



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 978

Bogotá, D. C., miércoles 30 de septiembre de 2009

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 2009 SENADO

por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2009

Doctor

MARCO ALIRIO CORTES TORRES

Presidente (E.)

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 99 de 2009 Senado *“por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.*

En cumplimiento del encargo que se me hiciera por parte de la Mesa Directiva, y dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia al proyecto de ley citado en la referencia.

El Proyecto Propuesto

El Senador Ramiro Estacio, parlamentario de la jurisdicción especial indígena, es el autor del proyecto, circunstancia que lo habilita para hacerlo de acuerdo con la Constitución y su desarrollo legal.

El proyecto pretende cumplir el mandato de la Constitución Nacional referente a la protección debida por el legislador a las diferentes etnias. Se trata, en este caso, de impulsar la conformación de Entidades Territoriales Indígenas que tiendan a garantizar el pleno desarrollo de estas minorías nacionales poseedoras de idiomas distintos, de cosmovisiones milenariamente diferentes a la cultura hispánica o eurocentrista, y con desarrollos vigentes desde miles de años de historia precolombina.

El proponente sintetiza el centro medular de su propuesta bajo las premisas que transcribimos:

“...Nuestro proyecto de ley parte del concepto general, según el cual se trata de establecer un mínimo de pautas y principios generales, condensados en un texto breve y sumario, que contribuya a consolidar un sistema territorial de fácil comprensión, limitado a lo sustantivo, como principio general para profundizar la descentralización y organización territorial del Estado. La iniciativa pretende reducir los gastos de funcionamiento y limitar el crecimiento de la burocracia de la Nación y, en consecuencia, liberar significativos recursos para la inversión social.

La Constitución de 1991 consagró una nueva manera de entender y valorar el territorio y la sociedad colombianos. Nueva visión que parte de considerar la diversidad como elemento característico fundamental de Colombia; tal como lo establecen los diez principios fundamentales de la Carta, Principios que se consagraron para sustentar la creación de un Estado Social de Derecho, conformado por entidades territoriales autónomas, democráticas, participativas y pluralistas. Valores y derechos de la nueva Constitución que requieren necesariamente un proceso de ordenamiento territorial, como marco normativo para redefinir competencias, jurisdicciones y recursos, en una estructura realmente orgánica donde las entidades territoriales puedan garantizar la vida y los derechos individuales y colectivos...”.

Dificultades para dar cumplimiento al mandato de la Constitución

La incomprensión del fenómeno, basada en los prejuicios hispánico colonialistas que ha sido la cuna centenaria de nuestra cultura imperante, generaron las bases para que el legislador haya pasado por alto la urgencia que requiere este proyecto. El peligro de la extinción de las culturas tradicionales por cuenta de la violencia territorial y la indiferencia, entre otros, de los legisladores es de tal magnitud, que en forma oficial la Corte Constitucional lo ha reconocido de manera dramáticamente explícita. Ha dicho la corporación en mención que más de 34 pueblos indígenas están en gravísimo estado de extinción.

Veamos algunas referencias preocupantes realizadas por la Corte Constitucional en el Auto número 004 de 2009, por medio del cual revisa la realización de las prevenciones de la Sentencia T-025 de 2004.

La Corte, en la providencia en cuestión, da fe de la inminente extinción de los pocos sobrevivientes indígenas, de esta forma:

“...Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física. Estas afirmaciones se demuestran con nitidez en los capítulos subsiguientes de la presente providencia...”

El auto en comento encontró una serie de pueblos indígenas a punto de extinguirse, los que debió estudiar en anexo separado. La enumeración de ellos la hizo de la siguiente manera:

En el anexo se describe la situación de los siguientes pueblos indígenas: Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katio, Embera-Dobidá, Embera-Chami, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

La constancia histórica de la Corte demuestra que el problema radica en la invisibilización del problema, fenómeno del cual no es ajeno el Congreso de la República. Escuchémosla:

“...No obstante, como se advirtió anteriormente, la dramática situación en la cual se encuentran numerosos pueblos en riesgo grave de ser exterminados cultural o físicamente ha sido invisibilizada. Por esta razón en el presente auto se le ha dado la mayor prioridad, sin que ello signifique que los demás indígenas, individual o colectivamente, no deban ser sujetos de una respuesta estatal integral que incorpore un enfoque diferencial respetuoso de la diversidad étnica y cultural...”

El auto 004 de 2009 examina las raíces del problema en algunos campos a saber:

“...Por ejemplo, existe un problema de alimentación: la ruptura de las pautas culturales, y la falta de acceso a los alimentos que tradicionalmente consumen, genera el rechazo –tanto cultural como en ocasiones físico– de los pocos alimentos a los que tienen acceso, y por consiguiente desemboca en situaciones de hambre. La ayuda humanitaria de emergencia usualmente es inadecuada y no responde a las especificidades culturales de los pueblos desplazados. Por otra parte, existe un problema de salud, ya que se bloquea el acceso a las formas tradicionales de medicina. Los individuos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento tienen, por su falta de capacidades y competencias culturales para afrontar la vida urbana en condiciones extremas de miseria y desprotección, una mayor exposición a riesgos de todo tipo, que incluyen los peligros de ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, de explotación, y especialmente de discriminación (por intolerancia, racismo e ignorancia en los lugares de recepción). Además el conflicto armado está presente en los lugares...”

