiento representa un objetivo de desarrollo que obedece a un nivel estratégico de logros políticos. Concomitante con una política pública que reconozca la diversidad étnica y la aplique en los distintos fallos judiciales, se requiere promover la capacitación de las autoridades tradicionales indígenas, en provecho del afianzamiento de su identidad cultural, para que se reconozcan como iguales frente a las autoridades judiciales de la república.

**PALABRAS CLAVE:** Jurisdicción Especial Indígena, cultura, territorio, jurisprudencia constitucional, política pública, autoridad tradicional indígena, Estado pluriétnico, violencia y desplazamiento del pueblo indígena.

## ABSTRACT

Since its establishment in the Constitution Indian-Art. 246, the Constitutional Court is being developed instrumentally with the administration of justice, but has not yet achieved legal regulations explaining their objectives and competencies. Several legislative initiatives to achieve legal recognition have failed to consolidate. Anyway, there is a dispersion law, a precarious jurisprudential development that meets the expectations of indigenous peoples, against those who commit all kinds of injustice in court decisions and conflicts of rather questionable competence. To be solved independently and intra-ethnic conflict ethnic, without the intervention of the administration of justice.

The autonomy of indigenous peoples are demanding recognition from their own diversity, to watch over it and promote its strengthening as an objective of development due to a strategic level of political achievements. According to a public policy that recognizes the ethnic diversity applied in various court decisions, it is necessary to promote the empowerment of indigenous traditional authorities. The benefit of strengthening their cultural identity is to be recognized as equal before the judicial authorities of the republic.

**KEYWORDS:** Special indigenous jurisdiction, culture, territory, constitutional jurisdiction, public policy, constitutional jurisprudence, public policy, traditional indigenous authority, multi-ethnic state, violence and displacement of indigenous population.

Fecha de recepción: marzo 10 de 2010

Fecha de aceptación: abril 29 de 2010

\* Abogado, especialista en Ciencias Penales y Penitenciarias, Universidad Nacional de Colombia. Magister en Estudios Políticos. Profesor Universitario – Investigador. \*\* Máster of Social Work- The University of Michigan, U.S.A. Profesora Universitaria - Investigadora.

1. Constitución Política de Colombia. 1991.



## Introducción

La Universidad Autónoma de Colombia convocó, a través del Sistema Universitario de Investigaciones –SUI–, la realización de proyectos de investigación en diferentes áreas. El Departamento de Derecho Penal, en la línea de investigación: Justicia y Administración de Justicia, contribuyó a la realización del proyecto: Promoción y desarrollo de la jurisdicción especial indígena, cuyo primer informe se resume en este documento.

## Consideraciones teóricas

La Constitución Política de Colombia de 1991 estableció el fundamento normativo de un Estado pluriétnico y multicultural, desde el cual se viene promoviendo el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Existen motivos fundados para comprender que el desarrollo legislativo es insuficiente en el tratamiento de la problemática de los pueblos indígenas. Las mayores dificultades para la protección de derechos, se encuentran en: justicia, territorio, salud, etnoeducación y autonomía.

El ejercicio de la jurisdicción especial no se encuentra sujeto a la expedición de una norma superior o ley que la reglamente. La Constitución autoriza a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de acuerdo con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley.

Por sus alcances y las implicaciones que tiene en la construcción de política pública para indígenas, este proyecto enfatiza en el componente justicia que atiende desde la implementación de la jurisdicción especial indígena (JEI) hasta la seguridad humana de estos pueblos en una ciudad cosmopolita como Bogotá D.C. Los objetivos se orientan principalmente, a la reglamentación de la jurisdicción especial indígena (JEI) y a la contribución al establecimiento de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas.

Las consideraciones precedentes, dada la importancia de la JEI en la transformación del derecho positivo y la propia dinámica de las organizaciones indígenas que luchan por sus derechos en la ciudad capital, aportarán a los

procesos que se vienen dando para la organización social, el diseño y la efectiva aplicación de la política pública en el Distrito.

## Colombia y el fenómeno criminal del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es una de las manifestaciones de violencia política, económica y social de mayores dimensiones en la historia del país, que vulnera indiscriminadamente a pueblos indígenas y comunidades campesinas a lo largo y ancho del territorio nacional.

Desde los inicios del presente siglo las confrontaciones armadas determinaron la configuración de nuestra nacionalidad, primero entre liberales



y conservadores; luego desde el Estado, el acuerdo conocido como Declaración de Sitges estableció la necesidad de convocar el plebiscito en el que se aprobó, entre otras, la alternancia en el poder conocida como el “Frente Nacional” contra las organizaciones insurgentes, y se dieron guerras irregulares, campesinas y de guerrillas. Es así como en el terreno bélico, aparece lo territorial como elemento que moviliza a los diferentes actores: las guerrillas en su proyecto contra-estatal, o las fuerzas del Estado en asocio con los ejércitos paraestatales o paramilitares.

