

**LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS COLOMBIANOS EN LA
CONSTITUCIÓN DE 1991**



AUTOR

JUAN DAVID DOSA ACEVEDO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

ABOGADO

Director:

JACQUELINE BLANCO BLANCO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DERECHO

BOGOTÁ, D.C.

2021

Tabla de Contenido

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991: Visibilización Indígena	14
El Espíritu Pluralista y Multiculturalista de la Asamblea Nacional Constituyente	14
La Conformación de la ANC, y la Llegada de los Indígenas a la Discusión Constitucional.	20
Los Asambleaístas Indígenas	30
Los Avances Normativos en Favor de las Comunidades Indígenas Colombianas	34
Propuestas de los Constituyentes	35
Derechos Culturales	40
Derechos Territoriales	41
Derechos de Autogestión	45
Derechos Políticos	50
Derechos de Defensa	51
Derechos Jurisprudenciales.....	52
Logros de los Representantes Indígenas en Favor de sus Comunidades	56
Período 1991 – 1994	56
Período 1994 – 1998	59
Período 1998 – 2002	60
Período 2002 – 2006	63
Período 2006 – 2010	66
Período 2010 – 2014	69

	3
Período 2014 – 2018	71
Período 2018 – 2022	74
Conclusiones.....	78
Referencias	84
Anexos	90

La Participación Política de Pueblos Indígenas Colombianos en la Constitución de 1991

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue resultado de varios factores sociales, políticos y culturales, que se desarrollaron en Colombia durante las décadas de los setenta y ochenta. Algunos estudiosos, como Rampf y Chavarro (2014), sitúan sus antecedentes incluso en las décadas de los cincuenta y sesenta, con la conformación del Frente Nacional (p. 5)¹. Dicho sistema generó un ambiente de corrupción y clientelismo político, que degeneró en la crisis institucional en que estaba inmerso el país a finales de los años ochenta, de acuerdo con Estrada-Vélez (2014, p. 36). En adición, para Torres-Ávila (2019), el Frente Nacional cercenó el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la toma de decisiones claves para el país (p. 35).

Existieron otros factores, además del Frente Nacional (FN), que llevaron a la búsqueda de soluciones para la situación de Colombia a comienzos de los años noventa, los cuales se presentan a continuación:

El Estado de Sitio

La figura jurídica conocida como “Estado de Sitio” es un primer referente para tener en cuenta. Derivado del artículo 121 de la Constitución Política de 1886². Con su aplicación se

¹ Pacto de alternación en el poder de los partidos Liberal y Conservador, vigente de 1958 a 1978.

² Artículo 121 Cn (1886). “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros. El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias”.

buscaba la recuperación del orden público cuando este era quebrantado, pese a que no estaba muy claro en que ocasiones específicas debía aplicarse (Véase Nota 2). Pese a ser de carácter excepcional, la historia demostró que este mecanismo se convirtió en un arma política, cuyo uso fue frecuente e indiscriminado, lo que explica que Colombia viviera bajo la figura del Estado de Sitio desde abril de 1948 hasta principios de 1991, es decir que por más de 40 años se consideró que en Colombia el orden público estaba turbado, dando lugar a múltiples abusos y arbitrariedades por parte del Gobierno.

Su indiscriminado uso se justificaba en la falta de regulación constitucional, por lo que cualquier amenaza menor a la normalidad era tomada como justificante para la aplicación del Estado de Sitio; lo anterior requería, por lo tanto, de una reforma constitucional para evitar que las autoridades la usaran en favor de sus propios intereses y en perjuicio de la población.

Para ilustrar lo anterior se puede citar un ejemplo histórico: El período comprendido entre 1978 y 1982, en el que se desarrolló el denominado “Estatuto de Seguridad”³, polémico decreto con el cual se le permitió a la fuerza pública sofocar huelgas y manifestaciones dotándolas de funciones de policía judicial y ampliando sus competencias al ámbito civil. Los responsables fueron el presidente Julio César Turbay Ayala y su ministro de Defensa, Luis Carlos Camacho Leyva.

La Violencia

Los sucesos ocurridos durante la etapa, llamada por la historiografía como “La Violencia”, representan en conjunto un segundo factor por considerar. A finales de los años

³ Decreto 1928 de 1978.

cuarenta, en Colombia se presentaron episodios violentos de menor escala como secuelas del Bogotazo⁴. Los cuerpos armados de los partidos tradicionales sembraron el terror en las zonas rurales: por un lado las guerrillas liberales o “Cachiporros”, y por el otro los cuerpos armados conservadores afines al gobierno conocidos como “Chulavitas” y “Pájaros”. La extrema violencia en la que se desarrolló la rivalidad de ambos partidos derivó, tiempo después, en la dictadura militar conservadora de mediados de los años cincuenta dirigida por el general Gustavo Rojas Pinilla, que luego de hacerse inmensamente impopular hizo oficial su renuncia en mayo de 1957. Su renuncia permitió la implantación del sistema del FN.

El Narcotráfico

El tráfico de estupefacientes, uno de los problemas más nuevos en su momento, fue un factor decisivo para el colapso institucional colombiano. Esto se dio por varios elementos: a) la falta de control estatal de las zonas rurales, b) la complicidad de las autoridades locales con los traficantes, c) la corrupción -que permeó cada rincón de la sociedad colombiana gracias a la “lluvia de dólares” que cayó sobre el país-, d) la permisividad del gobierno nacional con los pequeños traficantes, y e) la obsesión de las instituciones públicas por perseguir a los movimientos de izquierda -lo que desvió la atención a favor de los narcotraficantes-⁵.

Lo anterior permitió que lentamente esos pequeños traficantes se convirtieran en los grandes capos de la mafia. La violencia desmedida que cometieron contra la población civil y la afectación a las instituciones públicas llevaron al lento desmoronamiento del frágil Estado

⁴ Evento ocurrió el 9 de abril de 1948, por el asesinato el director del partido Liberal, Jorge Eliecer Gaitán. El homicidio generó caos en Bogotá y varias ciudades del país, e inauguró una nueva etapa de violencia bipartidista.

⁵ No fue hasta que el presidente de norteamericano Jimmy Carter presionó al gobierno colombiano que se inició la erradicación de cultivos ilícitos en el país (*El Tiempo*, 2017).

colombiano, que aunque legítimo no estaba en capacidad para responder a los desafíos sociales de la época (García-Lozano, 2014, p. 208).

La confluencia de los factores mencionados antes que, a su vez, constituyen el marco histórico de esta investigación, llevaron a la búsqueda de un cambio profundo y definitivo, que llevo al éxito de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Pese a lo dicho antes, para Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) el verdadero origen de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC) se dio gracias al movimiento cívico denominado “Séptima Papeleta”, liderado por un grupo de estudiantes universitarios. Recibió su nombre porque durante los comicios del 11 de marzo de 1990 los votantes encontraron en los puestos de votación siete cartones electorales⁶, de los cuales el séptimo correspondía a un plebiscito que buscaba la aprobación de una verdadera reforma constitucional.

Al éxito del plebiscito durante la jornada electoral de 1990 su sumó días después la aprobación del este mecanismo, luego de que superara la revisión de legalidad que hizo la Corte Suprema de Justicia de la época. La Corte entonces procedió a convocar a elecciones para la ANC para el 9 de diciembre de 1990, comicios en que resultaron elegidos por la población 70 delegados⁷ (Rampf y Chavarro, 2014), entre los cuales se encontraban dos representantes de las comunidades indígenas (p. 9).

Todos los elementos históricos descritos anteriormente, junto con otros de menor relevancia histórica pero de importante mención en este trabajo, han sido relacionados con la

⁶ Esas papeletas eran, a saber: cuatro de corporaciones públicas (Senado, Cámara, Asambleas y Concejos), una correspondiente a las alcaldías, una para la Consulta Liberal y la de la convocatoria para la Asamblea Nacional Constituyente, que era de voluntario diligenciamiento, es decir, que debía ser solicitado por el votante en su puesto.

⁷ Hubo 4 delegados designados por el gobierno de manera directa, hecho que se analizará en el Capítulo 1.

“Teoría de los Factores Reales del Poder” del filósofo y abogado prusiano Ferdinand Lasalle, según la cual, dado que la existencia de varios sectores dentro de una sociedad democrática influyen en la toma de decisiones, además de ser vinculantes para toda la población, deben estar diseñadas con el objetivo poner en sintonía a la sociedad con los fenómenos de cambio que se presentan en determinado momento histórico (1999, pp. 35-42). En otras palabras, aunque el poder esté en manos de unos pocos, las decisiones que se toman siempre están influenciadas por los miembros de la sociedad a la que van destinadas esas decisiones. A continuación se explicarán los factores postulados por Lasalle, con la aplicación los elementos históricos previos:

- Monarquía: Hace referencia indistintamente al gobierno y al gobernante, quien es apoyado y protegido por las fuerzas armadas del Estado. (Lasalle, 1999, p. 37). Se encuentran en este rango hechos históricos como la dictadura militar conservadora de 1953, la Junta Militar que sucedió a Rojas Pinilla en 1957, y el período de Turbay relacionado con el Estatuto de Seguridad, ya que en todos estos eventos intervino el gobierno, el gobernante y las fuerzas armadas.
- Aristocracia: Comprende el conjunto de personas influyentes en la sociedad y cercanas al gobernante, que sin ser parte del gobierno si influyen en las decisiones que toma el gobernante (Lasalle, 1999, pp. 37-38). Pertenecen a rango el FN, con un énfasis específico en sus líderes Laureano Gómez (conservador) y Alberto Lleras Camargo (liberal).
- Gran burguesía y banqueros: En este factor se encuentran los poderes económicos, que junto con la aristocracia influyen en la toma de decisiones dentro del Estado (Lasalle,

1999, pp. 38-40). Aquí es necesaria la mención de los narcotraficantes, que si bien no eran socialmente aceptados al final de la década de los ochenta, ejercieron importante influencia en las decisiones tomadas por el gobierno nacional, pues buscaban mantener indemnes sus actividades ilícitas.

- Pequeña burguesía y clase obrera: Consiste en la movilización de las clases trabajadoras en favor de sus derechos (Lasalle, 1999, pp. 41-42). En este factor es importante mencionar el fenómeno de las luchas sociales del siglo XX en Colombia, que aunque no se mencionan en este trabajo, fueron parte de la ANC⁸.
- Conciencia colectiva y cultural: Se entiende como la movilización de las masas o de la población civil (Lasalle, 1999, pp. 41). Innegablemente se pueden encuadrar en este factor, los movimientos cívicos de finales de los años ochenta, siendo el más importante de todos ellos el de la Séptima Papeleta, que fue convocada por estudiantes de varias universidades del país y representó el impulso final para llegar a la ANC.

Con estos antecedentes abordados a la luz de la teoría constitucional de Lasalle, se proponen los hechos narrados como el sustento teórico del fenómeno reformista del constitucionalismo colombiano en 1991. Con lo anterior es importante indicar que con la presente investigación se busca dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Por qué se dio la participación de los Pueblos Indígenas en la elaboración de la Constitución Política colombiana de 1991?

La hipótesis con la que se pretende dar respuesta al planteamiento es la siguiente: La carta política colombiana fue construida y pensada desde la inclusión social del cuerpo de

⁸ Un ejemplo contemporáneo de ello fue el Paro Nacional de 1977, último referente de movilización masiva en Colombia en tiempos de la ANC.

gobernados, lo que sin duda permitió la visibilización de este sector social de colombianos -hasta entonces muy poco visible por la sociedad y por el Estado-. Este es el resultado de una visión pluralista que convocó a todos los nacionales para elaborar una carta participativa y democrática.

La nueva Colombia sería, bajo este entendido, claramente pluralista y multicultural, basada en el respeto por las ideas diferentes y de la integridad y vida tanto de quienes las postulan como de los que las promueven, apoyan y practican en sus vidas cotidianas. En definitiva, la participación se dio por la necesidad de incluir a todos los sectores de la población en la agenda nacional y por la transformación del país a finales de los años ochenta.

La importancia de esta investigación está en la necesidad de mostrar que la participación política de las comunidades indígenas -lejos de ser una circunstancia eminentemente novedosa- ha sido clave para el alcance de garantías importantes, no sólo para los miembros de estas comunidades, sino también para la totalidad de los ciudadanos colombianos, al permitir la revaloración de la identidad, el reconocimiento de las diferencias y el encuentro de todos los colombianos que hasta el momento había sido secundario por efectos del conflicto armado interno⁹.

Como se verá en el trabajo, la participación indígena no sólo se limitó al levantamiento de las voces de sus activistas, sino también a la labor constitucionalista y posteriormente legislativa, siendo entonces referente para el modelo democrático colombiano en materia de inclusión, y apertura de las instituciones al pluralismo y acceso de las minorías étnicas a la

⁹ La profesora Blanco-Blanco (2006), establece que el problema que enfrenta Colombia no es propio de una guerra, sino que por sus características es un conflicto armado interno, o una especie de guerra civil no declarada, lo cual a niveles del DIH tiene implicaciones como el estatus de beligerancia para los grupos alzados en armas (p. 58).

política de manera eficiente. El trabajo entonces busca mostrar cómo la necesidad de un cambio social permitió la acogida de la causa indígena dentro de la agenda nacional y como poco a poco el indigenismo comenzó a ser uno de los movimientos de cambio claves para la política nacional. De hecho, fue el acceso a las instituciones por parte de las comunidades indígena lo que permitió la visibilización de la causa indígena dentro de la agenda política, social, cultural y económica del Estado Colombiano.

El objetivo que se propone al desarrollar la presente investigación es el siguiente:

Estudiar la vinculación de las comunidades indígenas a la elaboración de la Constitución Política de 1991 como una forma de promover una nueva idea de nación fundada en el reconocimiento, respeto y protección de las diferencias, como un agregado social y cultural al cual se comprometió el Estado y todos los colombianos.

En desarrollo del objetivo general, los objetivos específicos propuestos fueron: 1) mostrar la participación política que tuvieron los pueblos indígenas colombianos en la elaboración de la carta constitucional colombiana de 1991; 2) identificar los derechos consagrados constitucionalmente en favor de la protección y el desarrollo de pueblos indígenas, y 3) indicar la forma como se han materializado estos derechos alcanzados, a partir de la participación política de los pueblos indígenas en el Estado colombiano.

De acuerdo con los objetivos específicos, el contenido del presente trabajo se desarrolla en tres capítulos orientados por las siguientes temáticas: El capítulo primero titulado *La Asamblea Nacional Constituyente de 1991: Visibilización Indígena*, en el que se exploran los orígenes y el desarrollo de la ANC; el segundo capítulo lleva por título *Los Avances Normativos*

en Favor de las Comunidades Indígenas Colombianas, se refiere a los asambleístas indígenas, sus propuestas constitucionales, y los derechos que fueron consagrados en la Carta Política a favor de estas comunidades; finalmente, el tercer acápite titulado *Logros de los Representantes Indígenas en Favor de sus Comunidades*, está dedicado al derecho a elegir y ser elegido de los indígenas colombianos, y como ejemplo de estos derechos la participación indígena en el Congreso colombiano entre 1991 y 2020.