La postura del legislativo frente al cumplimiento de los mandatos constitucionales (artículos 286, 329 y 330 de la C. N.) se refleja en el cuadro aportado por el proponente que habla por sí solo. Basta transcribirlo para entender que de manera reiterada hemos hecho caso

omiso de este problema de lesa humanidad. Miremos la síntesis de la actividad parlamentaria frente a la extinción indígena:

No.	Proyecto	Año	Autor	Ponente	Trámite
1	Proyecto de ley 178	1992	Ministro de Gobierno Humberto de la Calle L.	Senador Dario Londoño Cardona	Archivado sin debate, artículo 162 de la Constitución.
2	Proyecto de ley 089	1993	Ministro de Gobierno Fabio Villegas Ramírez	Senadores Carlos Espinosa, Bernardo Zuluaga, José Renán Trujillo, Orlando Vázquez Velásquez	Archivado sin debate, artículo 162 de la Constitución
3	Proyecto de ley 191	1995	Ministro de Interior Horacio Serpa Uribe	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinosa Faccioline, José Renán Trujillo, Carlos Martínez, Hugo Castro Boja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	Este proyecto fue archivado según el oficio 347 de 1995 sin que se rindiera ponencia.
4	Proyecto de ley 130	1995	Ministro del Interior Horacio Serpa Uribe	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinosa Faccioline, José Renán Trujillo, Guillermo Angulo, Carlos Martínez, Hugo Castro Boja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	Fue archivado por la Comisión según oficio No. 84 del 9 de octubre de 1996 por no hacer tránsito como lo indica el Artículo 162 de la Constitución
5	Proyecto de Ley 195	1995	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Camilo Restrepo	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinosa Faccioline, José Renán Trujillo, Carlos Martínez, Hugo Castro Boja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	El proyecto de Ley fue archivado ya que no cumplió el trámite como lo indica el artículo 162 de la Constitución Política
6	Proyecto de ley 023	1996	Iniciativa parlamentaria Senador Armando Blanco Dugand.	Senador Mario Uribe	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
7	Proyecto de ley 103	1996	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Camilo Restrepo	Senador Mario Uribe	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
8	Proyectos de ley 128	1999	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Martín Caicedo	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinosa Faccioline, José Renán Trujillo, Carlos Holguín Sardi, Rodrigo Rivera Salazar, Jorge León Sánchez, Jesús Ángel Carrizosa	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
9	Proyectos de ley 77	2000	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Martín Caicedo	Senador Carlos Arturo Ángel Arango	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
10	Proyecto de ley 118	2000	Iniciativa parlamentaria Senador Francisco Rojas Birry		El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
11	Proyecto de ley 072	2001	Iniciativa parlamentaria Senador Francisco Rojas Birry	Senadores Claudia Blum, Carlos Arturo Ángel Arango, Juan Martín Caicedo, José Renán Trujillo, Miguel Pinedo Vidal, Rodrigo Rivera Salazar.	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria.
12	Proyecto de ley 041	2001	Ministro de Interior Armando Estrada Villa	Senadores Claudia Blum, Carlos Arturo Ángel Arango, Juan Martín Caicedo, José Renán Trujillo, Miguel Pinedo Vidal, Rodrigo Rivera Salazar.	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria.

No.	Proyecto	Año	Autor	Ponente	Trámite
13	Proyecto de ley 016 de Senado, 270 Cámara.	2003	Ministro de Interior Fernando Londoño	Senadores José Ronán Trujillo, Jesús Enrique Piñacué, Ciro Ramírez, Andrés González Díaz	A diferencia de los anteriores, el Proyecto fue debatido y aprobado en Comisión y Plenaria del Senado. Siguió su trámite en la Cámara de Representantes, donde no se le dio debate y fue archivado.
14	Proyecto de ley 120	2005	Iniciativa parlamentaria Senador Jaime Bravo Motta	Senadores Rodrigo Rivera Salazar, Jesús Enrique Piñacué, Ciro Ramírez, Andrés González Díaz	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria.
15	Proyecto de Ley 024 Cámara, 179 Senado	2007	Iniciativa parlamentaria honorable Representante Luis Enrique Salas y otros	Senador Hernán Andrade	El proyecto fue retirado por sus autores.
16	Proyecto de ley 122	2007	Iniciativa parlamentaria Senador Ernesto Ramiro Estacio y Representante Manuel Carevilla	Senador Hernán Andrade	El proyecto fue retirado por sus autores.
17	Proyecto de ley 194	2008	Iniciativa parlamentaria Senador Ernesto Ramiro Estacio	Senador Alfonso Valdivieso	El proyecto tuvo ponencia positiva, pero fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.