Extensas áreas del territorio nacional, tierras bajas productivas y zonas selváticas, se integraron a la economía agrícola y ganadera a través del proceso que se ha denominado de colonización armada, desplazando y segregando a los pueblos indígenas de los territorios ancestrales

La ampliación de la frontera agrícola, como dinámica de la segunda mitad del siglo XX, fue el resultado del desplazamiento forzado de las poblaciones campesinas, que en el conflicto por acceder a la propiedad de la tierra en los valles interandinos y ante la ausencia de garantías

democráticas para la resolución de sus aspiraciones, sólo tuvieron como alternativa la búsqueda en regiones selváticas de espacios para su seguridad y la estabilidad de sus familias.

Desde los años sesenta, el conflicto armado interno cambió su composición por los pactos interpartidistas del Frente Nacional, excluyó a muchos sectores políticos y sociales y persiste hasta nuestros días con mayor intensidad, sustentado en la productividad de los cultivos de coca y amapola, así como en la articulación estratégica de guerra global de los Estados Unidos en el marco de las acciones del Plan Colombia.

En todo caso, la población civil, las etnias indígenas y afrodescendientes son las mayores víctimas; los muertos por desaparición forzada, torturas, genocidios, se cuentan por miles, los desplazamientos forzados por millones.

La guerra y la droga, y el narcotráfico como fenómeno criminal de geopolítica continental, vienen legitimando la intervención militar y la ayuda financiera extranjera; las sucesivas medidas de choque, de excepción, en la legislación nacional; el incre-

mento exponencial del gasto militar; consolidando procesos de cooptación autoritarios, nacional y regionalmente, que retroalimentan el desplazamiento forzado interno, asegurando una estrategia nacional y transnacional de control territorial, de contra reforma agraria y de explotación de las riquezas del subsuelo. El Estado colombiano es aún indiferente frente a las dimensiones de la problemática.

La Corte Constitucional, por creación jurisprudencial, viene pautando los fundamentos del Estado Social de Derecho, abordando la problemática, los factores concurrentes y, ante todo, las consecuencias en la sociedad, en las familias, en los individuos. La sentencia de tutela 025 de 2004, al declarar el estado de cosas inconstitucional en cuanto al desplazamiento forzado y la obligatoriedad del Estado colombiano de intervenir sin dilaciones esa problemática, visibilizó los factores que lo produjeron y promovió la sensibilización de la opinión pública respecto de la crisis humanitaria que allí se generaba.

Recientemente, precedido de un informe técnico, la Corte se pronunció mediante el auto 004 de 2009 y ordenó a diversas



entidades del orden nacional el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el fallo de tutela, para reducir el impacto del desarraigo en el conjunto de la población desplazada.

Se desconocen aún datos consolidados del desplazamiento indígena, así como de un censo de esa población técnica y eficientemente presentado. Las organizaciones indígenas nacionales y locales, las consultorías, vienen actualizando la base de datos para comprender sus reales dimensiones.

Apenas se insinúa en la Teoría Jurídica Nacional el etnocidio, pero basta precisar que los 102 pueblos indígenas de Colombia tienen seriamente amenazada su supervivencia por la expropiación territorial y la explotación de riquezas del subsuelo por parte de agentes externos, o por los megaproyectos hidroeléctricos que el gobierno nacional cofinancia, los cuales inexorablemente terminarán por desarraigarlos.

Desde 1997 hasta la fase actual, la geografía de la guerra presenta una coincidencia evidente entre las manifestaciones de violencia en las calles contra pueblos indígenas y las tendencias



Los indígenas víctimas del desplazamiento, los que nacieron en estos territorios así como los que llegan de todas las regiones del país, tienen que adaptarse a una interculturalidad forzosa para sobrevivir, con las secuelas de desarraigo y destrucción de los valores de su cultura.

de violencia en el plano nacional. Por otra parte, el consolidado del Sistema de Información de Pueblos Indígenas de Colombia del Centro de Cooperación al Indígena –CECOIN–, indica que la enorme mayoría de los hechos de violencia individual, como son los asesinatos, desapariciones, amenazas, desplazamientos forzados, heridas o torturas, están dirigidos a dirigentes, líderes, médicos tradicionales y gobernantes. Es una violencia que afecta a personas que ejercen un papel de representación y en muchos casos, en ellos se concreta el proyecto político de un pueblo.

Así mismo, el desplazamiento forzado entre poblaciones indígenas es el otro nivel en el que se ejerce la violencia, fenómeno que presenta dificultades para disponer de información confiable, sobre todo cuando se trata de dar cuenta del desplazamiento de tipo individual y familiar como en el caso de los pueblos Pijao, Kankuamo, Nasa, Zenú, y los pueblos del Putumayo.

### **Bogotá D.C., ciudad cosmopolita**

Por múltiples razones Bogotá es la ciudad que más recibe a la población desplazada, existien-



do gran número de indígenas en esta situación. Pero el desplazamiento además es interno, porque aquellos territorios centenarios que fueron lugares sagrados de rituales y cultos, hoy sucumben al desarrollo urbano, la planeación urbana y los intereses mercantiles.