En cuanto a los marcos de referencia, además del histórico que ya ha sido expuesto, esta investigación toma como marco jurídico y normativo a la Constitución Política de 1991 -sustento principal del trabajo desarrollado-, además de la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia y extraída de las sentencias T-428 de 1992, T-380 de 1993 T-342 de 1994, T-007 de 1995, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998, entre otras; también se analizaron tratados internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración de Derechos Indígenas de la Organización de Estados Americanos.

Respecto del marco teórico, las principales referencias apuntan a los trabajos del profesor canadiense Will Kymlicka en *Ciudadanía multicultural: Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías* y del abogado y pensador prusiano Ferdinand Lasalle en su texto *¿Qué es una Constitución?* Kymlicka fue analizado por el componente pluralista y multicultural que tuvo la Asamblea Constituyente y que se evidenció en la carta política producto de la ANC.

Para lograr los objetivos propuestos se usó el método de análisis-síntesis como método central de la investigación, ya que durante el desarrollo del contenido se tomó como objeto de estudio a la participación política indígena, se descompuso en función a factores históricos y jurídicos cronológicamente ordenados y se recompuso para extraer unas conclusiones específicas.

Sin embargo, para que cada capítulo pudiera tener un desarrollo por separado, se tuvieron que usar otros métodos específicos para poder desarrollar los contenidos y los objetivos específicos:

Para el capítulo primero, y en desarrollo al objetivo primero, se usó el método histórico-lógico, porque se observó la evolución histórica del fenómeno constituyente, haciendo hincapié en la participación indígena; para el segundo capítulo, en desarrollo del objetivo segundo, se usó el método deductivo-inductivo, porque se analizó lo general (la Constitución Política de 1991) para encontrar lo particular (los derechos de las comunidades indígenas, sus fundamentos teóricos y filosóficos, y su desarrollo a partir de propuestas de reforma); y para el último capítulo, en desarrollo del tercer objetivo, se retomó el método histórico-lógico, ya que se analizó la evolución histórica de la participación política de las comunidades indígenas a través del Congreso de Colombia, institución en la que los indígenas han tenido cabida y nutrida participación; no sólo se analizará el acceso a esta institución, sino la labor legislativa que han desempeñado a través de proyectos de ley, aprobados como leyes o que se quedaron como meras propuestas.

1. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991: Visibilización Indígena

El Espíritu Pluralista y Multiculturalista de la Asamblea

El “Pluralismo” y el “Multiculturalismo” fueron dos fundamentos importantes dentro de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), porque sirvieron de sustento teórico para la creación de garantías normativas en favor de las comunidades indígenas (Gómez-Patiño y Cristancho, 2015, p. 18). En este trabajo cada concepto será analizado por separado, para luego establecer la influencia que ejercieron dentro de la discusión democrática que derivó en la Carta Política de 1991, vigente desde el 4 de julio de 1991.

Por un lado, el Pluralismo consiste en la aprobación que los ciudadanos manifiestan hacia la diversidad de creencias, opiniones e ideas dentro del territorio que ocupan; las instituciones públicas, en consecuencia, están obligadas a vigilar y garantizar el respeto de esa diversidad, en el marco de la convivencia y la armonía social, según lo que afirma Madrid-Malo (1998, p. 43).

Sobre el sistema político que desarrolla este concepto, Madrid Malo (1998) establece que: “El Pluralismo se opone a toda concepción monista del Estado y a cualquier exigencia de (homogeneizar) los pensamientos, pareceres, actitudes e intereses que rivalizan y contrastan en la escena social” (p. 43). Lo anterior se evidencia cuando se dan consensos entre la mayoría de los ciudadanos, es decir, que existe una opinión mayoritaria sobre temas concretos -como el sistema educativo o la libertad de cultos-. Esa opinión, pese a ser mayoritaria no puede ser impuesta, sino que está construida con la participación -en lo posible- de todos los sectores sociales.

El artículo 1° de la Constitución Política de Colombia de 1991¹⁰ (en adelante CP) consagra el Pluralismo como una de las características del Estado Social de Derecho colombiano. En adición Madrid-Malo (1998) establece que, en un Estado pluralista, la diferencia como elemento social no es contraria al *estatus quo*; en otras palabras la diversidad, en lugar de menoscabar el sistema social y político de un país, enriquece a la sociedad, porque le permite evolucionar (p. 43). En adición, un Estado pluralista, les otorga a los individuos una “libertad general de actuación” (Madrid-Malo, 1998, p. 43), es decir, autonomía para auto conducirse, pero con limitaciones que consagra en el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular.

La inclusión del Pluralismo en la Constitución de 1991 fue muy importante porque contribuyó a reducir -aunque en menor escala- la larga tradición de odio y discriminación en Colombia; dos situaciones que alimentaron la violencia desmedida en el país por varias décadas. Un ejemplo de ello fueron los asesinatos de tres candidatos presidenciales en pleno desarrollo de sus campañas, en hechos ocurridos entre agosto de 1989 y abril de 1990, como se verá más adelante. Esa violencia histórica buscaba ser suprimida con la inclusión de todos los sectores de la sociedad, incluso respecto de los alzados en armas, dentro de las decisiones políticas. Lo anterior explica la necesidad de una concertación basada en el respeto por los diferentes puntos de vista. El valor supremo del pluralismo es sin duda alguna la tolerancia (Madrid-Malo, 1998,

¹⁰ Art. 1 CP- 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.

p. 43), ya que una sociedad tolerante está abierta a la discusión pacífica y la construcción concertada.

El Pluralismo se sustenta en otro concepto clave, que el profesor canadiense Will Kymlicka denomina Multiculturalismo. Para Kymlicka (2001) el Multiculturalismo es una forma de política estatal con la que se busca la integración de las comunidades étnicas en el sistema político y social de un país, pero cuya aplicación no implica un quebrantamiento del Estado, sino la adaptación de sus normas e instituciones a favor de la inclusión (p. 121). En otras palabras, el Multiculturalismo propende por que las políticas públicas de un Estado contribuyan a la inclusión y el acceso a las instituciones de todos los ciudadanos, y de acuerdo con sus necesidades específicas.

Pese a lo novedoso de lo propuesto por el profesor Kymlicka, el autor no fue el primero en hablar sobre la “Teoría del Multiculturalismo”, siguiendo con el planteamiento de Estracht-Mira (2001), ya que esta teoría político-social surgió en el siglo XX en los Estados Unidos y se nutrió de la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, que buscaba la reivindicación de la dignidad del ser humano -sin importar su nacionalidad-, dentro del marco de la Segunda Guerra Mundial y la persecución nazi contra los judíos¹¹.

Estracht-Mira (2001) también afirma que el Multiculturalismo tomó como referente el concepto de dignidad humana desarrollado durante la Revolución Francesa de 1789. Junto con estos postulados, la Teoría del Multiculturalismo evolucionó hasta encontrar en las

¹¹ Es importante resaltar que la diáspora judía como efecto del ascenso del Nazismo, fue un referente importante para hablar de multiculturalismo, porque países como Estados Unidos y la propia Alemania Nazi tenían importante presencia de judíos en sus territorios nacionales.

movilizaciones por los derechos civiles, en los convulsos Estados Unidos de finales de los sesenta, y en la Canadá de la década siguiente, su sustento teórico-práctico y su nicho evolutivo.

Resulta interesante el hecho que Kymlicka sea canadiense, dado que cobra completo sentido su interés por formular una teoría de inclusión y justicia social para este país, ya que en Canadá residen varios grupos diferenciados como franceses, escoceses, grupos indígenas, etc.; que al tener características específicas podían llegar a disensos, que sin un correcto manejo por parte del Estado, pueden escalar hasta convertirse en conflictos internos delicados. De este hecho deriva la necesidad de una teoría que pudiera establecer parámetros de convivencia, en un país históricamente multicultural¹². La importancia de la teoría de Kymlicka (1996) radica en que ésta establece un enfoque diferencial para las minorías étnicas, sustentándose siguientes postulados:

- Se plantea la necesidad de garantizar la igualdad de los miembros de comunidades étnicas con respecto de los demás ciudadanos del país que habitan en común, a través del apoyo estatal a todos estos grupos, sin mostrar favoritismo por ninguno de ellos (pp. 28-34).
- Se establece que si bien muchos de los derechos colectivos son producto (en su mayoría) de tratados internacionales, debe armonizarse la evolución histórica del país y la aplicación de la igualdad de la que ya se habló, es decir, que por medio

¹² Canadá fue colonizada por británicos y franceses, y luego recibió una masiva llegada de inmigrantes de todos los credos y nacionalidades. En la Segunda Guerra Mundial el país recibió a inmigrantes judíos alemanes, y católicos eslavos que huían de la persecución comunista de la URSS. El paso de las décadas también trajo importantes migraciones de chinos, filipinos, indios (porque Canadá también fue parte de la corona británica como India), iraníes o persas, y recientemente latinoamericanos provenientes de México, Colombia y de los Estados Unidos, vecino de Canadá. Kobayashi, A. (1983, pp. 205-206) informa que fue durante la administración del primer ministro Pierre Trudeau, que se estableció una política de multiculturalismo enfocada hacia la población migrante.

de la actividad legislativa se deben garantizar nuevos derechos, tomando en cuenta el elemento histórico (pp. 34-37).

- Se indica que a través de la aceptación de la diversidad cultural dentro de un Estado se enriquece la cultura interna, por lo que propone el respeto a las culturas minoritarias como elemento enriquecedor de la cultura predominante (pp. 37-39).

Por otro lado, el Multiculturalismo en Colombia, de acuerdo con Blanco-Blanco, se manifiesta como un proyecto político de rango constitucional que data de 1991, con la consagración en la Constitución de este concepto (2005, p. 89; 2006, p. 90). El modelo busca que se adapten las instituciones del Estado colombiano a las necesidades de los grupos minoritarios étnicos, permitiendo así el acceso de estos pueblos a los derechos específicos que garantizan la viabilidad de sus *modus vivendi*.

La novedad que representó el Multiculturalismo para el constitucionalismo colombiano radica en que por primera vez en la historia se consideró a los indígenas como auténticos ciudadanos colombianos, y ya no como ciudadanos de segunda categoría o ya de plano como animales, basado lo anterior en la creencia errónea de su falta de “civilidad”, concepto determinado desde el punto de vista de la cultura europea. Derribar esa barrera impuesta por la “civilidad” permitió a los grupos indígenas ser escuchados en la Asamblea Constituyente.

El concepto del Multiculturalismo se desarrolla en el art. 7 CP¹³ y en adición con Madrid-Malo (1998) se hace evidente por medio del respeto por la amplia diversidad cultural colombiana, ya que es un hecho innegable la existencia de distintas culturas dentro del país. Es

¹³ Art 7 CP - El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

pues, a raíz de este reconocimiento que surge la necesidad de mantener la convivencia pacífica entre esas culturas, en nombre de la unidad nacional (p. 80).

Madrid-Malo indica también que los constituyentes deseaban por medio Art. 7, que en nombre de esa anhelada unidad nacional no se justificara la imposición de un modelo homogéneo de gobierno sobre los colombianos, ni mucho menos, que por medio de la dominación y el exterminio de los grupos minoritarios, se llegara a esa anhelada unidad. En adición el autor afirma que la clave del Multiculturalismo colombiano es la protección de los derechos consagrados en la carta política, ya que de otra manera esos derechos no podrían ser ejercidos y se reducirían a letra plasmada en papel, ante la falta de garantías para su ejercicio (p. 80). Todo lo ya visto, sin embargo, plantea varios desafíos que enfrenta no sólo el Estado colombiano -sino también los ciudadanos- frente al Multiculturalismo y el Pluralismo, lo que hace lejano el éxito de los postulados planteados en la ANC (Blanco-Blanco; 2006, p.70). Se hará mención, a manera de ejemplo, de dos de estos desafíos:

El primero de estos, según Gómez-Patiño y Cristancho (2015), se porque Colombia tiene la obligación internacional de propender por el respeto de los derechos de las minorías étnicas, situación que se agrava por el desarrollo del conflicto armado interno colombiano, en medio de la vigilancia permanente de la comunidad internacional (p. 16). El segundo desafío es el de eliminar la discriminación y la intolerancia, en una sociedad altamente intransigente con la diferencia, sociedad que convivió durante siglos con la esclavitud, que ha desconocido sus orígenes naturales, y en la que han sido asesinados miles de colombianos en medio del conflicto armado interno, en cuyas raíces se encuentra arraiga la enorme brecha social.

La existencia de disensos no es un problema para Colombia, ya que éstos son la evidencia de que la sociedad avanza, pero lo que sí representa un problema es acudir a la violencia como medio de solucionar esos conflictos (Madrid-Malo, 1998, p.80).

La Conformación de la ANC y la Llegada de los Indígenas a la Discusión Constitucional

Conforme a lo anterior, será analizado a continuación el desarrollo histórico de la ANC. La convocatoria de la Asamblea fue un suceso sin precedentes en la historia de la democracia colombiana, porque fue la primera vez que se incluyó a grupos históricamente relegados -como los indígenas y los afrodescendientes- minorías no étnicas como los cristianos protestantes¹⁴, y miembros de grupos armados recientemente desmovilizados y reinsertados a la sociedad civil (Blanco-Blanco, 2005, p.90). Esta convocatoria logró demostrar que por medio de la concertación era posible terminar con antiguos conflictos en el país.

Lo anterior se dio por medio de las elecciones de diciembre de 1990, en la cual los candidatos se presentaron por medio de un total de 116 listas electorales, según información del periódico *El Tiempo* (“Voto del 90 por Ciento de las Mesas”, 1990, p. 6A). Los datos relacionados con los comicios son presentados en la Tabla 1¹⁵ en la cual se muestran los movimientos y partidos políticos que presentaron candidatos para la ANC, el número de listas presentadas y el porcentaje numérico de las listas en relación con el consolidado definitivo de listas.

¹⁴ En adelante simplemente cristianos.

¹⁵ Se hace la salvedad de que aquellos movimientos con características similares, como el número de curules totales, se agruparon en una misma celda, para brindar un consolidado más sencillo de entender y evitar caer en redundancias o imprecisiones:

Tabla 1

Listas presentadas para las Elecciones del 9 de diciembre de 1990.

Partido o movimiento	Listas	Porcentaje (%)
Partido Liberal	43	37,06
Partido Social Conservador	2	1,72
Alianza Democrática M-19	1	0,86
Disidencia Liberal (Galanismo)	3	2,56
Movimiento de Salvación Nacional	3	2,56
Movimientos Estudiantiles	15	12,93
Movimientos Cívicos	9	7,75
Sector de la Salud y Rama Judicial	8	6,88
Gremios Empresariales, Asociaciones de Pensionados, Cooperativas, Militares en uso de buen retiro (militares retirados) y Juntas de Acción Comunales	10	17,2
Ecologistas y Viviendistas	2	1,72

Unión Cristiana de la Confederación Evangélica, Reginistas y Movimientos Radicalizados (por la prensa).	3	2,58
Indígenas	1	0,86
Independientes	16	13,79
Total	116	99,87

Fuente: “Voto del 90 por Ciento de las Mesas” (1990, p. 6A).