La diferencia entre la cultura indígena y el pensamiento hispánico de la actualidad colombiana.

La previsión constitucional que ordena la creación de las “entidades territoriales indígenas”, bajo ningún punto es una creación caprichosa del constituyente. Es sencillamente el reconocimiento de la gran diferencia de la sociedad y pensamiento colonialista con la raza colonizada y sometida al genocidio más impresionante de la historia humana.

Las diferencias abismales solamente son susceptibles de convivir adoptando la figura de las entidades territoriales donde la cultura, hoy minoritaria, tenga su desarrollo diferente, bajo parámetros de comportamiento en igual sentido.

La conquista española tiene que ser vista a la luz de la evolución de los criterios filosóficos imperantes en la península. El viejo pensamiento presocrático de la Grecia antigua, cuya culminación se patentiza en el discurso platónico, representó la consideración de la existencia de formas de conocimiento que superaban a la razón. La desaparición represiva de las formas de pensamiento del cristianismo primitivo para asumir los roles del poder estatal, debieron surgir en un apego al poder mundano marcado por el pensamiento positivista que fue creando a la diosa razón en abierto contubernio con el poder material.

En el apogeo de la dominación española de América aparece con énfasis el cartesianismo como eje de giro de todo el eurocentrismo. Solamente la ciencia racionalista tenía la batuta.

América, por su parte, era fundamentalmente espiritualista. El poder mundano no había anulado el pensamiento, porque la estructura gentilicia de las relaciones de propiedad preservaron las posibilidades de un sentir infinito. En el capítulo XXVI de los Comentarios Reales de los Incas, Garcilaso de la Vega da fe de los

profundos conocimientos de geometría, geografía y “aritmética” (Sic). El capítulo XXVII da cuenta de los amautas como filósofos y poetas. En fin, en distintos capítulos nos cuenta las cualidades como astrónomos (sin telescopio), médicos, ingenieros etc.

El avance del conocimiento español era mucho menos acelerado que el de los indios. No obstante, el positivismo planteaba la arrogancia del dogma. Los americanos, con mayor avance, tenían la virtud de la humildad del sapiente que es eterno aprendiz.

Cuando el choque de las dos culturas se produce, los españoles no alcanzan a percibir las cualidades de los conquistados. Es tan grande la arrogancia conquistadora que no lograron darse cuenta de que la redondez de la tierra y el geocentrismo, que eran contrarios a la evidencia en Europa, en América eran tomados con precisión patentizada en los calendarios de nuestras organizaciones indígenas. Más de doscientos años después del descubrimiento, Galileo sería condenado a muerte por el delito de sostener que la tierra no era el centro del universo. Es decir, que el descubrimiento solamente se redujo al saqueo del ORO.¹

El choque violento y arrogante de España intentó borrar la cultura espiritualista que tiene métodos diferentes y opuestos de conocimiento y cultura. Nosotros, los criollos heredamos el atraso y el menosprecio al origen ancestral. Por este motivo aprendimos a señalar a la cultura indígena peyorativamente. Nuestra Corte Suprema logró una síntesis de nuestro pensamiento al tratar al indígena como un Menor de Edad, patentizando el sentir colonialista que no pudo aprender nada del conquistado.

La única manera de lograr preservar la otra forma de explicar la relación sujeto-objeto, diferente por lo demás a la nuestra, se encuentra en el mandato constitucional hasta ahora incumplido.

La encomienda de nuevo tipo

Aparece la “civilización” de nuestro tiempo, cuya característica central parte de la consideración de nuestra “tolerancia” con relación a las culturas ancestrales. Obviamente, la tolerancia implica ser el dueño de la verdad y “tolerar” a los que no la tienen. De esta manera, el tolerante atrae al “buen camino” a los que no poseen la verdad. En el plano legislativo se plantean normas que tratan de incorporar al elemento indígena a nuestros usos y costumbres, tomados como verdaderos, haciendo a un lado los propios de las culturas irrespetadas.

En este orden de ideas aparece, por ejemplo, la Ley 715 de diciembre de 2001 (artículo 83), orientada a someter a los resguardos indígenas bajo la dirección de los Alcaldes o Gobernadores, quienes con la batuta económica, resultan elementos de desvío y asalto a las culturas ancestrales. Terminan convertidos los Gobernadores y Alcaldes en encomenderos de nuevo tipo. Naturalmente los vicios de la nueva encomienda forman parte de la novísima catequización corrompida de nuestra sociedad mercantil.

El proponente al fundamentar la posibilidad real de una buena administración autónoma por parte de los indígenas dice:

“...Concretamente nos referimos a los procesos que vienen desarrollando algunas comunidades a tra-

¹ Díaz Arenas Pedro Agustín Relaciones Internacionales de Dominación Segunda edición. Universidad Nacional de Colombia. Sostiene que el 70% del oro europeo de este tiempo era proveniente de América.

vés de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Indígenas creadas con base en el artículo 56 transitorio de la Carta y del Decreto legislativo 1088 de 1993...