Los indígenas víctimas del desplazamiento, los que nacieron en estos territorios así como los que llegan de todas las regiones del país, tienen que adaptarse a una interculturalidad forzosa para sobrevivir, con las secuelas de desarraigo y destrucción de los valores de su cultura.

Es dramático registrar cómo en nuestra ciudad capital la población indígena es obligada al sometimiento y a padecer situaciones de violencia, violaciones de sus derechos, discriminación, explotación, injusticia, a recurrir a la mendicidad y a vivir bajo condiciones inhumanas, sin que el gobierno pueda resolver esos graves problemas, mediante políticas, mecanismos y herramientas suficientes para la protección de sus derechos.

Entonces, se pretende conjugar la vitalidad de las culturas establecidas en la capital, con la perspectiva de un proyecto

nacional que favorezca estratégicamente su reconocimiento. El indígena con lenguaje propio, primitivo o rural, que tenga manifestaciones culturales visibles, que obedezcan a un imaginario tanto popular como antropológico, que además se adapte a un medio hostil, caótico, con la intencionalidad de fomentar su crecimiento.

El ser indígena es un punto de referencia, que en el contexto de la comunidad y de otros grupos indígenas viene de un sentimiento de pertenencia a un fenómeno extra cultural y de un imaginario de cómo es ser indígena; en el contexto del no indígena el punto de referencia viene de un sentimiento de extrañeza y de un imaginario de cómo debe ser “ser indígena”.

El mayor punto aquí es la idea del derecho a la auto-definición histórica y cultural, a la auto-determinación de los criterios de la inclusión étnica, y a la priorización de los aspectos socioculturales de esta definición, sin presión de someterse al imaginario del otro no indígena.

Dentro de estos procesos está incluida la recuperación cultural, es decir, reconocer que la cultura es un sistema ideológico

integrado con las manifestaciones de un pueblo; que la cultura y la historia son actuales, y aunque haya una conexión con el pasado, sin embargo son herramientas para adecuar la pertenencia comunitaria a las circunstancias en que se encuentra; que la cultura contextualiza y está contextualizada por la historia y territorialidad de un pueblo; que el proceso de la recuperación cultural es dialógico, es decir, –hay diálogo entre el pasado y el presente– y resonancia entre los innovadores e historiadores y la comunidad misma; que es un proceso experimentado plenamente en la vida cotidiana y no reservado para eventos ceremoniales.

La comunidad tiene la oportunidad de desarrollar una identidad sociocultural según los criterios de la sociedad mayoritaria, que se basen en una identidad visible, rentable, atrapada en la historia, fija e inmutable, o puede desarrollar esta identidad con base en el sentido de pertenencia a un grupo determinado, a una comunidad, a una etnia.

### **Los Muisca. Referencia histórica**

Los primeros pobladores de Bogotá fueron los Muisca, perte-



necientes a la familia lingüística Chibcha. A la llegada de los conquistadores, se calcula que había medio millón de indígenas de este grupo. Ocupaban las tierras altas y las faldas templadas entre el macizo de Sumapaz en el suroeste y el nevado del Cocuy en el noreste, en una extensión de unos 25.000 km<sup>2</sup>, que abarcan la altiplanicie de Bogotá, parte del actual departamento de Boyacá y una pequeña región de Santander. Las tierras más fértiles eran las de los antiguos lechos de los lagos pleistocénicos y las regiones irrigadas por los cursos altos de los ríos Bogotá, Suárez, Chicamocha y algunos afluentes del Meta.

En esta zona la población estaba organizada en dos grandes federaciones, cada una bajo el mando de un jefe: la zona suroccidental era el dominio del Zipa, cuyo centro estaba en Bacatá, actual Bogotá. Era la más fuerte y ocupaba dos quintas partes del territorio. La zona nororiental constituía el dominio del Zaque, cuyo centro era la región de Hunza, actual Tunja. Sin embargo, la población Muisca, a diferencia de la Tayrona, no

desarrolló grandes ciudades. Los Muiscas, eminentemente agricultores, conformaron una población dispersa que ocupaba numerosas y pequeñas aldeas y caseríos, además, existían algunas tribus aisladas libres: la de Iraca o Sugamuxi, la de Tundama y la de Guanentá. La ocupación principal de sus habitantes era la agricultura complementada por la caza y la pesca. Sus principales cultivos fueron el maíz y la papa, fríjoles, calabazas, tomates, cubios, yuca, tabaco, arracacha, batata y diversas frutas y hortalizas. En el campo de la minería, la explotación de la sal y de las esmeraldas fue fundamental para su propio uso y para comerciar con otras tribus que les suministraban oro y algodón.

El pueblo Muisca desde hace algunos años está interesado en recuperar su memoria histórica y cultural, pero esto requiere de una gran dosis de investigación etnográfica, histórica y lingüística, si se pretende conocer cuáles fueron los elementos que los distinguieron en las diferentes y singulares manifestaciones de la vida.

