

LA AUTONOMÍA DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS: ANÁLISIS EN LA ECORREGIÓN DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

*JUAN RODOLFO RÍOS NOGUERA**



THE AUTONOMY OF INDIGENOUS TERRITORIES: ANALYSIS IN THE SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA ECOREGION

* Abogado, Administrador Público, Especialista en Derecho Público y Magíster en Derecho, Docente de las Universidades: Magdalena, Escuela Superior de Administración Pública, Universidad Cooperativa de Colombia, IDEA-Universidad del Magdalena y Capacitador de la ESAP regional Atlántico. Se ha desempeñado como Alcalde(E), Secretario de Gobierno y Planeación del municipio de Dibulla, departamento de La Guajira, Asesor Jurídico y Administrativo de varias entidades territoriales del Caribe colombiano (El Paso - Cesar, Ariguaní, El Piñón, Santa Ana, Tenerife, Ciénaga, Cerro de San Antonio - Magdalena, Distrito de Santa Marta; Abogado y líder de contratación en el SENA regional Magdalena y las empresas sociales del Estado Hospital San Cristóbal y Nuestra Señora de Santa Ana. Ha participado en la formulación de los planes de desarrollo de los municipios de Ariguaní, 1995 y Tenerife, 2016 (Magdalena), El Copey, Cesar (2008), El Paso, Cesar (1995 y 2008) y Dibulla, La Guajira (2008), así como en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial de las dos últimas entidades territoriales citadas. Contribuyó como Coordinador de la Dimensión Socio Económica (Agenda 21) en la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta e igualmente elaboró el Plan Local de Seguridad Vial (PLSV) de Dibulla, La Guajira, experiencia que lo distingue con un perfil profesional orientado a la planeación, gobierno y gestión jurídica, contractual y administrativa de las entidades estatales. *E-mail* [juanriosn@hotmail.com].

RESUMEN

Este artículo de reflexión aborda la discusión del derecho a la autonomía de los territorios indígenas reconocido en la Constitución Política de Colombia. Argumenta que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT– reglamentó este derecho sin la debida concertación de las propuestas presentadas por las autoridades indígenas a través de sus organizaciones legítimas. Como evidencia de ello, discute el caso de las comunidades indígenas de la ecorregión de la Sierra Nevada de Santa Marta y su demanda para que este territorio sea reconocido y administrado como una entidad territorial indígena, demanda que ha sido ignorada y burlada por el Estado colombiano.

Palabras clave: Cuestiones étnicas; Derecho a la autonomía de los pueblos indígenas; Ordenamiento territorial.

ABSTRACT

This reflection article addresses the discussion of the right to autonomy of indigenous territories recognized in the Political Constitution of Colombia. It argues that the Organic Law on Land Planning –LOOT– regulated this right without due considerations of the proposals submitted by the indigenous authorities through their legitimate organizations. As evidence of this, it discusses the case of the Indigenous communities of the Sierra Nevada de Santa Marta ecoregion and their demand for this territory to be recognized and administered as an indigenous territorial entity, a demand that has been ignored and mocked by the Colombian State.

Keywords: Ethnic issues; Right to autonomy of indigenous peoples; Territorial planning.

Fecha de presentación: 12 de septiembre de 2020. Revisión: 15 de septiembre de 2020. Fecha de aceptación: 18 de septiembre de 2020.



La Sierra Nevada de Santa Marta es, por antonomasia, el territorio ancestral de las comunidades indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuama (sucesores de los Tayronas). Desde el punto de vista ambiental, es descrita como una ecorregión habitada por grupos sociales con características culturales heterogéneas y endógenas, lo que ha conllevado a disímiles usos e intervenciones del territorio del sistema montañoso costero más elevado del globo. Esto ha desencadenado una serie de conflictos sociales, económicos y ambientales; así mis-

mo, a la conflictividad se le añade que fue declarada por la UNESCO reserva del hombre y de la biosfera¹.

Por ello y en atención a sus características poblacionales, con presencia en los departamentos del Cesar, La Guajira y Magdalena, preconfigura 18 municipios, zonas de reserva como el Parque Nacional Natural Tayrona y el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, relevancia histórico-cultural y ambiental que representa el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta, son razones más que suficientes para tomarlo como el espacio geográfico idóneo para reflexionar sobre el derecho a la autonomía de los territorios indígenas, preestablecido en la Constitución Política de Colombia.