“...Al respecto, por la riqueza de elementos que proporcionan, hemos tomado como referentes algunos procesos de autogestión y ordenamiento que en distintas regiones de la geografía nacional avanzan y se consolidan con la participación activa de comunidades y Autoridades Indígenas en concertación con instituciones del orden nacional y departamental: El proceso de formulación del Plan Binacional que para el fortalecimiento, la conservación y la restauración de la cultura y la naturaleza²[1][11], ha elaborado el Pueblo de los Pastos, con el apoyo del DNP, constituye un ejemplo reconocido por el gobierno y entidades de cooperación internacional; de igual manera, el que lideran las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y el Gobierno Departamental del Amazonas, que tiene su mejor expresión en la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa³[2][12], que reúne periódicamente desde hace siete años, Autoridades departamentales y voceros de las Asociaciones para trabajar conjuntamente en la definición, ejecución y administración de políticas y programas para los territorios indígenas. De igual manera, algunas expresiones y realizaciones de procesos que se adelantan en el Departamento de Cauca, por comunidades de los pueblos Guambiano y Nasa y los que desde hace tiempo vienen haciendo comunidades y Autoridades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta...”

Aspectos del articulado del proyecto

Los desarrollos incorporados en el proyecto se han elaborado con el criterio de Gradualidad, a la espera de que la respuesta de cada grupo indígena marque la certeza del correcto desarrollo de estas normas, con un examen serio de la capacidad de gestión.

El verdadero reconocimiento constitucional a las etnias diferentes, sólo puede ser llevado a la práctica en la medida en que ellas tengan la oportunidad territorial de gobernarse.

La propuesta presentada consta de quince artículos, encabezados de manera metodológicamente correcta porque empieza apuntado a los objetivos que se persiguen, seguidos por los principios tendientes a la protección de la vida y la afirmación de la identidad. Son estos elementos centrales o bases fundamentales para poder preservar la identidad étnica, idiomática y cultural que redundan en beneficio de nuestro país, porque el resultado final se inscribe en la protección de los ecosistemas de los que depende la existencia de las generaciones venideras. Al respecto se plantean en el proyecto siete principios.

El proyecto se relaciona de manera integral con el Desarrollo Sustentable, ya que un crecimiento de la economía que se funde en desmedro de sus fuentes es un espejismo que no resiste al paso del tiempo.

Se desarrolla igualmente el principio de Equidad Social y Equilibrio Territorial, que para nuestro país representa tener en territorios especialmente resguardados por comunidades cuya herencia ancestral radica en el esmerado cuidado del equilibrio ecológico, con las consiguientes relaciones de equilibrio en los intercambios regionales con otras entidades públicas o privadas. Todo esto tratando de superar la brecha generada por la opresión sufrida por esos pueblos centenariamente víctimas de nosotros.

El equilibrado manejo de estos territorios, que es el que se propone, tendrá como meta un buen desarrollo económico, para cuyo fin se establece el principio de Economía y buen Gobierno.

El principio de la Responsabilidad Compartida y la Transparencia pretende garantizar una armonía con el colectivo y un manejo ordenado y honorable de las cuentas.

Tomada la Inclusión como principio, busca llevar a estos territorios la plenitud de todos los derechos constitucionales a cualquier persona que more en ellos.

La Gradualidad y Flexibilidad tiene en la propuesta un sentido objetivo a saber: los pueblos indígenas no son milenariamente iguales, ni su desarrollo ha sido el mismo bajo la Colonia y la República. Por tanto, resulta muy razonable establecer procesos paulatinos con posibilidades creativas de acomodamiento a realidades concretas, comprensibles únicamente en el transcurso de los desarrollos territoriales propuestos.

La entidad territorial que se pretende construir con esta ley debe tener una base fundamentalmente democrática. Significa lo anterior que quienes quieran integrar estas comunidades deben ser explícitos al manifestar su deseo de pertenencia. Por lo mismo, resulta concomitante el principio de la Consulta Previa.

El interés central de todos los colombianos radica en que mediante esta ley se pueda dar un paso firme en la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, sin los cuales peligra la vida de la especie humana del mundo.

El capítulo II parte de la necesidad enunciada de preservación de la biodiversidad. Para desarrollar este fundamento se encuentra el mecanismo de realización, que radica en la configuración de entidades político administrativas, como medio para preservar a las culturas salvadoras del medio ambiente, como ya lo hemos repetido, vital para nosotros. El artículo 5º, en desarrollo de estos postulados, enumera las funciones orientadas a lograr el ordenamiento territorial necesario para restaurar sistemas ancestrales de cultivo, garantizando la nutrición alimentaria de las comunidades y la preservación del ecosistema.