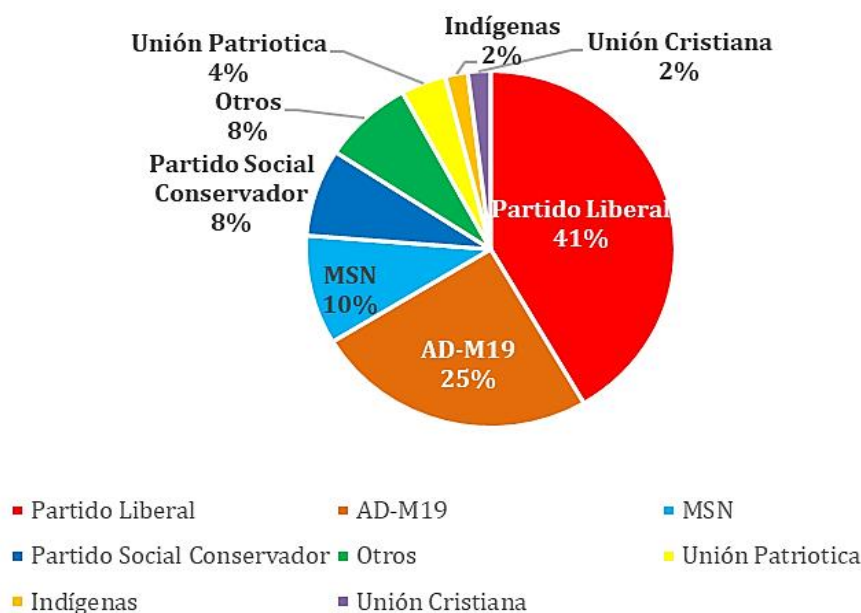
El elevado número de aspirantes a la ANC -788 candidatos en total-, de todas las vertientes políticas y con diversos intereses e ideologías (“La Constituyente tendrá hoy 70 reformadores”, 1990, p.1), evidenciados en los datos de la Tabla 1, da lugar a dos análisis: el primero, que la demanda de un cambio profundo en el interior de la sociedad colombiana era de tal dimensión que la mayoría de los colombianos querían participar en ese proceso; y el segundo, que los partidos políticos tradicionales esperaban acaparar el mayor número de delegaturas posible para asegurar que sus intereses no resultaran afectados en medio del ambiente reformista de la época. La figura 1 ilustra un poco el panorama final de la jornada.

El hecho de que los liberales presentaran la mayoría de las listas electorales (Véase Tabla 1) confirma el segundo análisis planteado. Este suceso se vio reflejado en el 26,75% de votos que obtuvieron los liberales, que de lejos fueron el movimiento más importante de la jornada (Granda-Marín, 1994). En adición, el citado autor informa que el otro gran victorioso en la jornada electoral fue el movimiento ADM-19, cuya victoria se vio favorecida por la escisión de

los movimientos conservadores. Los datos definitivos de la contienda electoral del 9 de diciembre de 1990 son expuestos en la Figura 1, en la cual se muestra el porcentaje de votos obtenidos por los partidos y movimientos que lograron llegar a conformar la ANC.

Figura 1

Proporción de las Curules en la Asamblea



Fuente: Granda Marín (1994).

Por el Partido Liberal (de color rojo en la Figura 1) fueron elegidos 26 delegados, y fue el partido más votado, siendo el grupo político mayoritario en la ANC. El éxito de los liberales según con Santos-Pérez e Ibeas-Miguel (1995) se dio gracias a la llamada “Operación Avispa”, en la cual, gracias al acaparamiento de las listas electorales regionales, los liberales lograron altísimas votaciones. (p. 363). Las claves fueron la nutrida publicidad¹⁶ y el enorme porcentaje de abstencionismo, que fue del 73% y que benefició su poderoso caudal político (“Voto del 90

¹⁶ Los liberales se valieron de que el partido estaba en el poder para inundar de publicidad al país en su momento.

por Ciento de las Mesas”, 1990, p.6A). Otro factor para considerar era que el partido estaba en el poder desde 1986 con Virgilio Barco Vargas, quien desde el primer día su gobierno les cerró la puerta a los conservadores al interior de su gobierno, finalizando así la tradición de paridad en el ejecutivo impuesta en el país desde 1958. Gaviria suavizó un poco la tendencia en 1990.

Otro factor importante del éxito “rojo” era que los liberales tenían dos frentes vinculados al partido de forma indirecta, por lo que el electorado pudo haber sufrido de confusiones a la hora de votar. El primero de estos frentes fue el galanista, y el segundo el movimiento estudiantil. Entre los Galanistas se encontraban disidentes liberales apoyados por el gobierno Gaviria, y dirigidos por el hermano del fallecido Luis Carlos Galán, Antonio Galán Sarmiento, quienes llegaron a las urnas con la promesa de continuar el legado del caudillo liberal¹⁷. En el segundo frente estaban las juventudes galanistas y liberales que pertenecían al movimiento estudiantil, siendo el joven abogado Fernando Carillo Flórez¹⁸ el único de ellos que logró ser elegido. Su elección no hizo justicia al movimiento de la Séptima Papeleta, que fue el que impulsó la convocatoria de la ANC, puesto que no hubo más candidatos estudiantiles elegidos.

El segundo gran vencedor en la jornada fue el movimiento AD-M19¹⁹ que tuvo 19 delegados (de color terracota en la Figura 1). Desde las elecciones presidenciales de 1970, ninguna fuerza política ajena al bipartidismo había logrado capitalizar tanto apoyo popular como

¹⁷ Galán fue candidato presidencial varias veces, con el apoyo del expresidente liberal Carlos Lleras Restrepo: En 1982 (vencido por el conservador Belisario Betancur), en 1986 (vencido por el oficialista liberal Virgilio Barco), y en 1990 (perfilándose con el vencedor, pero acabó siendo asesinado en plena campaña).

¹⁸ Fernando Carillo fue elegido procurador general de la nación en enero de 2017 y desempeñó el cargo hasta 2021.

¹⁹ Alianza Democrática M-19 (AD-M19) fue el nombre que tomó la otrora guerrilla cuando se reinsertó en la sociedad civil, ya como partido político en marzo de 1990 y bajo la tutela de Carlos Pizarro Leongómez.

en su época la ANAPO²⁰. La jornada electoral de 1990 le permitió a la ADM-19 convertirse en la segunda fuerza política del país, hecho que además de las altísimas votaciones que logró se debió a dos factores: la escisión de los conservadores, y el exitoso proceso de paz de marzo de 1990 que como guerrilla (M-19) realizaron con el gobierno de Barco. Respecto de éste último elemento, Indepaz (s.f.) afirma que uno de los compromisos contenidos en el acuerdo de paz era la convocatoria de una Asamblea Constituyente que permitiera reformar la Constitución Política de 1886, considerada obsoleta porque las instituciones colombianas -que databan del siglo XIX- no estaban preparadas para enfrentar los graves problemas que tenían en jaque a la sociedad de la época, además de que las reformas constitucionales del siglo XX eran insuficientes para solucionar los problemas del país, que ya no era el mismo país conservador del siglo XIX, *ad portas* del nuevo milenio.

Otra fuerza de oposición a los partidos tradicionales que logró un espacio en la ANC pero que no llegó a tener el caudal político de la ADM-19, fue la Unión Patriótica (en el bloque amarillo de la Figura 1)²¹. Es probable que el poco éxito electoral de la UP -que solo logró dos escaños- se debió a que sus miembros eran blanco de todo tipo de ataques a su vida e integridad, lo cual contribuyó en la reducción del caudal político que llegaron a tener en sus inicios; además de que el inconformismo por el bipartidismo ya se había volcado a favor de la AD-M19.

²⁰ ANAPO (Alianza Nacional Popular), fue un partido creado por el expresidente Gustavo Rojas Pinilla donde se aglutinó a la disidencia conservadora. El partido llegó a ser una verdadera alternativa al bipartidismo, hecho que se hizo evidente en las elecciones de 1970.

²¹ La UP fue un movimiento surgido de los Acuerdos de La Uribe, suscritos entre las FARC de “Tirofijo” y “Jacobo Arenas”, y el gobierno del conservador Belisario Betancur, en 1984, y que venía enfrentando una persecución feroz desde su propio nacimiento, según Cepeda-Castro (2006, p.102), ya que tanto la mafia como los grupos de ultraderecha los consideraban objetivo militar y fueron asesinando poco a poco a sus numerosos militantes.

Siguiendo la tendencia electoral del momento, los conservadores (de colores azul claro y oscuro en la Figura 1) también ganaron delegaturas en la ANC pero con una fuerte desventaja, porque estaban divididos en dos frentes, de acuerdo con Santos-Pérez e Ibeas-Miguel (1995): el bando oficialista, Partido Social Conservador, dirigido por Misael Pastrana -los otrora ospinistas de la década de los cincuenta-²²; y los disidentes conservadores, liderados por Álvaro Gómez Hurtado -los otrora laureanistas-, quienes eran fuertes en el país pero débiles en las regiones (p. 366). El Movimiento de Salvación Nacional (MSN) de Gómez Hurtado, logró 11 delegados, mientras que el PSC de Pastrana, apenas llegó a los cinco representantes. Pese a sus rivalidades, ambos movimientos velaban por la defensa de los valores conservadores como la predominancia de la fe católica en la sociedad colombiana (Granda-Marín, 1994; Banrepcultural, 2017b).

Pese a la victoria de los delegados conservadores, los cristianos militantes de la Unión Cristiana de la Confederación Evangélica de Colombia (de color lila en la Figura 1) lograron dos escaños en la ANC, y fueron la sorpresa de la jornada por el enorme potencial de electores que tuvieron, ya que según estimaciones de la época, los dos delegados pudieron haber llegado a ser 16. Aunque no fue una victoria magna para los cristianos, si fue una derrota importante para la Iglesia Católica, ya que significó la disminución de su influencia sobre la sociedad colombiana.

Finalmente, y con relación a los grupos étnicos, Granda-Marín (1994) indica que los indígenas colombianos contaron con dos delegados propios (de color anaranjado claro en la Figura 1), quienes obtuvieron el 6,30% de la votación total, y estaban distribuidos en dos listas

²² Los conservadores Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez eran compañeros y aliados ideológicos, siendo Gómez sucesor de Ospina en la presidencia. Sin embargo, varios factores los enemistaron y terminaron fragmentando al Partido Conservador en 2 bandos diferenciados. Ospina acogió a Pastrana Borrero como su sucesor, y lo propio hizo Gómez con su hijo, Álvaro Gómez Hurtado.

electorales, que los periodistas de la época denominaron “listas indigenistas²³”; además de un reinsertado proveniente del grupo Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)²⁴ que fue designado por el gobierno de forma directa. Éstos delegados fueron Alfonso Peña Chepe por el MAQL, Francisco Rojas Birry por las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), y Lorenzo Muelas Hurtado por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

Muelas y Rojas Birry resultaron elegidos para representar la causa indígena en la ANC porque fueron cabeza de sus respectivas listas electorales es decir, recibieron la cantidad de votos suficiente para alcanzar una curul cada uno dentro de la ANC, pero no los suficientes votos como para que sus compañeros de lista logaran lo propio. Como detalle importante, no fue posible determinar con certeza qué otros candidatos integraban las listas indígenas ni mucho menos si hubo más listas indígenas, lo que evidencia el poco interés de la prensa de la época en el asunto.

Cabe mencionar que la campaña indígena fue muy desigual en comparación con las campañas de los partidos políticos fuertes, hecho que se pudo evidenciar en los artículos utilizados como sustento para esta investigación, como el cubrimiento noticioso que hizo *El Tiempo* a la jornada electoral durante una semana. Lo poco que se sabe al respecto es que, por ejemplo, los candidatos indígenas tuvieron que recurrir al perifoneo para hacer sus propias campañas (“Voto del 90 por Ciento de las Mesas”, 1990, p. 6A).

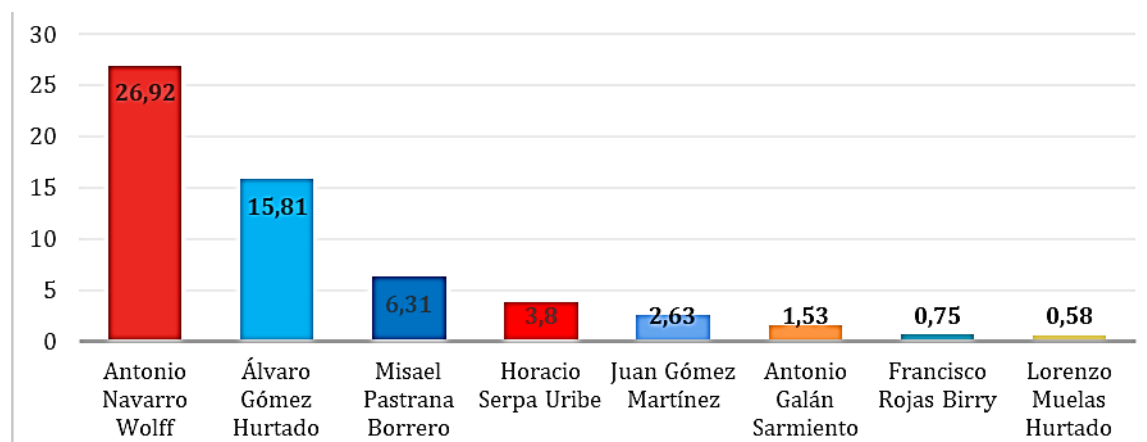
²³ Pese a ello, el término “indigenista” fue usado de manera incorrecta, ya que la palabra designa a indígenas y no indígenas que aportan a la causa indígena.

²⁴ El MAQL fue el primer grupo armado de izquierda en toda Latinoamérica, cuyo objetivo principal fue la defensa de los derechos indígenas. Tomaron su nombre del activista caucano miembro de la etnia paéz Manuel Quintín Lame, considerado el indígena más famoso de la Colombia del siglo XX.

Los porcentajes individuales de los candidatos de 1990 se presentan en la Figura 2²⁵. En la Figura 2 se muestra que el aspirante con la mayor votación (26,92% del total), fue el ex militante del M-19, Antonio Navarro Wolff, líder de la AD-M19²⁶. Igualmente resultaron elegidos los conservadores Álvaro Gómez Hurtado y Misael Pastrana Borrero, y el liberal Horacio Serpa Uribe (segundo, tercero y cuarto lugar respectivamente, de acuerdo con la Figura 2)²⁷. En la figura también se muestra que los representantes indígenas (Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas) fueron una minoría evidente, representando los últimos lugares de la Figura 2.

Figura 2

Porcentajes de votación individual de las curules



Fuente: Tomado de *El Tiempo* (“Voto del 90 por Ciento de las Mesas”, 1990, p. 6A).

²⁵ La información sin embargo se presenta de manera parcial. Es importante aclarar que se omitieron a otros parlamentarios con mayor votación que los representantes indígenas, pero que por los fines buscados en este documento se prefirieron sobre los primeros.