El ordenamiento jurídico superior del Estado colombiano dispone en diferentes artículos la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, y de conformidad con el contexto constitucional, el desarrollo legislativo ha sido consecuente en la expedición de diferentes leyes en procura de dar sentido a la razón de ser y existencia de los entes territoriales, que permita la gobernabilidad y el desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental de las comunidades asentadas en cada uno de ellos. Es así que la norma de normas² detalla en los siguientes artículos:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

-
- 1 JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ. *Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales*, Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional n.º 61, Cartagena de Indias, Banco de la República, 2005, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-61-VE.pdf>].
 - 2 Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 4 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Los predetallados artículos, son complementados por los Capítulos Segundo y Tercero de la Constitución Política, donde de manera clara y objetiva, se jerarquizan e identifican el Régimen Departamental y Municipal, es decir, las competencias y atribuciones de las entidades territoriales denominadas departamentos y municipios, los cuales han sido motivos de reglamentaciones con la promulgación de leyes, y que para este trabajo, se pueden enunciar las siguientes legislaciones: 136 de 1994³, 617 de 2000⁴, 1551 de 2012⁵, 715 de 2001⁶ y 1454

3 Ley 136 de 2 de junio de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", *Diario Oficial* n.º 41.377, de 2 de junio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648916>].

4 Ley 617 de 6 de octubre de 2000, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional", *Diario Oficial* n.º 44.188, de 9 de octubre de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664753>].

5 Ley 1551 de 6 de julio de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", *Diario Oficial* n.º 48.483, de 6 de julio de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1683194>].

6 Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", *Diario Oficial* n.º 44.654, de 21 de diciembre de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>].

de 2011⁷, entre otras, siendo más enriquecido desde la normatividad jurídica, el régimen municipal.

Por lo anterior, es meritorio resaltar y traer a colación para las subsiguientes discusiones, que desde el punto de vista jurídico pueda fundar este escrito, se puede meditar y resaltar que si bien es cierto que el artículo 286 de la Constitución puntualiza a los territorios indígenas como entidad territorial, y que el artículo superior 287 preceptúa que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses...”, permite inferir que a los territorios indígenas, como entes territoriales, se les está violando el derecho a la autonomía y a la construcción de la institucionalidad de las formas de autoridades indígenas, porque sin mayor esfuerzo son escasas, por no decir nulas, el perfeccionamiento jurídico inherente a la autonomía de los territorios indígenas.

No obstante, de tener prerrogativas constitucionales ya descritas en los artículos 286 y 287, hechos jurídicos que preconfiguran una violación del derecho a la autonomía de los territorios indígenas, por parte del Gobierno Nacional, por evadir de manera reiterada la concertación de las propuestas de las autoridades indígenas, quienes siempre han demandado del Gobierno, por muchos años, las mismas acciones pretendidas por los pueblos indígenas, como son la consolidación territorial y el gobierno propio, este último acreditado con organizaciones y competencia jurisdiccional⁸.

En este escenario no se ha podido entender por qué el Gobierno Nacional ha querido legislar para atender el desarrollo jurídico del derecho de autonomía que tienen los territorios indígenas, cuando se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁹ y se crean

7 Ley 1454 de 28 de junio de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.115, de 29 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>].

8 CONSEJO TERRITORIAL DE CABILDOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA. *Visión ancestral indígena para el ordenamiento territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta*, Valledupar, Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2006, disponible en [https://gonawindwa.files.wordpress.com/2015/07/visic3b3n-ancestral-indc3adgena-para-el-ordenamiento-territorial-de-la-sierra-nevada-de-santa-marta_20061.pdf].

9 Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, cit.

nuevas entidades territoriales en virtud a los esquemas de asociación que detalla la mencionada ley.

Lo anterior nos permite colegir que es una norma pensada para un país sin territorios indígenas y sin prerrogativas constitucionales, que a lo largo de este ensayo se han anotado, que les da una connotación a las entidades territoriales, en el entendido que la ley fue expedida bajo un contexto de enfoque y cohesión territorial derivado de la globalización, tomando como referencia el sistema chileno, y sin contar con la concertación y beneplácito de los territorios indígenas.