## EL DERECHO CONSUECUDINARIO

La Constitución Política de 1991 reconoció que nuestro país es multiétnico y pluricultural, que existe una diversidad en su conformación social, que coexistimos “blancos”, mestizos, negros, raizales e indígenas de aproximadamente 102 diferentes etnias.<sup>2</sup>

El reconocimiento jurídico y político logrado por los pueblos indígenas tiene que ver con la administración de una justicia propia, frente a una sociedad sin ninguna información acerca de la existencia de visiones y prácticas diferentes de cohabitar con la naturaleza, de solución de conflictos, y métodos propios de control social.

De esta suerte, el derecho consuetudinario o la costumbre, coexiste con el derecho positivo en una sociedad diversa y rica culturalmente, donde los pueblos y comunidades indígenas practican o se rigen, en la mayoría de los casos, por un derecho tradicional, en muchos casos con adopciones de méto-

2. ONIC. Organización Nacional Indígena Colombiana.



dos de control social externos, como los castigos traídos por los españoles.

Lo que caracteriza al derecho consuetudinario es precisamente que se trata de un conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por la comunidad, pueblo, tribu o grupo étnico, propio de sociedades que carecen de Estado, o simplemente funcionan o viven al margen de él mientras que el derecho positivo está vinculado al poder estatal.

La ley tipifica como delito una conducta que para la comunidad indígena no lo es. Para miles de indígenas la producción y consumo de ciertas plantas psicotrópicas forma parte de su cultura y sus prácticas sociales tradicionales, como ocurre con el cultivo y consumo de coca para las comunidades indígenas de América.

Las comunidades indígenas siempre buscan reconciliar y llegar a un acuerdo entre las partes, con el fin de conservar la armonía interna del grupo; los miembros de las distintas comunidades asisten a dirimir el conflicto ante la autoridad tradicional, ya sea donde el consejo de ancianos, el cacique o el cabildo.

La jurisdicción especial indígena es una base fundamental del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, sin embargo, a diecinueve años de vigencia de la Carta Política, no existe una reglamentación del artículo 246, ni una ley de coordinación entre el sistema nacional judicial y los sistemas de derechos propios de los 102 pueblos indígenas existentes en Colombia.

El ejercicio de la jurisdicción especial no se encuentra sujeto a la expedición de una norma superior o ley que la reglamente. La Constitución autoriza a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de acuerdo con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley. La Constitución Política otorga facultades directas para que las autoridades indígenas sigan ejerciendo su autoridad,

ya que lo han venido haciendo antes y después de la Constitución de 1991.

### CÓDIGO EL NEMEQUENE

Es importante conocer un instrumento fundamental para nuestros pueblos indígenas: el Código el Nemequene:

Para entender el Código el Nemequene hay que tener claro que la conquista lejos de ser una aventura, era una empresa económica bajo el auspicio de la Iglesia Católica y dirigida por los Reyes de Castilla. Con la llegada de los invasores (españoles) comienza la historia escrita y absurda de este continente, trayendo como resultado el exterminio de las instituciones políticas preestablecidas; masacres, vasallaje, atropellos, enfermedades, saqueos y pérdida total de creencias y costumbres de muchos de nuestros pueblos aborígenes, siendo el resultado de quienes intentaron, infructuosamente, defenderse ante la desigualdad por el enfrentamiento entre caucheras y trabucos contra lanzas de acero, armaduras y pectorales; los unos a pie y los otros a caballo.

Fue un choque entre civilizados dotados y expertos en guerras, contra unos pueblos cazadores y artesanos, o mal llamados salvajes por los invasores.



En el ordenamiento jurídico, toda norma u ordenación que deba cumplirse, tiene por naturaleza unos principios de legitimidad; esto indica, que muy a pesar de que una norma esté escrita o publicada, no es considerada legítima mientras la comunidad objeto de cumplirla no la asimile o la interiorice en su conciencia, de tal manera que es una alineación que permita una aplicación sin restricciones y contradicciones. El derecho propio indígena es un aparte del Estado, legitimado por nuestra Constitución, y se dice que es diferente del resto de la población mayoritaria ante las facultades que tienen las comunidades para darse y regularse por sus propios poderes; lo que indica que cada pueblo, basado en su cosmogonía puede legislar, gobernar y aplicar su propia jurisdicción, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución.

En ese orden los pueblos indígenas en el ejercicio de su poder legislativo, de gobierno y jurisdiccional, diseñan y aplican sus leyes originarias para regular las conductas de los integrantes de una u otra comunidad, las que deben cumplirse sin dilaciones; además, se establecen y protegen derechos, como la exigencia de las obligaciones. Son normas que se conocen por la reiteración diaria, por

cuanto no están escritas, y más bien tienen un carácter ético moral.<sup>3</sup>

De todo lo planteado, el Código el Nemequene es una creación autóctona, y a pesar de que nunca fue escrita, todos los integrantes del gran imperio Muisca, un millón de nativos que existían para la época de la llegada de los bárbaros, la conocían, la acataban y la aplicaban sin contemplaciones; nace ante la necesidad de controlar el crecimiento desbordado del pueblo Muisca por parte del Reino del Zipa Nemequene. Fue un estatuto natural y originario, y lejos de ser una disposición jurídica, es una prescripción ética para regular el comportamiento de la comunidad que lideraba el cacique Muisca. Era obligatoria y fue inmersa en las mentes de todos sus súbditos; ley que hasta la llegada y posterior estancia de los españoles hizo tránsito al interior del gobierno propio de los indígenas Muiscas.