²⁶ Wolff fungió como último comandante del M-19 ante la ausencia del candidato presidencial Carlos Pizarro, que también fue asesinado durante su campaña presidencial.

²⁷ Pese a que los conservadores en conjunto fueron importantes en la ANC, la influencia del Laureanismo se hizo más evidente. Una muestra de ello fue que Antonio Navarro, Horacio Serpa y el propio Gómez Hurtado acordaron la presidencia conjunta de la asamblea, pero excluyeron a Misael Pastrana, del Ospinismo. Esa exclusión derivó en su renuncia en junio de 1991, pese a que la versión oficial culpaba al descontento de Pastrana con la Comisión Interparlamentaria, que según él “fracturaba el estado social de derecho” (“Renunció Pastrana Ayer Ante Plenaria”, 1991).

Las 70 curules disponibles se adjudicaron directamente a 13 candidatos, y las 57 restantes se otorgaron por medio del sistema de cociente electoral de la siguiente manera: se tomó como referencia la cifra de 52.658 votos y luego se procedió a dividir ese consolidado entre los 13 candidatos más votados, para luego adjudicar las curules restantes a los miembros de las listas cuyas cabezas de serie eran esos 13 candidatos más votados, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Registraduría de Colombia (2011). Conformada la ANC, se iniciaron sesiones el martes 5 de febrero de 1991, evento que contó con la participación del entonces presidente del país, César Gaviria. Se distribuyeron los 70 constituyentes -más 4 directos del gobierno- en cinco comisiones, junto a una comisión especial encargada de compilar el texto final.

Las comisiones fueron ocho, de acuerdo con Banrepcultural (2016), denominadas en números cardinales de la primera a la quinta, y una plena y una compilatoria: la Comisión Primera, encargada de establecer los principios, derechos y deberes, garantías y libertades para los ciudadanos; así como los mecanismos de participación democrática (como el voto), el sistema electoral, y la regulación de los partidos y movimientos políticos; la Segunda, a cargo del ordenamiento territorial y de la autonomía de las regiones y las entidades estatales; la Tercera y la Cuarta que tenían a cargo la estructura interna del Estado, la fuerza pública (fuerzas militares y de policía), la figura del estado de sitio, y las relaciones internacionales de Colombia; la Quinta, a cargo de los asuntos políticos, económicos, sociales, fiscales y otros asuntos importantes en la sociedad colombiana; y la Comisión Plena, que estaba conformada por las cinco comisiones antes mencionadas. Finalmente la Comisión Codificadora fue la que confeccionó el texto final, con las ponencias que fueron aprobadas, de acuerdo con Torres-Ávila (2019, p. 59).

Es menester recordar que en todas las comisiones hubo un alto porcentaje de representantes liberales, a raíz de su éxito electoral (Véase Figura 1). Éste hecho permite entender por qué hubo reformas importantes para la época y sus circunstancias, como la consagración de la libertad de cultos, la abolición del catolicismo como religión oficial del Estado colombiano²⁸, y la ampliación de la participación en el Estado de las comunidades marginadas, ya que los liberales apoyaron ampliamente este tipo de propuestas dentro de la ANC.

Los Asambleístas Indígenas

Abordado el proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se mencionará en este acápite a los representantes indígenas que participaron de las discusiones constitucionales, mismas que derivaron en la creación de la Constitución Política de Colombia de 1991. Cabe destacar que dos de los tres delegados provenían del departamento del Cauca, lo que denota la importancia de la región en la causa indígena. Sin más preámbulo los delegados indígenas ante la ANC fueron:

- Alfonso Peña Chepe: Se sabe poco de Alfonso Peña Chepe, entre eso que era el hermano de alias “Gildardo”, último comandante del MAQL, quien lo seleccionó como representante por el movimiento guerrillero ante la ANC. El gobierno eligió constituyente tardíamente a Peña, puesto que el MAQL se desmovilizó el 27 de marzo de 1991, posesionándose en su curul el 9 de abril de ese año, cuando ya habían transcurrido dos meses desde la instalación de la Asamblea, en febrero de 1991.

²⁸ Si bien tanto liberales como conservadores se consideraban a sí mismos como católicos, los liberales eran más abiertos a la limitación de la injerencia de la Iglesia Católica dentro de la sociedad colombiana.

Lo anterior no representó ningún traumatismo para la ANC, puesto que Peña tenía derecho a la voz pero no al voto, en virtud de las condiciones que el gobierno impuso para los grupos guerrilleros desmovilizados que quisieran integrar la ANC, que además del MAQL fueron también el EPL y el PRT. Por eso, la presencia de Peña fue importante para la ANC²⁹ por tratarse del cumplimiento de una política estatal de paz, y como muestra de la posibilidad de la integración de todos los sectores de la sociedad colombiana, incluso de los alzados en armas.

- Lorenzo Muelas Hurtado³⁰: Lorenzo Muelas fue elegido representante por el AICO, presentándose con en el tarjetón no. 40 con 20.083 votos, equivalentes al 0,58% del total de la votación (“Voto del 90 por Ciento de las Mesas”, 1990). Conformó la Comisión Segunda de la ANC. Como constituyente presentó el proyecto No. 83 titulado “*Propuesta Indígena de Reforma Constitucional*”, contenido en la Gaceta Constitucional No. 24 del 20 de marzo de 1991, y fue coautor de la ponencia “*Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos*” junto a Orlando Fals Borda de la AD-M19, contenida en la Gaceta Constitucional No. 40 del 8 de abril de 1991. Años después se convertiría en congresista, como se verá en el capítulo tercero de este trabajo.

²⁹ Aunque de manera simbólica, ya que la AD-M19, que también era un grupo político con reinsertados tuvo mucha influencia dentro de la ANC.

³⁰ Nació en Silvia, Cauca el 9 de julio de 1938 y fue un humilde labriego durante su juventud. Conocido como “El Taita Muelas” es el artífice de los movimientos Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Estuvo preso poco tiempo por su lucha a favor de los derechos indígenas, por causas como la reivindicación de tierras de la comunidad Guambiana. (Banrepcultural, 2017b). Tuvo experiencia política antes de su ingreso a la Asamblea, ya que en 1985 fue gobernador de los guambianos y luego hizo parte del Consejo de Ancianos que dirigía el cabildo guambiano en 1986, además de su lucha indígena desde el CRIC. (Banrepcultural, 2017).

- Francisco Rojas Birry³¹: Francisco Rojas Birry llegó a la Asamblea como candidato por el ONIC con el tarjetón no. 118 y obtuvo 25.880 votos, equivalentes al 0,75% de la votación total (“Voto del 90 por Ciento de las Mesas”, 1990). Fue elegido secretario general *ad hoc* durante la instalación de la mesa directiva y lo fue por el resto de las sesiones; además fue vicepresidente de la Comisión Primera. Presentó tres propuestas: Dos planes de reforma, *Proyecto de Reforma a la Constitución Política de Colombia y Entidades Territoriales*, presentados el 8 de marzo de 1991; y una ponencia llamada *Los derechos de los Grupos Étnicos*, presentada el 30 de abril de 1991 (Banrepcultural, s.f.).

Rojas Birry fue el indígena más votado y por tanto el líder natural de la causa indígena en la Asamblea, considerando que la mayoría de sus propuestas -en comparación con las de Lorenzo Muelas- pasaron a integrar parte del texto constitucional definitivo. Al igual que Lorenzo Muelas, Francisco Rojas Birry también se convirtió en congresista años después.

Sin duda las elecciones de diciembre de 1990 no fueron una elección más, sino que fueron claves en la historia de Colombia porque representaron el inicio de un cambio que transformó las instituciones democráticas colombianas, y que permitieron que la misma sociedad empezara poco a poco su transformación hacia una más tolerante y diversa. Si bien el camino recorrido ha sido significativo, es necesario indicar que aún queda mucho por hacer para

³¹ Indígena de la etnia Emberá-Katío. Nació en el resguardo de Catró, Chocó en 1960. Es abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, y tiene una maestría en Ciencias Políticas de la Javeriana. (Actualidad Étnica, 1999). Fundó la OREWA (Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Emberá Dovidá, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó), cuando era estudiante (“Las Comunidades Indígenas en el Camino: Catrú Tiene Constituyente”, 1990, 6A), de la que fue también asesor jurídico. (Actualidad Étnica, 1999).

convertir a Colombia en el Estado Social de Derecho soñado por los constituyentes hace ya tres décadas, fundado en los principios de pluralidad y multiculturalidad.

Pese a lo anterior el panorama fue bueno, visto en retrospectiva: Se les dio participación a los grupos minoritarios étnicos como los indígenas (objeto de estudio en este trabajo) y no étnicos, como a los cristianos no católicos. En el caso de los indígenas, si bien su participación no fue numéricamente nutrida, si lo fue en su legado para la sociedad colombiana como se verá a continuación. La difícil época por la que atravesaba Colombia a principios de los años noventa, llevó a que los ciudadanos se movilaran en favor de soluciones para los problemas de la sociedad, y los grupos que llevaban varias décadas en la búsqueda de cambios reales y duraderos para el país, vieron en este cambio de conciencia colectiva la oportunidad para hacer oír sus voces, sin temor a que fueran silenciadas.

Esto último permite afirmar que en aquellos años para el caso de los indígenas, que el problema no era que no existieran voceros del indigenismo (porque sí que los había) sino que sus voces o no eran escuchadas; o eran silenciadas por la violencia imperante en el país; o sencillamente no eran tomadas en serio o pasaban desapercibidas, opacadas por las grandes vocerías, esas que no requerían de campañas políticas para hacerse oír; esas que controlaban de antaño a la sociedad y sus instituciones; esas voces que se alzaban orgullosas y soberbias sobre las voces tenues de los marginados. Finalmente, las pequeñas voces se abrieron camino en medio de una sinfonía de voces privilegiadas.

Uno de los problemas que se buscaban conjurar con la ANC, como se vio en la parte inicial del capítulo, era la falta de tolerancia y conciencia en la diversidad de la población

colombiana, lo que llevó a que esas causas no se tomaran en cuenta. Salvo ciertos casos específicos como el caso del MAQL, no fue hasta las elecciones de 1990 que se vio un verdadero compromiso político por permitirle a los grupos minoritarios opinar. El cambio no paró allí, y no sólo se les permitió participar con su voz, sino que por primera vez su opinión propia fue clave para las transformaciones propuestas ese 9 de diciembre de 1990: Una constituyente que permitiera devolverle el rumbo a la sociedad colombiana, que estaba al borde del colapso, pese a ser en teoría un estado legítimamente constituido (García-Lozano; 2014, p.206).

2. Los Avances Normativos en Favor de las Comunidades Indígenas Colombianas

A continuación, se hará un recorrido a través de las disposiciones constitucionales colombianas, identificando si la Constitución de 1991 se trata de una carta política indígena o solo es un catálogo de derechos integrado a una carta de garantías más amplia, que cobija a la población en general.

Propuestas de los Constituyentes

Para lograr determinar el contenido constitucional, primero se analizarán las propuestas presentadas por los representantes indígenas ante la ANC, visibilizando las diferencias y similitudes entre ellas, así como las propuestas novedosas y finalmente cuales fueron incluidas en el texto definitivo. Para ello se dividió temáticamente las propuestas, para que el lector encuentre una conexión lógica y le sea posible contrastar las propuestas de cada constituyente, siempre en función del contenido.

Preámbulo y Título Especial

Tanto Lorenzo Muelas Hurtado como Francisco Rojas Birry propusieron un preámbulo en el cual se garantiza la multiculturalidad y el pluralismo en Colombia (Muelas-Hurtado 1991, p.11; Rojas-Birry, 1991, p.2). Ambas propuestas están contenidas en la expresión: “el pueblo de Colombia...”, y en el articulado constitucional actual. A diferencia de Muelas -que propuso a la Nación como depositaria de la soberanía, como en la Constitución de 1886- (Muelas-Hurtado, 1991, p.11), Rojas Birry propuso al pueblo como fuente suprema de soberanía (Rojas-Birry, 1991, p.2), propuesta que terminó aprobada en el texto final.

Respecto de los principios del Estado, Muelas mencionó el concepto del “patrimonio espiritual, cultural y material”, basado en “la solidaridad, la libertad y la justicia”, bajo el modelo de Estado democrático (Muelas-Hurtado, 1991, p.11); en tanto que Rojas propuso “la unidad, democracia, diversidad cultural, legalidad, seguridad y convivencia pacífica basada en equidad, justicia y libertad” (Rojas-Birry, 1991, p.2). En el texto final, solamente fue incluido el concepto de solidaridad (Art. 1 CP); en contraste, en el preámbulo se incluyeron los valores de libertad, justicia, unidad y democracia.

Lorenzo Muelas propuso también un título especial, llamado “De los Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas”, donde se contendrían todas las disposiciones constitucionales relacionadas a los grupos étnicos (Muelas-Hurtado, 1991, pp.11-12), propuesta que fue rechazada.

Indígenas en la Sociedad

Lorenzo Muelas propuso lo siguiente: a) que se reconociera la existencia de los indígenas dentro del territorio colombiano, y b) que se le integrara a la sociedad y se respetara su cultura

(Muelas-Hurtado, 1991, p.11). Por su parte, Francisco Rojas Birry estableció el proyecto de una sociedad colombiana pluricultural y multiétnica (Rojas-Birry, 1991, p.2).

Por otro lado, ambos constituyentes propusieron que la nacionalidad colombiana cobijara a los pueblos indígenas. Muelas sugirió que se extendiera a todos los indígenas del continente americano, con la sola acreditación solamente el tránsito frecuente al interior de las fronteras colombianas (Muelas-Hurtado, 1991, p.12). Rojas fue un poco más moderado y planteó que los indígenas cuyos territorios estuvieran ubicados en zonas de frontera con otros países debían ser considerados jurídicamente como colombianos de nacimiento -lo cual implicaba la negociación y adopción de tratados internacionales con los países fronterizos necesarios-. Ésta última fue la propuesta incluida en el texto constitucional (Rojas-Birry, 1991, p.2).

Territorio

Lorenzo Muelas habló del derecho a la tierra de los pueblos indígenas y de considerar jurídicamente sus territorios como “entidades político-administrativas” colombianas (Muelas-Hurtado, 1991, p.11); por su parte, Francisco Rojas Birry expresó la necesidad de crear los resguardos indígenas y unidades similares, que además de ser entidades territoriales tendrían autonomía fiscal, política y administrativa (Rojas-Birry, 1991, p.2). En el texto definitivo se consagraron esas autonomías. Por su parte Lorenzo Muelas formuló que esos territorios indígenas se consideraran como provincias del territorio colombiano (Muelas-Hurtado, 1991, p.12), propuesta que fue ignorada en el texto constitucional.