Luego entonces, ¿cómo constituir los esquemas de asociación observando la articulación? cuando en la ecorregión Sierra Nevada de Santa Marta está constituida por 18 municipios y tres departamentos, con presencia de cuatro grupos étnicos, con una visión propia del uso e intervención de la oferta ambiental, esto mina la autonomía de los territorios indígenas.

Por tanto, los constantes reclamos por parte de las comunidades indígenas exigiendo el manejo autónomo de sus recursos financieros, ambientales y culturales, ha motivado una serie de sentencias de la Honorable Corte Constitucional en procura de proteger el derecho a la autonomía y autodeterminación que tienen los territorios indígenas, pero que no han sido suficientes para evitar que en el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta se hayan construido el Puerto y Zona Franca Brisas, Termo Guajira en el corregimiento de Mingueo, municipio de Dibulla en La Guajira, invadiendo con estos macro proyectos en sitios sagrados o de pagamentos de las etnias indígenas.

Lo mismo ha sucedido en el distrito de Santa Marta con la construcción del relleno sanitario de Palangana, acciones poco amigables con la naturaleza. El recinto sagrado de los Tayronas también ha sido escenario de profanación de tumbas, ha vivido todas las bonanzas socioeconómicas: marimbera, sicarial, cocalera, paramilitar, y en algunos pueblos como Palomino en La Guajira, las comunidades ancestrales hoy viven en su territorio un inusitado turismo, incluido el sexual, sin la menor planeación y control, sin infraestructura de servicios y el desarrollo de actuaciones en contra de la conservación del territorio ancestral indígena.

Por todo lo anterior, se deduce que el Gobierno Nacional ha hecho omisión a l ordenamiento constitucional, al no concertar y legislar el régimen jurídico legal de los territorios indígenas como entidad

territorial, preceptuado por el artículo 286 de la Constitución Política y esa falta de voluntad política y de conservación por las etnias ancestrales de la Sierra Nevada de Santa Marta, ha permitido que estén sufriendo las consecuencias de las acciones poco amigables con la naturaleza. Los territorios indígenas en conjunto con sus costumbres tienden a desaparecer, como le sucedió al pueblo kankuamo, donde sus comunidades están sufriendo un proceso de pérdida de identidad territorial y cultural debido al desplazamiento ocasionado por las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–.

De la misma manera, con la construcción de este documento, se permite fomentar o generar la discusión sobre artículos constitucionales que no obstante a su vigencia y vigor, no han sido desarrollado en todo su mandato. Esto presupone una omisión y en el caso estudiado, la violación de la autonomía de los territorios indígenas como entidad territorial definidas en el artículo 286 de la Constitución Política.

No ha habido constancia en la construcción de un diálogo y concertación con los territorios indígenas al interior del Consejo Ambiental Regional, que permita edificar un ordenamiento jurídico como el régimen de los territorios indígenas, con una jurisdicción y competencias, como se estableció y se desarrolló para los departamentos, los municipios, distritos y los esquemas de asociación previstos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

REFERENCIAS

CONSEJO TERRITORIAL DE CABILDOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA. *Visión ancestral indígena para el ordenamiento territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta*, Valledupar, Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2006, disponible en [https://gonawindwa.files.wordpress.com/2015/07/visic3b3n-ancestral-indc3adgena-para-el-ordenamiento-territorial-de-la-sierra-nevada-de-santa-marta_20061.pdf].

Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 4 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*, Bogotá, DNP, 2013, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>].

Ley 136 de 2 de junio de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, *Diario Oficial* n.º 41.377, de 2 de junio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648916>].

Ley 617 de 6 de octubre de 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, *Diario Oficial* n.º 44.188, de 9 de octubre de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664753>].

Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, *Diario Oficial* n.º 44.654, de 21 de diciembre de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>].

Ley 1454 de 28 de junio de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.115, de 29 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>].

Ley 1551 de 6 de julio de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, *Diario Oficial* n.º 48.483, de 6 de julio de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1683194>].

VILORIA DE LA HOZ, JOAQUÍN. *Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales*, Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional n.º 61, Cartagena de Indias, Banco de la República, 2005, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-61-VE.pdf>].