La identidad de los indígenas tiene que ser preservada por las normas sobre educación propia y salud, volviendo complementarios los sistemas tradicionales, con los lineamientos nacionales en estos campos.

Las nuevas entidades territoriales tendrán una armónica relación con los Resguardos que se hallen bajo su jurisdicción, en busca del mutuo fortalecimiento para bien del conjunto. Todo esto enmarcado en el querer del Constituyente que desea la creación de las ETI (Entidades Territoriales Indígenas). De este modo, el Resguardo (Artículo 63 de la Constitución los declara imprescriptibles) se aparta hoy del viejo lineamiento colonial, para ser ahora una entidad de derecho público, protectora de la diversidad cultural y étnica, por cuyo motivo deben entenderse en el marco de cooperación total con las entidades territoriales que crea la presente ley.

El artículo 6º del proyecto analizado bajo el marco del capítulo III trae los requisitos de conformación de las ETI. Presenta el proponente el siguiente fundamento de la disposición:

“...que su conformación responda a una expresión libre y voluntaria de comunidades y autoridades indígenas que expresen estar en capacidad de gobernar-

se por consejos como lo expone el artículo 330 de la Constitución. Que los territorios materia de la propuesta tengan unidad territorial. Que presenten ante el Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta que incluya los siguientes aspectos: las funciones, competencias y recursos que están en capacidad de asumir y administrar para lo cual deben demostrar experiencia y capacidad administrativa, señalando qué servicios y qué funciones asumirían en primera instancia. De igual manera, debe contener una propuesta de delimitación que incluya la denominación que recibirá al constituirse como Entidad Territorial Indígena. Señalar la manera como ha de conformarse el Consejo, indicando su estructura administrativa, presupuestal y el Régimen Disciplinario que aplicará para garantizar su adecuado funcionamiento. Como elemento sustancial incorporamos el Plan de Vida que consigna los objetivos, políticas, estrategias, planes y programas que se adelantarán para garantizar que las funciones y los servicios que se prestan puedan asegurar formas de ejecución sin desviarse de los principios y el objeto para el que la Entidad Territorial Indígena ha sido creada..."

Los artículos 7º y siguientes fijan los trámites a seguir para la conformación de las ETI. Dentro del **Pliego de Modificaciones** proponemos que el concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso se realice en sesión conjunta (Senado y Cámara) en la que se escuchará, en audiencia pública, a las autoridades indígenas y a los interesados en la constitución de la Entidad Territorial Indígena (ETI). El objetivo de esta modificación es ahondar en argumentos democráticos para evitar, con el pensamiento colectivo en acción, equivocaciones que conduzcan a una acertada determinación.

Es muy importante dejar en claro que existe una gran diferencia entre los municipios tradicionales del país y estas nuevas entidades. La institución municipal es una copia del viejo ayuntamiento español, basado en las costumbres y cultura de la península ibérica; por el contrario, el espíritu de las ETI se centra en una cultura totalmente distinta y en principios contrarios radicalmente al colonialismo del ayuntamiento, y en desarrollo del artículo 330 de la Constitución Nacional.

En cuanto a la parte final del articulado estamos en completo acuerdo con la propuesta, por cuyo motivo me limito a transcribir lo pertinente de la exposición de motivos de la propuesta.

"...En el artículo 10, sobre finanzas públicas de los Territorios Indígenas se consigna que comprenden la totalidad de los ingresos que perciben conforme al sistema general de participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cooperación o de cualquier otra fuente destinados a la implementación de los planes de vida. El párrafo único recoge la modificación propuesta por el Senador Valdivieso en su ponencia según la cual los recursos asignados a los resguardos indígenas se destinarán prioritariamente a satisfacer las necesidades básicas de salud, incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. Tal y como lo establece el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001.

En este mismo capítulo se establece mecanismos de control y seguimiento de tal manera que el Ministerio del Interior y de Justicia y el Consejo de gobierno tengan los elementos necesarios para impulsar la conso-

lidación de la Entidad Territorial Indígena o para que se puedan reasumir por alguna de las instituciones de gobierno las funciones y competencias que la entidad territorial no haya podido cumplir a cabalidad.

El capítulo IV, contiene normas que se consideran convenientes para consolidar asociaciones regionales de las Entidades Territoriales Indígenas con los Municipios aledaños, así como también asociaciones de Entidades Territoriales Indígenas a nivel nacional, para impulsar el intercambio de experiencias que pueden generar formas de coordinación y concurrencia para optimizar su administración.