Francisco Rojas también propuso la no fragmentación de las entidades territoriales indígenas, si llegado el caso, estaban físicamente dentro de fronteras de departamentos o

municipios vecinos (Rojas-Birry, 1991, p.1). La constitución de 1991, si bien no menciona la “indivisibilidad” territorial de los territorios nativos, si establece parámetros para la administración de estas entidades (Art. 329 CP). En adición, Rojas propuso crear un “Subcomité del Comité de Ordenamiento Territorial”, encargado de establecer las políticas públicas de los territorios indígenas. En el texto final no se consagró ese subcomité, porque esta función recayó sobre el actual Departamento Nacional de Planeación (DNP; Art. 329 CP).

Como detalle de suma importancia, Lorenzo Muelas planteó los conceptos de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad para las tierras indígenas, sobre las que deberían existir derechos de propiedad comunitaria y familiar (Muelas-Hurtado, 1991, p.11). En el texto final, esas características se ven reflejadas en el Art. 63 CP. En adición el constituyente quiso que se les adjudicaran a las comunidades indígenas, tierras con potencial riesgo ecológico, por la vocación histórica de cuidado y conservación de estos pueblos (Muelas-Hurtado, 1991, p.12), propuesta que daba a los indígenas mayor tenencia de tierras, pero en función ecológica, lo cual se puede considerar como una novedad, por la conexión cultural de los indígenas con la tierra.

Idioma, Educación y Cultura

Ambos constituyentes coincidieron en pedir expresamente que se considerara como oficial el idioma español en Colombia, pero con el respeto por las lenguas indígenas, que debían ser consideradas como oficiales en los territorios donde se hablaran. También plantearon la etnoeducación como medio de preservación de la cultura indígena, y la creación de medios de comunicación indígenas como forma de transmisión y conservación cultural (Muelas Hurtado,

1991, p.11; Rojas-Birry, 1991, p.2). La prensa indígena no se consagró en el texto definitivo, que de haberse logrado habría significado un interesante proyecto de prensa alternativa en el país.

Autodeterminación y Derechos Políticos

Lorenzo Muelas diseñó el “Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas” (CRESPI), que estaría adscrito a la Presidencia de la República y con el que buscaba regular los asuntos de autodeterminación indígena en Colombia. Propuso así mismo el concepto de “autodeterminación social”, por la cual los indígenas podían crear sus propias organizaciones sociales (Muelas-Hurtado, 1991, p.11). En el texto constitucional esa función recayó sobre cada resguardo, que deben tener sus propios delegados ante el gobierno nacional.

Respecto de los derechos políticos, ambos constituyentes coincidieron en exigir mayor representación en los cuerpos colegiados, pero solicitaban la adjudicación de ocho curules para los pueblos originarios. En la carta política, el sistema electoral limita a dos las curules por cada cámara.

Consulta Previa

Se trata de la gran conquista indígena dentro de la ANC. No sólo se trató de una figura novedosa por ser inexistente en la historia, sino que se convertiría después en una herramienta poderosa para la causa indígena. Para Muelas, este derecho se llamaba “objeción cultural”, y se desarrollaba con la concertación entre tres partes: comunidades, interesados en proyectos de explotación y uso del suelo, y sociedad en general (Muelas-Hurtado, 1991, p.11). Los detalles de la figura se analizarán con más detalle en el transcurso del capítulo.

Jurisdicción Especial Indígena

Otro hito importante en la causa indígena fue la Jurisdicción Especial Indígena (JEI). Ambos constituyentes lucharon con lograr un sistema judicial para indígenas, en el que se les permitiera imponer sus propios castigos, en conformidad con sus propias leyes, pero con respeto a las normas civiles imperantes y sujeto a la Constitución y a la vigilancia estatal. La propuesta se convirtió en realidad, como se verá más adelante cuando se analice el sistema con más ahínco.

Es evidente que muchas de las propuestas, de haber sido acogidas en su integridad, hubiesen significado la afectación a los intereses de las otras fuerzas políticas presentes en la Asamblea, y que no está de vez decirlo, eran mucho más numerosas e influyentes que las adeptas a la causa indígena. Con todo, la influencia indígena se hizo sentir en el texto definitivo, como se verá. Cabe preguntarse entonces ¿qué beneficios obtuvieron los indígenas colombianos con la nueva constitución política de 1991?

Para responder esta pregunta es necesario partir de un hecho: los indígenas en Colombia tienen -por mandato constitucional- igualdad de derechos con respecto a la población general, por ostentar la calidad de ciudadanos colombianos (Art. 13 CP), aunque por sus condiciones específicas son destinatarios de derechos específicos. Esos derechos se presentarán en varias categorías, derivadas de la similitud temática de algunos artículos de la Constitución, lo que no implica un seguimiento estricto del orden numérico de los artículos. Acompañan a las categorías frases transliteradas de algunas lenguas indígenas colombianas, las cuales son aproximaciones lingüísticas al significado general de la categoría; por ejemplo, para el pueblo Wayuu la diversidad se entiende como “la libertad de ser”.

Derechos Culturales

En Colombia es un deber del Estado, y de los ciudadanos, reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas³² (Arts. 7 y 8 CP). En adición la profesora García-Lozano (2014, p. 206) indica que también se consagra la protección para la cosmovisión indígena como medio del reconocimiento y la protección de la cultura.

Elevar a rango constitucional esa protección, según Gómez-Patiño & Cristancho (2015, p. 18) le dio una importancia nunca vista a la agenda indigenista en Colombia, ya que por razones históricas, si bien los indígenas son sujetos de especial protección -debido a su histórica discriminación y marginación (Art. 13 CP)-, nunca se les había hecho parte de la toma de decisiones. Dentro de la categoría de derechos culturales se encuentra el siguiente catalogo:

- Los dialectos y lenguas indígenas son considerados como oficiales en el respectivo territorio donde se hablen; la educación impartida en estos territorios debe ser bilingüe, es decir, se debe impartir en castellano y en la lengua autóctona respectiva (Art. 10 CP). Esto se hace porque una de las formas de preservación de la cultura es el lenguaje. La esencia bilingüe de la enseñanza indígena permite que se preserve la cultura autóctona, y al mismo tiempo se les brinda a los indígenas el acceso a la sociedad predominante en Colombia que habla español, contribuyendo así a disminuir su segregación en este aspecto.

³² Para los Wayuu la palabra “cultura” podría describirse como “Akia’ipa”, que literalmente significa “las muchas formas de ser” o “diversidad” en Wayuunaiki. (Banrepcultural, 2016).

- En virtud de la libertad educativa reconocida en todo el país, se permite y se protege la educación con enfoque diferencial para indígenas. Ésta debe ir encaminada al desarrollo de la cultura de cada pueblo y el respeto por sus tradiciones, lo que implica una autonomía educativa indígena (Art. 68 CP). Este sistema se conoce como etnoeducación, en el cual, a la par con el conocimiento básico para la primera infancia y para la vida en comunidad, se educa a los indígenas en sus costumbres y valores autóctonos, junto con la puesta en práctica de sus saberes ancestrales como medicina o artesanía.

Derechos Territoriales

Es importante recordar la importancia de la tierra para las comunidades indígenas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU; 2007) expresa que para los pueblos nativos el territorio es un elemento clave, junto a identidad y espiritualidad (p. 7)³³. Esa cultura se debe evidenciar por medio de la tradición oral, culinaria, mitológica, ritualista y espiritual³⁴. Si uno de estos elementos falta, ningún pueblo indígena puede desarrollar su *modus vivendi* ancestral, viéndose más afectado si no posee un territorio físico donde desarrollar su cultura.

La profesora Blanco-Blanco (2011) propone que la necesidad de garantizar los derechos territoriales para los nativos en Colombia es el resultado del trasegar histórico, puesto que en los primeros años de la República, a las comunidades indígenas se le negó el derecho a la tierra,

³³ Para el pueblo Inga el término “Territorio” se puede relacionar con *libertad* o “Sumaglla iuiarispa kaugsai”, que literalmente significa *vivir pensando bien* (Banrepcultural, 2016).

³⁴ La ONU es clara al afirmar que no todo pueblo humano puede considerarse a sí mismo como indígena.

política motivada por los intereses latifundistas de los terratenientes criollos (p. 28)³⁵. De hecho, los latifundistas apoyaban la ideología liberal, y por consiguiente la liberalización en la posesión de la tierra. A pesar del enfoque liberal de la tierra en Colombia, sus contradictores conservadores tampoco se mostraron a favor de la adjudicación de territorio a los indígenas.

Aunado a lo anterior es necesario recordar que en Colombia la legislación civil y constitucional establece que existen varios tipos de territorio con enfoque étnico: las tierras comunales, los resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación. Tales territorios tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables (Arts. 63 y 329 CP).

Las tierras comunales, además, comprenden un territorio sobre el que ejercen derechos de manera colectiva un grupo de personas, es decir, todos los habitantes de ese territorio deciden y disponen de este. Por su parte, los resguardos son un territorio donde habitan una o varias comunidades indígenas con título de propiedad legítimo, con su propio sistema de gobierno y costumbres reconocidas por el Estado colombiano (Ministerio del Interior de Colombia, 2013). Los resguardos pueden ser de tres tipos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (1993): ordinarios, con rango de municipio para efectos fiscales, y entidades territoriales indígenas, siendo ese el orden en importancia y tamaño (Sentencia T-257 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Respecto de estas tres características, y de concordancia con la sentencia C-668 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, los territorios indígenas están fuera del dominio de los que no son indígenas, aún incluso fuera del control del Estado (Corte Constitucional, 2005), es decir,

³⁵ Conservar el sistema del resguardo implicaba mantener una institución atávica derivada de los españoles, y por lo tanto, conservar una política de dominación sobre los indígenas.

que no pueden ser apropiados por ninguna persona ni por compraventa ni por arrendamiento, y no existe ningún mecanismo legal que lo permita, y de llegar a existir, este es completamente ineficaz, so pena de su declaratoria de inconstitucional.

El Fallo 14390 de 2010 del Consejo de Estado, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, que amplía los conceptos y define el concepto de imprescriptibilidad como la prohibición de que territorio sea objeto de adquisición mediante la usucapión o prescripción adquisitiva de dominio³⁶; la inembargabilidad, como la imposibilidad de someter a ese territorio a medidas cautelares en un proceso judicial (como hacer efectiva una hipoteca); y la inalienabilidad, como el impedimento de que el territorio pueda ser adquirido por terceros porque puede afectar los intereses de la sociedad colombiana (Consejo de Estado, 2010). Lo anterior permite el desarrollo de los siguientes derechos:

Derechos sobre el Patrimonio Arqueológico. Si existen comunidades indígenas que habitan un territorio considerado como patrimonio arqueológico de la Nación -es decir, que debajo de él hay presencia de objetos que tienen un valor histórico importante para la cultura nacional y que no fueron enterrados allí a propósito, sino que fue el paso del tiempo el que los ocultó (Art. 72 CP)-, ese territorio es objeto de doble protección: a) por ser territorio indígena y albergar parte de la esencia de su cultura y b) por ser patrimonio arqueológico nacional y albergar parte de la cultura y la historia de la Nación.

³⁶ La usucapión es una de las formas de adquirir el dominio de una cosa, y consiste en que conforme al paso del tiempo un propietario va perdiendo su derecho sobre un bien, y otro que la posee lo adquiere en consecuencia (Art 2530 Código Civil Colombiano).

Tierra Indígena y Propiedad Privada. El texto constitucional establece que “El Estado colombiano garantizará que los derechos de propiedad que los indígenas ejercen sobre sus territorios sean respetados y no sufran alteraciones negativas, además de que respetará sus justos títulos” (Arts. 58, 72, 79, 80. 95.8 CP). En estos artículos se aplica el principio de la propiedad privada con función social, con el cual las tierras en Colombia deben producir un beneficio para la Nación y los habitantes del país³⁷. Por medio de este derecho los títulos de propiedad indígena son legales en Colombia y gozan de la protección estatal.

Clasificación Territorial. Los territorios indígenas son entidades territoriales de Colombia según los Arts. 286, 321 y 329 CP, por lo que se consideran como unidades administrativas, incluso si por factor territorial varias entidades conforman una unidad de mayor tamaño e importancia, como los municipios (Art. 321 CP). Esto implica necesariamente la destinación de recursos para su desarrollo y el establecimiento de un gobierno autónomo³⁸. Para su constitución como entidad territorial, un territorio indígena deberá someterse a las siguientes reglas (Art. 329 CP): a) aplicación estricta de la Ley 1454 de 2011³⁹; b) concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial⁴⁰; y c) delimitación hecha por el Gobierno Nacional y representantes de los concejos indígenas respectivos.

Derechos de “Autogestión”

³⁷ Lo anterior se logró en la reforma agraria de 1936 impulsada por el presidente Alfonso López Pumarejo, quien limitó la propiedad absoluta en Colombia, ya que les dio a los propietarios una responsabilidad social en la tenencia de tierras (Banrepcultural, s.f).

³⁸ Véase Derechos de Autogestión, p. 44

³⁹ Ley orgánica de Ordenamiento Territorial a la que se hace mención el texto original.

⁴⁰ El CREPI propuesto por Rojas Birry.

En esta categoría fueron agrupados los derechos relacionados con autonomía indígena, no autodeterminación, en varios campos de acción relevantes. En cumplimiento a sus obligaciones en materia de política exterior, Colombia se ha comprometido a respetar la autodeterminación de los pueblos que habiten en el interior de su territorio (Art. 9 CP). Los compromisos adquiridos se manifiestan en los siguientes derechos:

Jurisdicción Propia. De acuerdo con la Escuela de Derechos del Pueblo Ebera⁴¹ (EDPE, 2011, p. 11) la JEI, no surgió con la Constitución de 1991, sino que su reconocimiento fue elevado a rango constitucional. El sistema consiste en la forma de justicia propia de los pueblos indígenas en Colombia, donde se busca la armonía y el equilibrio basados en la cosmovisión diferenciada de cada uno de los pueblos indígena (EDPE, 2011, p.12).

Para Blanco-Blanco (2011), la jurisdicción indígena es el derecho más importante que la Constitución consagró para los indígenas, porque con esta garantía materializan los otros derechos, gracias a la autonomía indígena (p. 25). Sin embargo la propuesta de la profesora Blanco Blanco no satisface por completo lo afirmado por la ONU (2007), con lo cual el elemento por excelencia para el desarrollo de los otros derechos específicos para los indígenas es la tenencia de tierras, postura que este trabajo desarrolla también, porque es por medio de la tierra como se pueden desarrollar, por ejemplo, los proceso productivos de la comunidad indígena, donde físicamente pueden ejercer sus derechos de “autogestión”, donde producen sus alimentos y los ingredientes para su medicina ancestral, donde ejercen sus derechos de “objeción cultural”, entre muchos otros.

⁴¹ No confundir con los Emberá

Por otro lado, en el texto constitucional se consagró la JEI (Art. 246 CP), con las siguientes características: a) su aplicación es estrictamente territorial, por lo que no se puede aplicar a entidades no indígenas, b) el sistema está cimentado en los reglamentos y normas propias de cada comunidad indígena, c) dichos reglamentos deben estar armonizados con la Constitución y las leyes colombianas, cumpliendo con un mínimo de legalidad frente a la norma superior; y d) es el Estado colombiano quien regula la cooperación entre la JEI y la justicia penal ordinaria, lo que implica que, en caso de ser estrictamente necesario, las autoridades civiles deben intervenir si existen conflictos de competencias o de compatibilidad con la Constitución.