Las imposiciones de las leyes de España dieron paso a la pérdida de fuerza por la falta de uso del referido código, el cual era un mando de obligatorio

cumplimiento para el cacique guerrero.

Entonces, el Código el Nemequene fue una de las primeras manifestaciones orales del derecho en la América prehispánica, que rigieron hasta los tiempos de la época colonial española.

Se le atribuye al Zipa de Bogotá, Nemequene, haber compilado una serie de disposiciones legales que regulaban cualquier aspecto cotidiano del pueblo muisca. La versión escrita se conoce a través de algunos cronistas españoles de los siglos XVI y XVII.

## Métodos y procesos

### Identificación y muestra de la población objetivo del estudio

A partir de los objetivos y parámetros establecidos por la investigación se seleccionaron los indígenas de Bogotá agrupados en cabildos. Aunque existen grupos de poblaciones indígenas de otras etnias, en distintas localidades de la ciudad Capital

3. Fundación Misión Colombia: *Historia de Bogotá. Conquista y Colonia*. Tomo 1. Bogotá: Salvat - Villegas Editores, 1989.



muchos de ellos constituidos por desplazados por la violencia, tomando en consideración los recursos humanos y económicos limitados de que dispone esta investigación se escogieron como participantes los grupos con un nivel importante de organización y reconocimiento, como son los cabildos siguientes:

1. Cabildo indígena muisca de Suba.
2. Cabildo indígena muisca de Bosa.
3. Cabildo indígena ambika pijao de Usme.
4. Cabildo indígena kichwa de Engativá.
5. Cabildo indígena inga de Santafé.
6. Cabildo yanacona-Universidad Nacional.

El trabajo investigativo que sigue a la etapa exploratoria cumplida, contempla el trabajo a través de cinco encuentros con 20 líderes indígenas de los seis cabildos mencionados, así como con representantes de instituciones u organizaciones

relacionadas con el trabajo con esta población.

### Enfoques y herramientas conceptuales básicas

Como enfoques y dimensiones contempladas en el proyecto consideramos los siguientes:

**PARTICIPACIÓN:** se entiende la participación como un derecho, más que un deber. Como derecho, la sociedad se construye y el individuo se orienta a un destino común, se fijan las pautas de comportamiento individual y colectivo, y se designan las instituciones políticas que deben orientar a la colectividad. Como deber, se entiende la participación desde la solidaridad con el otro, la cooperación con la organización social de la cual hacemos parte y a la cual exigimos responsabilidades.

Es así como las acciones siempre van encaminadas al mejoramiento o al cambio en los

procesos sociales, lo cual forma parte de la concientización que se debe lograr con los sujetos del proyecto en el sentido de hacerse actores de su propio destino, dejando atrás la dependencia del aparato burocrático e iniciando procesos de autorresponsabilidad en la resolución de sus necesidades.<sup>4</sup>

**CULTURA:** entendemos la cultura como un gran referente desde el que se organiza la vida social para la promoción de la creatividad de la acción social tomada esta como una tarea crucial del tiempo presente.<sup>5</sup>

La cultura es también, de acuerdo con Giroux, un terreno pedagógico y político en el que la esfera global pública puede ser imaginada para confrontar inequidades ahora planetarias de poder material y simbólico próximo a las posibilidades de un diálogo compartido en la transformación democrática. Este autor le asigna a la cultura una fuerza emancipadora que

4. GARCÍA, C.; VILLEGAS, C.; PACHÓN, W. (2009). Informe operativo de actividades: Inclusión Social en el proyecto comedores comunitarios en su modalidad de canasta complementaria para barrios urbanos sin condiciones higiénico sanitarias. Bogotá: Convenio Universidad Nacional-Secretaría de Integración Social, pág. 117.

5. BARBERO, Jesús. *Oficio de cartógrafo. Teorías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2003.



afirma lo social como un espacio fundamentalmente político en oposición al neoliberalismo, que intenta en el actual momento histórico denegar la importancia de la cultura como una esfera pública y su centralidad como una necesidad política.<sup>6</sup>

La dimensión cultural implica asumir las poblaciones desde el supuesto de la heterogeneidad cultural de las familias y comunidades indígenas que son parte del proyecto; dimensión que a su vez exige plantear en los encuentros de saberes cómo la cultura se manifiesta en los derechos, en las prácticas sociales, en el lenguaje, las costumbres y valores de la vida cotidiana de estos pueblos.

DIÁLOGO DE SABERES: esta dimensión discursiva es relevante en el trabajo y busca superar la idea formal del aprendizaje en la formación en los talleres de instrucción. El diálogo de saberes surge según Leff (2004) como la tensión dialéctica entre dos propuestas, dos argumentaciones, dos razones. Esta tensión conlleva a pensar que el “Diálogo de saberes” consiste no solo en



Por sus alcances y las implicaciones que tiene en la construcción de política pública para indígenas, este proyecto enfatiza en el componente justicia, que atiende desde la implementación de la jurisdicción especial indígena hasta la seguridad humana de estos pueblos en una ciudad cosmopolita como Bogotá.

un cara a cara, sino que es ante todo un diálogo fresco de la palabra viva de los actores sociales, quienes desde sus razones, significaciones y prácticas apuestan por un futuro sustentable.