Por último en el capítulo final el artículo 14 se refiere al derecho de Objeción Cultural, que desarrolla el artículo 13 de la Carta Política y se fundamenta en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, donde se ha establecido que cuando se trata de proteger derechos fundamentales de los pueblos indígenas, no puede reducirse su alcance a los derechos predicables de los indígenas individualmente considerados, sino que deben radicarse en la comunidad misma como una colectividad dotada de singularidad propia, como lo reconoce la Constitución cuando hace referencia a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículos 1º y 7º). A este respecto a dicho la Corte: ¿¿ no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional personería sustantiva a las comunidades indígenas que es lo único que les confiere status para gozar de los derechos fundamentales y exigir por sí mismas su protección cada vez que ellos sean conculcados ¿(Sentencia T-380 de 1993). Lo expresado por la Corte nos permite afirmar que el derecho que se propone puede hacerse efectivo mediante el ejercicio de las acciones constitucionales consagradas en el artículo 88 de la Carta Política.

Conclusión

El proyecto de ley como se ha planteado le propone al Gobierno y al Congreso una normatividad orgánica indispensable para configurar un sistema orgánico de ordenamiento territorial que permita la plena vigencia de la Constitución. Proyecto de ley mediante el cual las comunidades indígenas del Pacífico, el Caribe, los Andes, la Orinoquia, los Llanos y la Amazonia, como regiones únicas y diversas, con explicaciones propias de su realidad, puedan contar con Entidades Territoriales Indígenas que permitan manejos administrativos adecuados y eficaces. Todo esto es indispensable para congregar el conjunto de las culturas y comunidades que configuran nuestra nación en la urgente tarea de consolidar los territorios diversos y las regiones, garantizando la protección de la vida, los derechos humanos fundamentales, los derechos colectivos y del ambiente, la profundización de la democracia y, con todo ello, la unidad nacional en la convivencia. El cambio y la permanencia no se oponen, por el contrario se complementan, quien pretenda transformarse sin proteger los elementos que constituyen la identidad de un pueblo camina a la disolución; de igual manera pretender permanecer sin cambiar es optar por el aislamiento que aniquila, de ahí que el proceso de Ordenamiento Territorial requiere la conformación de Entidades Territoriales Indígenas tal y como se pretende avanzar con este proyecto de ley. La Constitución le impone al Estado y a las comunidades indígenas la tarea de buscar y rescatar las formas sustanciales, las cualidades y los valores que han forjado nuestra nación, de tal manera

que, en perfecto acoplamiento con nuestra naturaleza, nuestras culturas y nuestras necesidades, se puedan consolidar entidades territoriales capaces de impulsar estrategias de transformación y conservación que permitan liberarnos de algunos lastres que impiden que el pueblo colombiano se consolide como una colectividad pujante, diversa y plural...”.

Por todo lo anterior, con todo respeto solicito a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 99 de 2009 Senado, *por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial, en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones presentadas en el pliego adjunto.

De los honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 2009 SENADO

por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial, en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Del Objeto, definición y principios rectores de las entidades territoriales indígenas

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer los principios, normas, procedimientos y mecanismos para constituir de forma gradual y concertada las Entidades Territoriales Indígenas, definir la relación y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte, con el fin de avanzar en la consolidación de un Estado Social de Derecho, organizado con autonomía de las Entidades Territoriales establecidas para reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Artículo 2°. *Definición.* Las Entidades Territoriales Indígenas son divisiones político administrativas, constituidas por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme a las normas y al procedimiento que establece la presente ley.

Artículo 3°. *Principios.* Las Entidades territoriales indígenas se orientarán primordialmente por los principios fundamentales establecidos en la Constitución. Además, son principios de la presente ley los siguientes:

1. **Protección de la vida y afirmación de identidad.** Propender por una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y los valores culturales de cada pueblo o comunidad; en consecuencia, garantizar el uso y manejo adecuado de los recursos vitales será prioridad para la satisfacción de las necesidades humanas.

2. **Desarrollo Sustentable.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente.

3. **Equidad Social y Equilibrio Territorial.** Las Entidades Territoriales Indígenas, como unidades fundamentales de la organización territorial, participarán

del acceso equitativo de recursos, oportunidades y beneficios que proporciona el Estado, buscando reducir los desequilibrios culturales, sociales, económicos y ambientales, de tal manera que se garantice la protección de la diversidad cultural y natural de la nación.

4. **Economía y Buen Gobierno:** Los Consejos de gobierno de las Entidades Territoriales Indígenas orientarán su gestión hacia la sostenibilidad económica, el equilibrio fiscal y la adecuada administración, de tal manera que se logre ponderación en el gasto como garantía del buen gobierno.

5. **Responsabilidad Compartida y Transparencia.** Las competencias atribuidas a cada una de las Entidades Territoriales Indígenas que gradualmente se constituyan, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que se consoliden políticas, programas y proyectos de responsabilidad compartida y complementariedad. Para lograrlo, los Consejos de Gobierno de las Entidades Territoriales Indígenas promoverán actividades de control social de la gestión pública, incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición de cuentas.

6. **Inclusión.** Las entidades territoriales indígenas que se constituyan garantizarán la vigencia de los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos y del ambiente de todos los habitantes bajo su jurisdicción.