La EDPE (2011) establece también que la JEI se manifiesta en estos aspectos: a) las normas y procedimientos indígenas provienen únicamente de sus autoridades legítimas, b) existe coherencia de esas normas con la Constitución de 1991 y c) es competencia del Congreso, específicamente, la cooperación entre las dos jurisdicciones (p. 13).

Respecto de su alcance, de acuerdo con Gómez-Velásquez (2018) la jurisdicción indígena está limitada en dos factores: a) la aplicación territorial y b) la pertinencia étnica, principio de legalidad sobre el que se rige el derecho ordinario, y que implica que el derecho interno indígena debe ceder ante el derecho interno si existe alguna contradicción entre ambos sistemas.

Entonces, ¿cómo se resuelve un conflicto de competencias, cuando existen indígenas involucrados en la posible comisión de una conducta considerada como delito por la jurisdicción ordinaria? La EDPE (2011) resuelve el problema con la figura del fuero indígena, el derecho de un indígena de ser juzgado por su propio pueblo y en virtud de sus propios procedimientos y normas y sólo por conductas tipificadas por su comunidad como “delitos” (p. 17).

El fuero sin embargo no es absoluto y la EDPE afirma que existen ciertos criterios que no pueden desconocerse: a) el grado de autonomía va de la mano con el nivel de conservación de sus costumbres (ya que, a mayor adaptación a la civilización, menor autonomía les reconoce el Estado⁴²); b) El reconocimiento que los derechos fundamentales de la Constitución aplican para todo el territorio nacional y sin excepciones; c) las normas que protejan un bien constitucional considerado más importante que el derecho a la diversidad étnica y cultural⁴³ imperan sobre las normas indígenas, y d) en contraste, las normas indígenas priman sobre las normas dispositivas.

Para Herrán-Pinzón y García-Hernández (2010) ésta garantía de independencia relativa del sistema ordinario y entre cada subsistema autóctono deriva del reconocimiento de la diversidad cultural de los ciudadanos colombianos, en especial de las comunidades indígenas (pp. 31-32), y en consecuencia de ello, no es posible encaminar el sistema a una uniformidad “penal” indígena, ya que cada cultura tiene sus propios principios y sistema de conductas consideradas lesivas (Herrán-Pinzón y García-Hernández; 2010, pp.31-32).

“Autoadministración” e Instituciones. Por estricto mandato constitucional, la administración y el gobierno de los territorios indígenas están a cargo de los consejos indígenas, según cada pueblo y sus costumbres (Arts. 287 y 330 CP), los cuales están encargados de: a) determinar el uso de suelos y la habitación de estos, b) establecer planes de desarrollo ceñidos al Plan Nacional de Desarrollo, c) permitir y apoyar las inversiones públicas y la realización de interventorías, d) captar y distribuir sus propios recursos, e) preservar los recursos naturales de

⁴² García-Lozano (2014, p.211), establece que entre mayor adaptación sufre una comunidad indígena a la sociedad predominante, menos conservación cultural tienen y por lo tanto se hace más fuerte la intervención estatal en cada vez más asuntos.

⁴³ Como la protección a la vida o al debido proceso.

sus territorios, f) ejecutar los proyectos y programas que hayan propuesto, g) hacer cumplir el orden público bajo las directrices del Gobierno Nacional y h) representar ante las autoridades nacionales sus territorios.

La administración de los territorios compartidos se hace en virtud del Art. 329 CP párrafo, donde se establece que en los territorios indígenas que se encuentran físicamente dentro de dos o más departamentos, la administración se debe hacer en conjunto entre los consejos indígenas y las gobernaciones de esos departamentos. Si esto sucede a nivel internacional, el Estado colombiano debe concertar con el país fronterizo involucrado cómo se administrarán esos territorios ancestrales.

Tributación. Uno de los derechos derivados del reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales de Colombia está relacionado con asuntos fiscales. Sin embargo existe un problema, porque las partidas presupuestales a la que tienen derechos los territorios habitados por indígenas (Arts. 357 y 329 CP), no tienen un porcentaje claro, por lo que se pueden presentar diferentes destinaciones presupuestales de acuerdo con el territorio y el número de recursos que puedan captar, al no existir un mínimo legal para ello. Este embrollo surge de la falta de regulación sobre el tema, ya que actualmente no existe una ley que regule el porcentaje exacto del presupuesto que debe ir destinado a los territorios indígenas, pues la Ley 1454 de 2011 establece que no existe una destinación fija para este caso (Art. 359 CP).

Consulta Previa. La gran conquista en la ANC implica, principalmente, que la explotación de los territorios indígenas no se puede hacer en perjuicio de las comunidades que los habitan y siempre se deberá contar con la participación de estos grupos para la toma de

decisiones, por lo que en caso de que los indígenas se nieguen a conceder ciertos beneficios a terceros, debe respetarse su decisión, decisión que es vinculante y por tanto obligatoria (Art 330 CP, párrafo). La consulta previa se basa en los principios de concertación, participación ciudadana y cooperación intercultural.

Para citar un ejemplo hipotético de su alcance, si no se hace uso de este mecanismo o se ignora la opinión indígena sobre una licencia otorgada para extracción u otra actividad de explotación en territorio nativo, ésta debe revocarse, pero con previo acompañamiento por parte del Ministerio del Interior (ya que siempre debe tratarse de una concertación y es mandato constitucional y reiterado pronunciamiento jurisprudencial), y de sus efectos puede incluso derivarse el desmonte de los equipos utilizados para la obra en cuestión. Lo anterior es otra muestra de la prevalencia del interés general sobre el particular, clave de todo Estado Social de Derecho.

Según la sentencia C-175 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la consulta previa no es precedente cuando las medidas legislativas impugnadas afectan a la población general de Colombia o de una zona específica. Así, por sustracción de materia, sólo las medidas que vayan en contravía de los derechos de una comunidad indígena y que sólo les afecte a ellos, serán objeto de revisión a la luz de esta herramienta jurídica.

La consulta previa también tiene otras aplicaciones: Se puede usar cuando a) el Estado colombiano requiera hacer operaciones militares en territorios indígenas, b) cuando se debe movilizar a los habitantes a otro territorio, c) para la creación de legislación relacionada con nativos, d) cuando se vayan a adelantar actividades de erradicación de cultivos ilícitos, y e)

cuando un menor de edad indígena esté en un proceso de adopción por parte de una familia que no pertenece a su pueblo ni a su cultura de nacimiento.

Con todo lo anteriormente dicho, y según la observancia de los Kubeos, el término de autogestión se puede expresar como “justicia” o *Kuinátiri mé ki~ró*⁴⁴.

Derechos Políticos

Nacionalidad. Los indígenas son nacionales colombianos por nacimiento (Art 96.1) y tiene derecho a la nacionalidad colombiana. Así mismo los indígenas cuyos territorios estén en zonas de frontera podrán acceder a la nacionalidad colombiana (Art 96.2 c.). Como colombianos que son, los indígenas tienen los mismos derechos de los que gozan los demás ciudadanos colombianos.

Participación Política. Se les garantiza el acceso a las corporaciones públicas a los miembros de las comunidades indígenas, y en el caso específico del Congreso, este derecho se garantiza por medio de la circunscripción especial indígena (Art. 171 CP). La circunscripción determina que podrán acceder al Senado un número determinado de representantes, de acuerdo con el sistema de cociente electoral visto en el capítulo anterior (véase página 28).

Solamente pueden ser senadores los líderes indígenas con trayectoria en sus comunidades, con un currículum avalado por el Ministerio del Interior, y en el cual debe verificarse su pertenencia a una de las etnias reconocidas por el Estado, así como la importancia dentro de su comunidad. Para el caso de la Cámara de Representantes (Art. 176 CP), las comunidades indígenas deben compartir su curul con los otros grupos étnicos del país

⁴⁴ Literalmente *vivir bien en igualdad* (justicia) en Kubeo. (Banrepcultural, 2016).

(afrodescendientes, raizales y gitanos o pueblo de los Rrom) y las minorías políticas (cristianos, comunistas u otros movimientos alternativos sin arraigo), mediante la circunscripción especial para tal fin, posibilitando que hasta cuatro de sus delegados lleguen a ocupar una curul. La distribución depende de la cantidad de votos obtenidos por un candidato o su partido. En el próximo capítulo se hará un especial énfasis en el acceso de las comunidades indígenas al congreso colombiano, y su trabajo legislativo realizado allí.

Para el pueblo Ikun, el término “política” se expresa como *Uy-a ba kutwi-nus-i*⁴⁵.

Derechos de Defensa

El constituyente consagró la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos para todos los colombianos (Art. 80 CP). Para el caso concreto, la Corte ha sido enfática en decir que es procedente, preferencialmente, la tutela para defender los derechos de las comunidades indígenas, en virtud del derecho a la igualdad (Art. 13 CP) y a la necesidad de proteger sus derechos específicos (Art. 2), en adición a pronunciamientos de las sentencias T-080 y T-415, ambas de 2018 (Corte Constitucional, 2019). Igualmente, gracias al bloque de constitucionalidad (Art. 93 CP), las comunidades indígenas gozan de los derechos que contienen los tratados internacionales y otros instrumentos afines ya aprobados. Finalmente también cuentan los nativos colombianos con la poderosa herramienta de la consulta previa, ya vista.

Derechos Jurisprudenciales

⁴⁵ Literalmente *estar yendo junto* (participación) en Ikun. (Banrepcultural, 2016e).

De acuerdo con la teoría del derecho vivo del abogado Eugen Ehrlich⁴⁶, ante el surgimiento de nuevas costumbres en una sociedad, las normas deben evolucionar para poderse adaptar a los cambios sociales. Es así como surgen los derechos de origen jurisprudencial, que nacen de las revisiones que hace la Corte Constitucional a la carta política a raíz de las necesidades del momento, y se da mediante la creación de nuevos derechos y la ampliación de los existentes; es así como, a través de su rica jurisprudencia, la Corte ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas colombianas, según Gómez-Patiño & Cristancho (2015, p.16). Los derechos resultantes de la jurisprudencia constitucional son:

Supervivencia Cultural. Surge de la fusión entre los derechos a la vida (Art. 11 CP) y a la prohibición de la desaparición forzada (Art. 12 CP). La supervivencia cultural es la garantía de conservación de la vida y cultura de los indígenas, que como ya se vio antes, no se trata de individualidades sino de comunidades estrechamente ligadas por cada uno de sus miembros. De ahí radica la importancia de evitar que los grupos étnicos se desintegren persona a persona.

Integridad Étnica y Cultural. Este derecho se deriva de la aplicación de la integridad física individual de la que en constitucionalmente goza todo colombiano (Art. 12 CP). La Corte expresa la necesidad de proteger la diferencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. La integridad engloba aspectos como el respeto por sus vidas y la cultura de su pueblo, y la preservación de las tradiciones por medio de la etnoeducación. Por lo anterior está prohibido

⁴⁶ Núñez-Leiva (2014) afirma que los doctrinantes del modelo *Freirechtsbewegung* (Derecho Libre o Derecho Vivo) se inspiraron en los postulados del jurista ucraniano Eugen Ehrlich, quien durante en una conferencia en Viena del 4 de marzo de 1903, habló por primera vez del concepto. Respecto a Ehrlich, éste estuvo en abierta contradicción con el doctrinante Hans Kelsen, afirmado que el derecho era previo al Estado, y por lo tanto variaba de acuerdo con las circunstancias de la sociedad, por lo que hizo una distinción entre Derecho y ley (Núñez-Leiva, 2014).

todo intento por parte del Estado de “civilizar” a los pueblos indígenas colombianos, y, como se mencionó anteriormente, se debe siempre concertar la forma de garantizarles a los nativos derechos mínimos pero sin la afectación a sus *modus vivendi*.

Integridad Ecológica. Es una ampliación del derecho a un ambiente sano (Art. 79 CP); surge de la comprensión que la Corte hace de la necesidad de brindarle una protección especial a los territorios indígenas, por la conexión de estos con la tierra y porque es un elemento vital para su subsistencia, como lo expresado anteriormente en concordancia con la ONU (2007). Una adición importante del derecho a la integridad territorial implica el reconocimiento de que las autoridades indígenas son entidades encargadas de velar por la protección del medio ambiente en Colombia, de acuerdo con la Ley 99 de 1993⁴⁷.

Propiedad Colectiva y Territorio Propio. Proviene del derecho a la protección de los territorios indígenas por parte del Estado (Art. 63 CP). Ya se mencionó en su momento el carácter colectivo de los territorios nativos, pero en el caso del segundo aspecto, este consiste en que cada pueblo indígena tiene derecho a poseer un territorio exclusivo para sus miembros. Esto logra que, por ejemplo, dos pueblos indígenas distintos -probablemente rivales históricos- no deban ser obligados a compartir un mismo territorio, evitando así posibles conflictos bélicos entre ellos.

División de los Resguardos y Exclusión de los “Extraños”. Este derecho surge de la cuestión anterior: es necesario delimitar los resguardos indígenas, separándolos entre ellos y también de otros predios de propiedad de hacendados o campesinos. En adición, la exclusión de

⁴⁷ Véase Tabla 4, pp. 53-54.

extraños es asimilable a un “derecho de admisión” en el interior de sus tierras, del que gozan los pueblos indígenas. Por medio de esta garantía las autoridades indígenas pueden permitir o denegar la permanencia y salida de personas no indígenas dentro de sus tierras, así como exigir respeto por sus decisiones relacionadas a este asunto. Por ese motivo las fuerzas militares colombianas no pueden ingresar a territorio indígena ni realizar operaciones en ellos, sin el permiso respectivo de las autoridades indígenas de la zona⁴⁸.

Prácticas Médicas. Para la OMS (citada en Cardonas-Arias, 2012, p. 631) las prácticas médicas indígenas hacen parte de lo que se conoce como “prácticas ancestrales”, consisten en el uso de plantas, animales o minerales, terapias físicas, mentales e individuales; con el fin de recuperar la armonía del individuo con su comunidad (p. 631). Debido a que algunos pueblos indígenas consideran como medicinal y ancestral el uso de la hoja de coca (Sentencia T-357 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger), el Estado colombiano no puede erradicar estos cultivos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Por ese motivo y según las directrices de la OMS, Colombia debe articular a su sistema nacional de salud las prácticas médicas indígenas, vigilarlas como a las actividades médicas comunes, y velar porque se presten con calidad a sus usuarios, aún si se tratase del uso medicinal de la hoja de coca (Cardonas-Arias, 2012, p 632).

Verificado el anterior catálogo de derechos se puede aseverar que la Constitución Política de Colombia de 1991 no puede considerarse como una constitución indígena. Si se trata, por el contrario de una constitución pluralista y multicultural, que de acuerdo con la teoría del profesor Kymlicka debe propender por evitar el favorecimiento a un grupo específico, por lo que

⁴⁸ Véase Consulta Previa, p. 50.

considerarla como una carta política indígena es contradictorio con el modelo de Kymlicka. En conclusión, está lejos de poder ser considerada como una constitución indígena, pero sí se acerca en el ámbito de la inclusión de los pueblos originarios.