Considerar la relación de otredad es pensar que se da en el

orden del ser y del saber, que no es solo un diálogo intersubjetivo sino posible dentro de una política de la diferencia, que no es apuesta por la confrontación sino por la paz justa, desde un principio de pluralidad. Implica entender que no consiste en absorber a otro en sus ideas y

6. GIROUX, Henry. *Los estudios culturales en tiempos oscuros*. Consultado en: <http://www.fastcapitalism.com>.



cosmovisiones para llegar a un lenguaje común, es ante todo la posibilidad de construir con el otro un mundo posible, un mundo hecho de muchos mundos de diversidad cultural e identidades diferenciadas.<sup>7</sup>

**POLÍTICA:** hacemos referencia a las relaciones de poder en las que se articulan culturas y discursos. Lo político comprendido como acciones que permiten la organización, la participación y la producción de conocimientos y nuevos proyectos, como lo expone Ana María Fernández cuando afirma que lo político se implica en toda actividad humana para enfrentar las cuestiones y complejidades del poder.<sup>8</sup>

En nuestro proyecto es central para las organizaciones indígenas el enfrentar las cuestiones y complejidades del poder y de la toma de decisiones; las formas de actuación darán cuenta de las particularidades de la construcción política que realicen, durante el desarrollo del mismo o en posteriores intervenciones.

## Metodología e instrumentos para la recolección de la información

La metodología propuesta para el desarrollo del proyecto es la de marco lógico, la cual se combina con elementos de investigación participativa, lo que implica una participación activa de los sujetos, líderes indígenas de los cabildos indígenas identificados en Bogotá. Está centrada en la orientación por objetivos hacia grupos beneficiarios, facilitando la comunicación entre todas las partes involucradas en el proyecto.

Esta primera etapa de reconocimiento, acercamiento y sensibilización, facilita la caracterización del marco institucional, legal y normativo de la temática de la jurisdicción especial indígena, la elaboración de criterios de selección de comunidades participantes, la estimación de universos y la estimación de actores indígenas directos con los que se realizarán las fases siguientes del proyecto.

Para la recolección de la información se utilizan herramientas

como: exploración bibliográfica y documental, entrevistas estructuradas, entrevistas informales útiles para el abordaje de los entrevistados, la obtención de referidos y la observación participante en reuniones de grupos y cabildos indígenas, así como en diferentes eventos con amplia participación de pueblos indígenas.

## Resultados de la primera etapa del proyecto

### Actividades realizadas

- Formulación de un diagnóstico exploratorio a través de visitas a los cabildos indígenas, de entrevistas estructuradas y no estructuradas e investigación bibliográfica y documental. La mayor parte de la información correspondiente al diagnóstico exploratorio de los cabildos indígenas, fue tomada finalmente del “Documento de trabajo para la construcción de la Política Indígena en Bogotá” del Comité Operativo de Etnias,

7. LEFF, Enrique. Racionalidad ambiental y diálogo de saberes: significancia y sentido en la construcción de un futuro sustentable. En *Polis*, revista académica on line, Universidad Bolivariana. Vol. 2. No. 7. Chile [Http://www.revistapolis.ci/7/leff.htm](http://www.revistapolis.ci/7/leff.htm). Pág. 2-3.

8. FERNÁNDEZ, A. M. (2006). *Política y subjetividad: estrategias colectivas frente a la vulnerabilidad social. Asambleas barriales y fábricas recuperadas*. Buenos Aires: Tinta Limón.



de la Alcaldía de Bogotá, que incluye un diagnóstico de la situación actual de los pueblos indígenas de la ciudad capital, a enero del 2010.

El acercamiento a los cabildos nos permitió dar información de primera mano a las autoridades indígenas, sensibilizarlas alrededor del proyecto e invitarlas a participar en los encuentros que constituyen la parte fundamental del presente proyecto de investigación.

- Revisión de las decisiones judiciales, administrativas y del proyecto de ley que sobre el tema de jurisdicción especial indígena existen, así como un resumen analítico de las mismas logrando algunas conclusiones parciales que es necesario continuar profundizando.
- Visitas y otros contactos con instituciones públicas y organizaciones indígenas, para informarles por una parte sobre el proyecto y, por otra parte, para conocer acerca de las acciones que se desarrollan en relación con la

población indígena en Bogotá. Se contactaron: la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de Integración Social, la Personería de Bogotá, la Organización Nacional Indígena ONIC, las Autoridades Indígenas de Colombia –AICO– y la Fundación El Jaibana.<sup>9</sup>

- Revisión amplia de documentos que contemplan numerosos aspectos relacionados con los pueblos indígenas, su cultura, su cosmovisión, su historia ancestral y sus desarrollos en la conquista, la colonia y la república, todo lo cual aporta elementos importantes para la investigación que se



Los 102 pueblos indígenas de Colombia tienen seriamente amenazada su supervivencia por la expropiación territorial y la explotación de riquezas del subsuelo por parte de agentes externos o por los megaproyectos hidroeléctricos que el gobierno nacional cofinancia, los cuales inexorablemente terminarán por desarraigarnos.