7. **Gradualidad y flexibilidad.** La conformación de Entidades Territoriales Indígenas se hará a partir de reconocer la heterogeneidad de las comunidades indígenas, las regiones y ecosistemas del país; en consecuencia su conformación y constitución será gradual en el tiempo, de modo que puedan asumir las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad administrativa y de gestión.

8. **Consulta Previa.** La constitución gradual de cada una de las entidades territoriales indígenas estará supeditada a la Consulta Previa, en los términos del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT de 1989, y será requisito previo para proceder a su creación.

CAPITULO II

Naturaleza y régimen

Artículo 4°. *Naturaleza.* Las Entidades Territoriales Indígenas configuran una **circunscripción** de carácter especial, cuya finalidad esencial es la protección de la diversidad cultural y la biodiversidad. Objetivo que se logrará mediante la afirmación de la identidad cultural, la protección de la naturaleza y el ambiente, garantizando la vida en todas sus manifestaciones.

Artículo 5°. *Régimen y funciones.* Las Entidades territoriales Indígenas gozarán de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley. Estarán gobernadas por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Carta Política y de acuerdo con la capacidad administrativa que paulatinamente vayan adquiriendo. Tendrán las siguientes funciones:

1. Diseñar y promover políticas de seguridad alimentaria a partir de la restauración de los sistemas tradicionales propios de su cultura.

2. Promover y ejecutar en coordinación con entidades del orden nacional y departamental que ejerzan

funciones en su jurisdicción, programas de educación que garanticen la afirmación de su identidad y la capacitación necesaria para interactuar con el Estado, las instituciones y las sociedades envolventes.

3. Promover una mejor calidad de vida mediante planes y programas social, económico, ambiental y culturalmente sostenibles, fortaleciendo procesos asociativos y de articulación entre entidades territoriales, organismos públicos, privados y comunitarios del orden nacional e internacional.

4. Formular y ejecutar políticas y programas de ordenamiento territorial que garanticen la protección y el **correcto** manejo de los ecosistemas estratégicos bajo su jurisdicción, promover el adecuado y equitativo uso, manejo y tenencia del suelo y la protección de las fuentes de agua y la biodiversidad en coordinación con las entidades del sistema nacional ambiental y organismos públicos, privados y comunitarios del orden nacional e internacional.

5. Formular políticas y planes de atención y prevención de la salud que permitan articular la medicina tradicional indígena y el sistema nacional de salud.

6. Avanzar en la consolidación de las funciones jurisdiccionales que le asigna el artículo 246 de la Constitución que garanticen la pronta y efectiva justicia en el territorio de su jurisdicción.

7. Adelantar políticas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las autoridades de los Resguardos Indígenas ubicados en su jurisdicción, quienes continuarán cumpliendo las funciones que le señalan la Constitución y la ley, consolidando esa forma de propiedad colectiva y no enajenable.

Parágrafo. En todo aquello que no esté regulado por la Constitución, la ley o el decreto de Conformación de la Entidad Territorial Indígena, sus competencias y recursos se regirán por sus usos y costumbres siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes.

CAPITULO III

Conformación y Constitución de las Entidades Territoriales Indígenas

Artículo 6°. *Requisitos de Conformación.* La conformación de la Entidad Territorial Indígena requiere:

1. Que los pueblos o comunidades indígenas, por medio de sus propias autoridades, cabildos o asociaciones de cabildos o autoridades tradicionales, expresen que de manera voluntaria han decidido asumir el ejercicio del derecho a gobernarse por Consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres tal como lo dispone el artículo 330 de la Constitución.

2. Que los territorios indígenas tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular o permanente, por uno o más pueblos o comunidades indígenas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

3. Presentar al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación de la Entidad Territorial Indígena, que incluya los siguientes componentes:

a) Las funciones, competencias y recursos que, conforme a la Constitución y los Convenios Internacionales ratificados por Colombia, están los solicitantes en condición de ejecutar, con eficiencia administrativa y pertinencia cultural para asumir directamente las funciones de gobierno y la prestación de los servicios al momento de radicar la solicitud;

b) La propuesta de delimitación de la unidad territorial que se constituirá como Entidad Territorial Indígena y la denominación que recibirá en adelante como división político administrativa del respectivo departamento. La propuesta debe indicar el nombre de las personas que representan a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la Entidad Territorial Indígena y el departamento con el que se articulará;

c) La propuesta de conformación y funcionamiento del Consejo Indígena, señalando la estructura administrativa, presupuestal y el régimen disciplinario que se aplicará para garantizar el funcionamiento de la nueva entidad territorial, así como los procedimientos para la integración del Consejo y demás órganos de representación, control y gestión;

d) El Plan de vida que garantice, el ordenamiento y manejo del territorio, la protección de ecosistemas estratégicos, la seguridad alimentaria, el patrimonio arqueológico, la consolidación de sus propias instituciones y de la justicia propia para consolidar la convivencia en el marco de la diversidad que caracteriza al país;

e) Las Autoridades Indígenas solicitantes presentarán el resultado de la Consulta Previa a toda la población asentada en la jurisdicción de la entidad que se solicita constituir, acompañada y avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 1°. Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tengan continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente de los pueblos y comunidades indígenas respectivos, estarán sujetas a un régimen especial de manejo convenido con las entidades territoriales donde se encuentren.