Por el desinterés del legislador de concederles a los pueblos indígenas amplias garantías, estas se hacen insuficientes y es allí cuando interviene la Corte Constitucional colombiana, fuente de derecho en estos casos, porque a través de la interpretación que ha hecho al texto constitucional, ha construido una rica tradición garantista por medio de la ampliación de los derechos constitucionales y la creación de nuevos, para los pueblos indígenas en Colombia.

Ejemplo de ello es el derecho al reconocimiento, protección y promoción a la medicina ancestral, ya que en vez de ordenar a las autoridades la implementación del sistema de salud ordinario a los indígenas -por tratarse de colombianos que requieren atención médica de calidad- el juez constitucional ha entendido que tampoco es sabio permitir sin límites la implementación de prácticas ancestrales entre los nativos, ya que podría empeorar los problemas de salud que inicialmente buscaban ser tratados. Por lo anterior la Corte buscó la armonización de ambos sistemas, siempre bajo parámetros de calidad y dignidad humana, pero con respeto a la cultura y la cosmovisión nativas.

Aun así las conquistas alcanzadas por los legisladores indígenas vistos en el capítulo inicial representan importantes avances, objeto de análisis en el capítulo que cierra. Así aparecen: a) el derecho colectivo a la tierra, clave para la subsistencia cultural y principal elemento de conexión entre el indígena y su cultura, b) el derecho a la jurisdicción indígena, que les permite a los pueblos indígenas desarrollar su libre autonomía pero siempre bajo la legalidad

y la coherencia con la norma superior, c) el derecho a la consulta previa, herramienta jurídica importantísima con la que los indígenas pueden evitar vulneraciones a su derecho colectivo a la tierra y con él la protección de sus otros derechos, y d) el derecho a la participación política.

Entonces, ¿si la Carta Política de 1991 no es una constitución indígena, permite por lo menos la autodeterminación de los pueblos indígenas? No, porque la autodeterminación implica la cesión de soberanía por parte del Estado a los nativos y su no intromisión en los asuntos étnicos. Por lo anterior se usaron derivados de la palabra “autonomía”, que implica una independencia limitada, porque como se evidenció, ninguna garantía indígena es absoluta. Se pueden hablar de varios ejemplos de lo anterior: a) la consulta previa debe realizarse junto con servidores públicos comisionados y los contratistas involucrados, b) la jurisdicción indígena, que está sometida a la Constitución colombiana, y c) la organización territorial indígena, que está regulada por el gobierno colombiano y sus reglas por el legislador no indígena.

3. Logros de los Representantes Indígenas en Favor de sus Comunidades

Uno de los logros que alcanzaron las comunidades indígenas con la Constitución de 1991 fue el derecho a su participación política. Con el fin de examinar el ejercicio de ese derecho, se analizó la actividad legislativa indígena realizada dentro del Congreso de la República de Colombia, por lo que seleccionaron los proyectos de ley presentados por congresistas indígenas durante sus respectivos períodos. Así mismo -y a manera de síntesis- en el Anexo A se incluyeron los proyectos presentados por estos congresistas, pero que sin enfoque indígena.

Período 1991 - 1994

Celebradas el 27 de octubre de 1991 (Santos Pérez e Ibeas Miguel, 1995, pp.344-345), las elecciones para el “Congresito”⁴⁹ dieron como resultado los datos que se presentan en las Tablas 2 y 3 (Senado y Cámara respectivamente). En ambas tablas se evidencia como la tendencia de la ANC se mantuvo respecto de los partidos tradicionales y la ADM-19.

Tabla 2

Conformación del Senado para 1991-1994

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	2'349.033	58	56%
Partido Social Conservador	562.128	14	13%
Alianza Democrática M-19 (ADM-19)	454.467	9	8%
Nueva Fuerza Democrática	436.562	8	7%
Movimiento de Salvación Nacional	234.358	5	4%
Movimientos étnicos - (ONIC)	86.825 - (30.020)	3	2%
Unión Patriótica	69.339	1	0,9%
Otros	176.000	4	3%
TOTAL	4.368.762	102	-

Fuente: IPU (2016a).

Tabla 3

Conformación de la Cámara de Representantes para 1991-1994

Partido o movimiento	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	86	53%
Partido Social Conservador	15	9,3%
ADM-19	15	9,3%
Nueva Fuerza Democrática	12	7,4%
MSN	12	7,4%

⁴⁹ Éste fue el primer período del Congreso con la Constitución de 1991 vigente. Se le llamó “el Congresito” porque su duración no superó los 4 años habituales, ya que el Congreso elegido para marzo de 1990 se revocó el 4 de julio de 1991, por las nuevas estructura y reglas del Congreso que se sancionaron y la derogatoria de lo inmediatamente anterior. Fueron presidentes de la corporación los liberales José Blackburn (1992-1993), Tito Edmundo Rueda (1993), y Jorge Ramón Elías (1993-1994).

Unión Patriótica	2	1,2%
AICO	1	0,6%
Otros	18	11,1%
TOTAL	161	-

Fuente: IPU (2016b)

En estos comicios resultaron elegidos cuatro candidatos indígenas, convirtiéndose en los primeros congresistas indígenas de la historia. Sus proyectos en materia indígena se presentan en la Tabla 4. Los congresistas en cuestión fueron:

- Gabriel Muyuy Jacanamejoy: Conformó la Comisión IV del Senado⁵⁰.
- Anatolio Quirá Guauña: Conformó la Comisión V del senado⁵¹ (Senado de Colombia, 2021).
- Floro Alberto Tunubalá Paja: Presentó un proyecto (Véase Anexo A), y se desconoce a que comisión perteneció y a cuál de las dos cámaras correspondía⁵².
- José Narciso Jamioy Muchavisoy: Fue elegido representante de la AICO por Bogotá⁵³ (Senado de Colombia, 2021).

Tabla 4

Proyectos indigenistas presentados durante el período 1991-1994

⁵⁰ Indígena del pueblo inga, graduado en teología y filosofía de la Universidad Mariana de Pasto, y en antropología de la Universidad Bolivariana de Medellín (“Quien es Quien en el Congreso, 1994). Fue asesor de Francisco Rojas Birry en la Asamblea Constituyente. Contó con el aval de la ONIC con el tarjetón 015 y logró 33.000 votos. Fue uno de los responsables de la aprobación del proyecto del Ministerio del Ambiente, lo que lo llevó a ser considerado como uno de los mejores congresistas de 1993.

⁵¹ Indígena Coconuco nacido en Puracé, Cauca. Con el tarjetón 009 representó a la Alianza Social Indígena (ASI), de la que fue uno de sus presidentes.

⁵² Indígena Guambiano nacido en Silvia, Cauca. Se presentó a los comicios con el tarjetón número 099, por el partido AICO, siendo el único indígena elegido senador para este período, fuera de la circunscripción indígena (Senado de Colombia, 2021).

⁵³ Indígena del pueblo Kamsa. Es administrador de empresas, lingüista y magister en etnoeducación de la Universidad de los Andes; investigador étnico, además de “Taita” en su comunidad.

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado	Anatolio Quirá	“Por la cual, se crea el Ministerio del Ambiente y los recursos naturales, y se constituye el Sistema Nacional Ambiental” ⁵⁴ .	Aprobado, Ley 99 de 1993
		“Por la cual, en conmemoración de Los 500 Años del encuentro de dos continentes, como gesto aliciente a la superación y Concurso Regional y Nacional, a las comunidades indígenas, "Guambiana Y Paez", del Departamento Del Cauca”.	Archivado

Fuente: Senado de Colombia (2021).

De la Tabla 4 se concluye que: a) la influencia que aún ejercía la memoria de Quintín Lame en la causa indígena y b) la importancia del medio ambiente para las comunidades indígenas.

Período 1994 - 1998

Se realizaron nuevas elecciones el 13 de marzo de 1994⁵⁵, cuyos resultados se presentan en las Tablas 4 y 5. Este fue el primer período de 4 años luego de la sanción de la nueva Constitución.

Tabla 5

Conformación del Senado para 1994-1998

Partido o movimiento	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	56	54,9%
Partido Conservador	20	19,6%
MSN	2	1,9%
Movimientos indígenas	2	1,9%
Otros	13	12,7%

⁵⁴ Este proyecto logró que se reconociera a las autoridades indígenas como autoridades ambientales en sus territorios.

⁵⁵ Fue la primera vez desde 1990 que los conservadores se presentaron como un partido unificado, lo que le permitió al “partido azul” sobrepasar en electores a la ADM-19, que ya había perdido popularidad. Como presidentes del Congreso fueron designados los liberales Juan Guillermo Ángel (1994-1995), Julio César Guerra (1995-1996), Luis Fernando Londoño (1996-1997), y Amikar Acosta (1997-1998).

TOTAL	102	-
-------	-----	---

Fuente: IPU (2016a).

Tabla 6

Conformación de la Cámara de Representantes para 1994-1998

Partido o movimiento	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	88	53,9%
Partido Conservador	51	31,2%
ADM-19	2	1,2%
Otros	2	1,2%
TOTAL	163	-

Fuente: IPU (2016b).

En materia indígena sólo existió un proyecto (véase Tabla 7), y fueron elegidos apenas dos candidatos indígenas, lo que representó un revés respecto del hito logrado en 1991, pese a que uno de ellos fue reelegido y el otro era exconstituyente. Esos congresistas fueron:

- Gabriel Muyuy Jacanamejoy: Fue el primer candidato indígena en lograr su reelección directa al Congreso⁵⁶. No hay más información sobre su curul.
- Lorenzo Muelas Hurtado: Integró la Comisión II del Senado⁵⁷.

Tabla 7

Proyectos indigenistas presentados durante el período 1994-1998

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado	Lorenzo Muelas	“Por la cual se establece una moratoria en el acceso, investigación, sólida y utilización de recursos genéticos humanos de los grupos étnicos y se dictan otras disposiciones”.	Archivado

⁵⁶ Se presentó con el tarjetón 197, por su propio partido, EL MIC (Movimiento Indígena Colombiano).

⁵⁷ Indígena guambiano que participó en la Constituyente de 1991, a cuyas sesiones asistió vestido con el traje típico de su pueblo. Finalizado su período se retiró de la política, en medio de las críticas de sus copartidarios porque se negó a alimentar a la burocracia en favor de los indígenas. (“Quien es Quien en el Congreso, 1994). Obtuvo su curul con 27.000 votos gracias a una coalición entre el AICO y el Movimiento Autoridades Indígenas (MAI).

Fuente: Congreso de la República (2021).

Período 1998 - 2002

El 8 de marzo de 1998 se eligió un nuevo Congreso, con los resultados que se muestran en las Tablas 8 y 9⁵⁸. Como se ve en ambas tablas la ADM-19 desapareció, pero surgieron nuevos partidos como el ambientalista Verde Oxígeno.

Tabla 8

Conformación del Senado para 1998-2002

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	2'552.391	48	47%
Partido Conservador	1.201.900	32	31,3%
Verde Oxígeno	158.184 ⁵⁹	2	1,9%
Movimientos indígenas	180.034	3	2,9%
Otros	-	27	26,4%
TOTAL	-	102	-

Fuente: IPU (2016a).

Tabla 9

Conformación de la Cámara de Representantes para 1998-2002

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	4.022.739	82	50%
Partido Conservador	1.212.419	27	16,77%
Nueva Fuerza Progresista	140.810	4	2,48%
Movimiento Nacional Conservador	116.221	3	1,8%
Movimientos indígenas	3.103	2	1,2%
Otros	-	43	26,7%
TOTAL	-	161	-

Fuente: IPU (2016b).

⁵⁸ Los presidentes del Congreso de este período fueron Fabio Valencia Cossio (1998-1999) y los liberales Miguel Pinedo (1999-2000), Mario Uribe Escobar (2000-2001) y Carlos Armando García.

⁵⁹ Únicamente se disponen datos de Ingrid Betancourt, la senadora más votada de 1998.

Éste fue un período con amplia participación indígena, ya que cinco candidatos lograron una curul y se presentaron varios proyectos interesantes (Véase Tabla 10), además de que un segundo exconstituyente logró un asiento en el Congreso. Esos congresistas fueron:

- Francisco Rojas Birry: Integró la Comisión VII del Senado. Fue autor de 14 proyectos de ley (Congreso Visible, s.f.). En el Anexo A se ilustran importantes proyectos suyos que fueron aprobados posteriormente⁶⁰.
- Marceliano Jamioy Muchavisoy: Integró la Comisión II del Senado, y presentó 4 proyectos⁶¹ (Congreso Visible, s.f.).
- Jesús Enrique Piñacué Achicué: Recibió 66.287 votos por la circunscripción ordinaria, y conformó la Comisión I del Senado⁶² (Congreso Visible, s.f.).
- Jhony Aparicio Ramírez: Obtuvo 1.683 votos y conformó la Comisión II de la Cámara⁶³ (Congreso Visible, s.f.).
- Leonardo Caicedo Portura: Representante a la Cámara por el Vaupés con 1.420 votos, quien conformó la Comisión II. No presentó ningún proyecto (Congreso Visible, s.f.).

⁶⁰ Abogado de la etnia emberá y exconstituyente. Obtuvo 29.236 votos por el ASI. Terminado su trabajo en la Asamblea se lanzó al Concejo de Bogotá, donde tuvo una curul en los períodos 1992-1994 y 1995-1997.

⁶¹ Indígena Camtsa. Reemplazó al parlamentario Martín Tenganá de la etnia de los pastos, que fue suspendido por no tener la edad requerida para su curul, de acuerdo con la Constitución de 1991. Jamioy recibió 18.224 votos.

⁶² Filósofo y seminarista católico de la etnia Páez miembro de una influyente familia indígena en el Cauca. Abandonó sus estudios teológicos para hacer una carrera política. Fue fórmula vicepresidencial de Antonio Navarro en 1994, quien se convirtió en un amigo recurrente.

⁶³ Campesino de ascendencia Sikuaní, representante por el departamento del Guainía.

Tabla 10*Proyectos indigenistas presentados durante el período 1998-2002*

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado	Francisco Rojas Birry	“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Registro del Estado Civil de los pueblos indígenas”.	Archivado
		“Conformación de entidades territoriales indígenas”.	Archivado
		“Por medio de la cual se crea la Universidad Indígena de Colombia y el Instituto de Investigaciones Indígenas”.	Archivado
Senado	Marcelino Jamioy Muchavisoy	“Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla por planes de vida de los pueblos indígenas de Colombia”.	Archivado
Senado	Jesús Piñacué Achicué	“Participación política de los Resguardos Indígenas”.	Archivado
Senado	Jesús Piñacué Achicué	“Por la cual se modifican algunas normas del Sistema Integral de Seguridad Social, y se crea el Régimen Especial Indígena en Salud”.	Archivado
		“Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años”.	Archivado
		“Participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”.	Aprobado, Ley 691 de 2001
		“Por medio de la cual se establecen los principios, criterios fundamentales y los mecanismos de coordinación entre las autoridades indígenas y el sistema judicial nacional de conformidad con el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia”.	Archivado

Fuente: Congreso Visible (s.f.)