9. Es una fundación de indígenas Embera Chamí cuyos territorios se encuentran en Risaralda, varios de ellos desplazados que deambulan por las calles de Bogotá en condiciones de mendicidad. La fundación está dirigida por el líder indígena Jairo Chicana, su sede está ubicada en la localidad tres (Santafé), Cra. 4ª No. 25C-49, Bosque Izquierdo.



realiza. Así mismo se indagó sobre la legislación colombiana y los espacios que en ella se contemplan para los pueblos indígenas y sobre el Derecho Internacional en todo lo relacionado con los mismos.

## Presentación y discusión de resultados

La JEI es una base fundamental del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, sin embargo, a diecinueve años de vigencia de la Carta Política, no existe una reglamentación del artículo 246, ni una ley de coordinación entre el sistema nacional judicial y los sistemas de derechos propios de los 102 pueblos indígenas existentes en Colombia.

La jurisprudencia constitucional, constituida en hito del desarrollo de la JEI, ha establecido los requisitos mínimos como sustento de competencia de las autoridades indígenas:

1. La posibilidad de que existan autoridades propias de los pueblos indígenas.
2. La potestad de estos de establecer normas y procedimientos propios.
3. La sujeción de dicha jurisdicción y normas a la Constitución y la ley.

4. La competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

En el panorama confuso del Distrito Capital en materia de reconocimiento de derechos, apenas se vislumbran avances desde la publicación del Acuerdo 359 de 2009, que liberó el camino para la protección de derechos de estos pueblos.

En nuestro criterio, uno de los aspectos de mayor inquietud es el territorio. La población indígena padece las consecuencias del desplazamiento forzado, ya por la violencia político militar en las regiones, el enfrentamiento del Estado con las organizaciones armadas ilegales, o por el influjo del desarrollo en la gran ciudad en donde se recurre a medidas urbanísticas y a situaciones de hecho para el despojo de territorios ancestrales particularmente de la cultura muisca – cabildos de Suba, Bosa, Cota.

La argumentación conlleva preguntas de investigación: ¿cómo una autoridad tradicional indígena administra justicia sin un territorio ancestral?, ¿qué tanto de la cohesión cultural indígena, de normas y procedimientos

propios, es posible en una ciudad de complejos intereses?

En esta primera fase se registran unas comunidades indígenas que viven procesos de transculturación, aferradas a un territorio que no les pertenece, por despojo, por desarrollo de la ciudad o por haber llegado a él como refugio; unos pueblos indígenas que viven cambios culturales en la gran ciudad que les es ajena. También hemos percibido el forcejeo burocrático: escepticismo de los funcionarios distritales, incredulidad sobre la seriedad de una investigación de esta naturaleza, trámites administrativos inútiles, incipiente articulación entre las disposiciones aprobadas por el Concejo de la ciudad –lineamientos de política pública– y su implementación.

En las primeras informaciones se observa que los Planes de Desarrollo local aprobados, sólo y exclusivamente son ejecutados para las necesidades de una población citadina, cuyos problemas son semejantes: vivienda, saneamiento básico, servicios públicos, recreación. La cultura que se tiene en cuenta, es el componente de una racionalidad dominante, homogeneizante; se desconocen en las ejecuciones presupuestales los planes de vida ancestrales de



estas poblaciones que tratan de adaptarse a una nueva dinámica social, política y económica que les es extraña.

La justicia de proximidad –jueces de paz, inspecciones de policía, Casas de justicia–, en la práctica desborda el ejercicio de la autoridad tradicional indígena, reduce su ámbito de competencia, sustituye los mecanismos ancestrales de resolución que aquella propone, desplaza la competencia de las autoridades indígenas, tratándose de delitos tipificados en la legislación penal.

## Conclusiones

Esta primera fase exploratoria ha pretendido la sensibilización del grupo de trabajo, incluyendo los estudiantes preseleccionados, acerca de una problemática relacionada con la violencia, derivada directamente de la macrocriminalidad del desplazamiento forzado, que se erige sobre las comunidades indígenas de asentamientos ancestrales en la ciudad capital, o aquellas que para sobrevivir al conflicto armado en sus territorios, tuvieron que huir, fueron desplazados o las circunstancias de pobreza extrema y desprotección, los lanzaron a la gran ciudad.

La educación superior apenas se aproxima al conocimiento del universo multiétnico y pluricultural que ya la Constitución Política de 1991 consagró, por ello, es necesario acometer de manera pausada pero rigurosa los contactos con las comunidades indígenas que serán objeto de intervención en lo sucesivo y para las cuales se destinarán los beneficios del proyecto.