Artículo 7°. *Procedimiento para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.* Las Entidades Territoriales Indígenas serán conformadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia examinará la documentación presentada a su consideración en un término máximo de 3 meses calendario, podrá por una sola vez requerir a las autoridades indígenas para que aporten los documentos y la información adicional o las aclaraciones pertinentes, para lo cual concederá el plazo que se considere razonable, el mismo que no podrá ser mayor de 3 meses calendario;

2. Una vez se encuentre completa la solicitud se pondrá en conocimiento del departamento respectivo en cuya jurisdicción se encuentre la Entidad Territorial Indígena, para que el gobierno departamental presente las observaciones o sugerencias en relación con la articulación y coordinación interinstitucional que estime pertinentes en el término de un mes calendario.

3. La expedición del concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso se realizará en sesión conjunta, previa audiencia pública televisada con participación de las autoridades indígenas y los interesados en la constitución de la Entidad Territorial Indígena (ETI)

4. Cumplido lo anterior, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el Decreto de conformación de la Entidad Territorial Indígena, el cual debe incluir la especificación de sus límites, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación y coordinación con las demás entidades territoriales.

5. Además, el respectivo decreto deberá contener:

- a) Conformación y funcionamiento del Consejo Indígena;
- b) Definición de la estructura administrativa de la Entidad Territorial Indígena;
- c) Definición de un Programa de fortalecimiento Institucional en función del Plan de Vida, a ser implementado una vez se conforme la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes, publicará el mapa oficial de la Entidad Territorial Indígena.

Parágrafo 2°. El Consejo Indígena en desarrollo del principio de gradualidad podrá solicitar al Gobierno Nacional la revisión del Decreto de Conformación de la Entidad Territorial Indígena, cuando demuestre que está en capacidad de ejecutar funciones no asumidas inicialmente, para lo cual se seguirá un procedimiento análogo al que **se surtió para** la constitución de la entidad territorial.

Artículo 8°. *Entidades Territoriales Indígenas en zonas de frontera.* Las Entidades territoriales Indígenas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la afirmación cultural, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. La ley podrá establecer para la zona de fronteras habitadas por culturas del mismo origen, normas especiales en materia económica y social tendientes a promover su desarrollo.

Artículo 9°. *Planes de vida de las Entidades Territoriales Indígenas.* El Consejo Indígena adoptará un Plan de Vida, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El Plan de Vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas que **conforman** la entidad. Las lenguas de los pueblos indígenas son oficiales en sus territorios y, por lo tanto, deben incorporarse paulatinamente en los procesos de fortalecimiento institucional.

Artículo 10. *Finanzas Públicas Territoriales Indígenas.* Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las Entidades Territoriales Indígenas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente, para la implementación de sus planes de vida.

Las Entidades Territoriales Indígenas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el Decreto de Conformación de cada Entidad Territorial Indígena.

Parágrafo. Los recursos del Sistema General de Participaciones de que trata el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001, en lo referente a resguardos indígenas, se destinarán prioritariamente a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica, primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.

Artículo 11. *Control y seguimiento.* El Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, los gobiernos departamentales y las autoridades de las Entidades Territoriales Indígenas conformados según lo dispuesto en la presente ley, actuarán de manera coordinada y sistemática con los organismos de control que establece la Constitución para realizar procesos de seguimiento y control de las actividades realizadas en los territorios indígenas con el objeto de implementar mecanismos destinados a corregir y superar las fallas que se presenten en su funcionamiento.

En caso de grave y reiterado incumplimiento de las funciones y competencias asignadas al Territorio Indígena, el gobierno podrá reasumir las que se hubieren descentralizado tal y como está previsto para las demás entidades territoriales.

CAPITULO IV

De las asociaciones de entidades territoriales

Artículo 12. *Objeto.* El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo sostenible y el intercambio equitativo y solidario, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional será flexible y no estará limitada a la constitución de entidades político administrativas.

Artículo 13. *Conformación de Asociaciones de Entidades Territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar con cargo al presupuesto gastos de funcionamiento adicionales, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

CAPITULO V

Disposiciones Varias

Artículo 14. *Objeción cultural.* Cuando quiera que surjan o se presenten políticas, programas o proyectos de cuya ejecución se desprenda una grave amenaza a los derechos colectivos que comprometa o ponga en peligro inminente la vida colectiva, la territorialidad y con ello la existencia de una cultura indígena, las Autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer el derecho de Objeción Cultural, mediante acciones o peticiones ante las autoridades administrativas y/o judiciales, para garantizar su existencia como culturas y pueblos diferentes.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República.