Para el proceso resulta de vital importancia el acercamiento a la comunidad. Algunos líderes indígenas fueron receptivos, otros herméticos y las elecciones internas de los cabildos, en ocasiones dificultaron la interlocución. Los estudiantes deberán vincularse bajo rigurosas guías metodológicas a los cabildos, interactuar con sus miembros, conocer su historia, su ley de origen, generar confiabilidad en el proyecto y aprestarlos a participar en las sucesivas reuniones de las siguientes fases.

Resulta en principio explicable que un estudiante de derecho, habituado a las cátedras magistrales y a pequeñas investigaciones formales, bajo la metodología de investigación jurídica, penetre en el ámbito que ofrecen las ciencias sociales, con metodologías apropiadas a la comprensión de una

problemática con vocación de transformación social, sin embargo los investigadores en la fase que concluye han tratado de proveer herramientas fundamentales.

Hemos encontrado dificultades que es necesario superar, sin embargo el proceso deberá continuar. Por su parte, la Universidad Autónoma de Colombia ha ofrecido recursos materiales básicos para las reuniones de evaluación y reflexión de las tareas realizadas con los estudiantes de últimos años vinculados al proyecto.

Como toda investigación que se inicia en un país apenas en vías de desarrollo, no existe una adecuada consonancia entre lo que se pretende y aquello que se debe lograr –realización de los objetivos del proyecto–. Si bien el principal objetivo tiene que ver con la jurisdicción indígena, el camino es extenso y tortuoso, no existe unidad de criterios entre las mismas organizaciones indígenas nacionales y locales, obviamente la carencia de recursos limita el proceso, y en ocasiones los propios indígenas ven a los miembros del grupo de investigación como benefactores que tienen que suministrar algo. La lucha por la sobrevivencia material condiciona parte del proceso.



La Alcaldía Mayor de Bogotá tiene la palabra, desde la vigencia del Acuerdo 359 de enero 5 de 2009, emanado del Concejo de la ciudad, el cual establece los lineamientos de política pública para indígenas. Entre todas las entidades distritales visitadas, ciertamente la Secretaría de Integración Social lidera el proceso de implementación de la Política Pública, aún con magros resultados, perfectamente comprensible pues durante el año 2009 se estuvieron integrando los equipos del comité intersectorial y se encuentra en la fase de diagnóstico. ☺

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bosa. Fondo de Desarrollo Local. "Plan de Desarrollo Local Bosa 2009-2012". Acuerdo Local No. 003 de 2008 "por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas de la localidad de Bosa D.C., 2009-2012" "Bosa Cultural y Productiva Participa por una Bogotá Positiva".
- BARBERO, Jesús. *Oficio de cartógrafo. Teorías Latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. Fondo de Cultura Económica. Colombia, 2003.
- Cabildo Muisca de Bosa. "Ley de origen" Cátedra de Nemequene. Historia General de la Conquista del Reino de Granada, Biblioteca Pública Nacional.
- Colombia: Constitución Política, Ley 691 de 2001. Ley 115 de 1994..
- Documento de trabajo para la construcción de la política indígena en Bogotá. Comité Operativo de Etnias. Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte; Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría del Hábitat, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno, IDPAC. Bogotá, enero 2010.
- III Encuentro de pueblos indígenas en Bacatá. Noviembre 20, 21, 22 de 2009.
- Estatutos Cabildo Indígena Muisca de Bosa.
- FERNÁNDEZ, Ana María. Política y subjetividad: estrategias colectivas frente a la vulnerabilización social. Asambleas barriales y fábricas recuperadas. Buenos Aires: Tinta limón, 2006.
- Fundación Misión Colombia. *Historia de Bogotá. Conquista y Colonia*. Tomo 1. Bogotá: Salvat - Villegas Editores, 1989.
- LEFF, Enrique. Racionalidad Ambiental y Diálogo de saberes: significancia y sentido en la construcción de un futuro sustentable. En *Polis*, revista académica on line. Universidad Bolivariana. Vol. 2. No. 7. Chile [Http://www.revistapolis.ci/7/leff.htm](http://www.revistapolis.ci/7/leff.htm).
- GARCÍA, C.; VILLEGAS, C.; PACHÓN, W. (2009). Informe operativo de actividades. Inclusión social en el proyecto comedores comunitarios en su modalidad de canasta complementaria para barrios urbanos sin condiciones higiénico sanitarias. Bogotá: Convenio Universidad Nacional-Secretaría de Integración Social, pág. 117.
- GIROUX, Henry (2005). Los estudios culturales en tiempos oscuros: La pedagogía pública y el desafío del neoliberalismo. Consultado en: <http://www.fastcapitalism.com/>
- GÓMEZ VARGAS, John Harold. Legislación Indígena de Colombia. Bogotá D.C.: Ediciones Antropos Ltda., 2006.
- Lineamientos de política pública para Indígenas en Bogotá D.C. Acuerdo 359 de 2009. Concejo de Bogotá.
- ONIC. Organización Nacional Indígena Colombiana.
- Runakuna. Revista para los pueblos y nacionalidades de ABYA YALA. No. 4. Ecuador: Tantanakuy Producciones, 2009.