De la información anterior se pueden destacar los proyectos como el de la creación de un sistema de salud y seguridad social propio para las comunidades indígenas, en estricta observancia de la medicina ancestral y las propias costumbres de cada pueblo; y los archivados relacionados con la creación de un sistema de registro civil indígena y de una universidad exclusiva para indígenas.

Período 2002 - 2006

El 10 de marzo de 2002 se realizaron las elecciones para este período, con los resultados que se presentan en las Tablas 11 y 12. La caída en la popularidad de los partidos tradicionales se vio reflejada en el surgimiento de nuevos partidos como Cambio Radical, partido de los galanistas⁶⁴.

Tabla 11

Conformación del Senado para 2002-2006

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	2.349.033	29	29%
Partido Conservador	673.153	13	13%
Movimiento Nacional Conservador	309.270	6	6%
Movimientos indígenas⁶⁵	148.387	3	3%
Otros	-	51	51%
TOTAL	-	100	-

Fuente: IPU (2016a).

Tabla 12

Conformación de la Cámara de Representantes para 2002-2006

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
-----------------------------	------------------------	----------------	-------------------

⁶⁴Y en la alternación en la presidencia de la corporación de los congresistas Luis Alfredo Ramos (2002-2003, Equipo Colombia), Germán Vargas Lleras (2003-2004, Colombia Siempre), Luis Humberto Gómez (2004-2005, Conservador) y Claudia Blum (2005-2006, Cambio Radical).

⁶⁵ No incluye a Jumi Tapias, quien fue apoyado por el Polo.

Partido Liberal	2'595.640	54	32%
Partido Conservador	910.788	21	12%
Cambio Radical	316.516	7	4%
Colombia Siempre	93.646	3	1%
AICO	35.215	1	0,6%
Otros	-	80	48,1%
TOTAL	8'292.852	166	-

Fuente: IPU (2016b).

La representación indígena -cuyos proyectos se presentan en la Tabla 13- fue importante numéricamente respecto del período anterior, con los siguientes exponentes:

- Francisco Rojas Birry, quien fue reelegido por primera y última vez⁶⁶.
- Jesús Piñacué, que fue reelegido por primera vez⁶⁷.
- Efrén Félix Tarapués Cuaical: Obtuvo 35.215 votos y conformó la Comisión II del Senado; registró seis proyectos⁶⁸. En el Anexo A se muestran sus proyectos aprobados.
- Gerardo Antonio Jumi Tapias: Recibió 21.250 votos por el partido Vía Alternativa, y fue miembro de la Comisión V del Senado⁶⁹, siendo autor de 12 proyectos (Véase Anexo A).

⁶⁶ El exconcejel de Bogotá repitió curul por el partido Huella Ciudadana gracias a los 29.578 votos que recibió para estos comicios y siendo reelegido por primera y única vez. Integró la Comisión IV del Senado, presentando 15 proyectos (Congreso Visible, s.f.).

⁶⁷ Con 83.594 integró la Comisión I del Senado y se quedó para un segundo período, convirtiéndose en cabeza de lista por sus altísimas votaciones y siendo uno de los 15 senadores más votados del 2002. Presentó 15 proyectos (Congreso Visible, s.f.).

⁶⁸ Fue reemplazado temporalmente por Oscar Aníbal Largo Calvo, del AICO (Congreso Visible, s.f.).

⁶⁹ Indígena Emberá educado por las misioneras lauritas (orden religiosa fundada por Santa Laura Montoya) desde su infancia. Fue profesor de primaria y luego presidente de la Organización Indígena de Antioquia, donde también fue diputado en 2000. Su campaña política fue apoyada por Antonio Navarro Wolff. En el 2004 se unió al Partido Polo (Congreso Visible, s.f.).

- Lorenzo Almendra Velasco: Obtuvo 70.465 votos por la circunscripción indígena apoyado por el AICO⁷⁰. Integró la Comisión I de la Cámara y presentó 24 proyectos (Congreso Visible, s.f.).

Tabla 13

Proyectos indigenistas presentados durante el período 2002-2006

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado	Bancada indígena	“Identidad cultural de los pueblos indígenas”.	Archivado
Senado-Cámara	Bancada indígena	“Por medio del cual se declara el Departamento del Amazonas como departamento ambiental y étnico de la República de Colombia”.	Archivado
Cámara	Gerardo Antonio Jumi Tapias	“Pueblos indígenas y grupos étnicos”.	Archivado
Senado	Lorenzo Almendra Velasco	“Participación de grupos étnicos”.	Archivado
Senado	Lorenzo Almendra Velasco y Francisco Rojas Birry	“Por la cual se desarrolla la participación, consulta y concertación de los grupos étnicos”.	Archivado
		“Por medio del cual se establecen medidas para la protección de los sistemas de conocimiento tradicional y acceso a los recursos biológicos a los cuales están asociados”.	Archivado
Senado	Jesús Enrique Piñacué Achicué	“Servicio militar para indígenas”.	Archivado
		“Diversidad étnica y cultural”.	Archivado
		“Por la cual se modifica el Sistema General de Seguridad Social y se adicionan normas	Archivado 3 veces

⁷⁰ Indígena del pueblo Misak y “Taita” en su comunidad. La palabra “Taita” indica que la persona que la posee como calificativo es considerada como una autoridad en su comunidad, específicamente entre los Misak.

		especiales a favor de los pueblos indígenas”.	
--	--	---	--

Fuente: Congreso Visible (s.f.).

De este período destaca el proyecto de servicio militar para indígenas, porque fue un tema novedoso y del que muy poco se ha hablado, de acuerdo con la información obtenida.

Período 2006 - 2010

El 12 de marzo de 2006 se eligió a congresistas para un nuevo período de 4 años. Los resultados se muestran en las Tablas 14 y 15⁷¹.

Tabla 14

Conformación del Senado para 2006-2010

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U)	1'008.761	20	20%
Partido Conservador	922.767	18	18%
Partido Liberal	987.708	18	18%
Cambio Radical	815.679	15	15%
Polo Democrático Alternativo	563.060	10	10%
Otros	333.177	19	19%
TOTAL	5'392.348	100	
Circunscripción especial indígena			
ASI	44.557	1	-
AICO	21.304	1	-

Fuente: UPI (2016a).

Tabla 15

Conformación de la Cámara de Representantes para 2006-2010

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	1'646'404	36	17%
Partido de la U	1'453'353	29	15%

⁷¹ . En este período fueron por primera vez presidentes de la corporación 2 mujeres: Dilia Francisca Toro (2006-2007) y Nancy Patricia Gutiérrez (2007-2008, Cambio Radical); también lo fueron el conservador Hernán Andrade (2008-2009), y Javier Cáceres (2009-2010, CR).

Partido Conservador	1'363'656	30	14%
Cambio Radical	932'207	20	10%
Polo Democrático Alternativo	708'664	9	7%
Otros	1'167.680	42	25,3%
TOTAL	8.560.269	166	-
Circunscripciones especiales			
Indígenas (PDA)	29.599	1	-
Otros	31.432	4	-
Total	61.031	5	-

Fuente: IPU (2016b).

En este período se implementó el sistema de la circunscripción especial indígena, con el cual se garantizó el acceso a los nativos al Congreso, ya que se crearon curules específicas para ellos y para otras minorías constitucionales. Los primeros representantes indígenas elegidos por esta modalidad, y cuyos proyectos están en la Tabla 16, fueron:

- Jesús Piñacué Achicué: Quien fue reelegido por segunda vez, se convirtió en el indígena que más períodos consecutivos ha permanecido en el Congreso; integró la Comisión II del Senado, y presentó 11 proyectos⁷² (Congreso Visible, s.f.).
- Ernesto Ramiro Estacio: Conformó la Comisión V del Senado⁷³ y presentó 4 proyectos (Congreso Visible, s.f.).
- Orsinia Patricia Polanco Jusayu: Fue elegida con 29.599 votos por la circunscripción especial indígena, y fue miembro de la Comisión V de la Cámara⁷⁴. Es la primera mujer indígena en la historia del Congreso y presentó 18 proyectos (Congreso Visible, s.f.).

⁷² En su tercera campaña recibió el apoyo del partido ASI. Obtuvo 24.196 votos.

⁷³ Obtuvo 9.901 votos por el AICO.

⁷⁴ Licenciada en etnoeducación de la etnia wayuu. Fue el segundo congresista que recibió apoyo de un partido no étnico, el Polo Democrático Alternativo.

Tabla 16

Proyectos indigenistas presentados durante el período 2006-2010

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado	Ernesto Ramiro Estacio	“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”.	Archivado 2 veces
Senado	Jesús Piñacué Achicué	“Por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes”.	Archivado
		“Por medio del cual se establece el Estatuto Integral sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.	Retirado
		“Cátedra de Interculturalidad Manuel Quintín Lame”.	Archivado
		“ARS y EPS indígenas”.	Archivado
		“Justicia indígena”.	Archivado

Fuente: Congreso Visible (s.f.).

En este período nuevamente se puso sobre la mesa el asunto de la salud pública para indígenas, además de que se intentó crear un código con todas las disposiciones normativas para las indígenas colombianas, un auténtico “código del indígena”.

Período 2010 - 2014

El 14 de marzo de 2010 se votó para un nuevo Congreso, obteniéndose los datos incluidos en las Tablas 17 y 18⁷⁵.

⁷⁵ Fueron presidentes de la Corporación Armando Benedetti (2010-2011) y Roy Barreras (2012-2013) -ambos por el Partido de la U-, el conservador Juan Manuel Corzo (2011-2012), y el liberal Juan Fernando Cristo (2013-2014).

Tabla 17*Conformación del Senado para 2010-2014*

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido de la U	2'792.944	28	24%
Partido Conservador	2'257.335	22	20%
Partido Liberal	1'724.151	17	15%
Partido de Integración Nacional (PIN)	892.720	9	8%
Cambio Radical	861.816	8	7%
Polo	824.948	8	7%
Alianza Verde	521.503	5	4%
MIRA	324.109	3	2%
ASI (Circunscripción indígena)	27.453	1	0,98%
AICO (Circunscripción indígena)	24.045	1	0,98%
TOTAL	10'588.261	102	

Fuente: Registraduría Nacional (2021).

Tabla 18*Conformación de la Cámara de Representantes para 2010-2014*

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido de la U	⁷⁶	48	29%
Partido Conservador	-	36	21%
Partido Liberal	-	36	21%
Cambio Radical	-	16	9,6%
PDA ⁷⁷	-	4	2,4%
ASI	15.115	1	0,6%
Otros	-	15	9,09%
TOTAL	9'459.289	165	

Fuente: Registraduría Nacional (2020).

Los congresistas indígenas de este período fueron tres, y sólo se presentó un proyecto en materia indígena, incluido en la Tabla 19, siendo uno de los períodos menos activos en toda la trayectoria indígena en el Congreso. Los congresistas nativos fueron:

⁷⁶ Datos no disponibles

⁷⁷ Incluyendo a Hernando Hernández, indígena Chamí

- Marco Aníbal Avirama Avirama: Con 6.364 votos logró una curul en el Senado y fue miembro la Comisión II⁷⁸. (Congreso Visible, s.f.).
- Hernando Hernández Tapasco: Fue elegido representante a la Cámara por Caldas con 8.422 votos⁷⁹, y fue miembro la Comisión V de la Cámara (Congreso Visible, s.f.).
- Germán Bernardo Carlosama López: Obtuvo 15.115 votos y conformó la Comisión VII de la Cámara de Representantes por Nariño⁸⁰ (Congreso Visible, s.f.).

Tabla 19

Proyectos indigenistas presentados durante el período 2010-2014

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Cámara	Germán Carlosama López	“Por medio de la cual se declara patrimonio de la Nación el "Inty Raimy" (21 de junio – año nuevo de los Pastos y Quillasingas) en el departamento de Nariño y Putumayo”.	Archivado

Fuente: Congreso Visible (s.f.).

⁷⁸ Indígena de la etnia Cocunuco, es militante activo del CRIC, del que fue presidente durante varios períodos en los años 70. Su experiencia en la gestión y la capacitación en derechos humanos para los pueblos indígenas es amplia, siendo delegado del CRIC para el Segundo Congreso Indígena en Ecuador, en 1990, representante legal de la fundación Proindígenas, y presidente del ASI entre 2004 y 2009.

⁷⁹ Indígena de la etnia Emberá-Chamí, es un humanista y líder indígena en Caldas. Recibió el apoyo de las comunidades indígenas de su región, y del partido PDA, que le dio aval para las elecciones de marzo. En febrero del 2014 se adhirió al Movimiento Unidad Indígena y Popular por Colombia (MUIPC)

⁸⁰ Abogado nacido en el resguardo Tercán, en Mallama, Nariño. Docente en escuelas étnicas de su resguardo, fue tesorero de los gobiernos locales de Ipiales y Mallama. Presentó 9 proyectos y fue el encargado de crear una sección en la página web del Congreso, con datos sensibles de los senadores, como sus declaraciones de renta y registros de los conflictos de intereses de cada uno de ellos; lo anterior porque perteneció a la Campaña por la Transparencia. Fue el primer indígena en formar parte del cuerpo directivo de la Cámara, pues fue elegido vicepresidente II de la Cámara para la última legislatura del período.

Período 2014 - 2018

Las elecciones del 9 de marzo de 2014 arrojaron los datos contenidos en las Tablas 20 y 21⁸¹. En este período resultó vencedor el Partido de la U, surgido durante el gobierno de Álvaro Uribe, siendo el primer partido en desplazar a los dos tradicionales en la historia del país.

Tabla 20

Conformación del Senado para 2014-2018

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido de la U	2.230.208	21	15,5%
Centro Democrático	2.045.564	19	14,2%
Partido Conservador	1.944.284	18	13,5%
Partido Liberal	1.748.789	17	12,2%
Cambio Radical	996.872	9	6,9%
Movimiento Alternativo Social e Indígena (MAIS)	45.964	1	0,3%
ASI (Circunscripción i.)⁸²	34.293	1	0,2%
Otros	-	15	14,7%
TOTAL	-	102	

Fuente: Registraduría Nacional (2021).

Tabla 21

Conformación de la Cámara de Representantes para 2014-2018

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido de la U	2'297.786	39	16%
Partido Liberal	2.022.097	37	14,1%
Partido Conservador	1'884.706	27	13,1%
Centro Democrático	1'355.358	19	9,4%
Cambio Radical	1'108.502	16	7,7%
AICO	28.360	1	0,1%
Otros	-	23	22,54%
TOTAL	-	102	-

⁸¹ Fueron presidentes de la corporación José David Name (2014-2015) y Óscar Lizcano (2016-2017), de la U, el liberal Luis Fernando Velasco (2015-2016), y Efraín Cepeda Saravia (2017-2018), de los conservadores.

⁸² Circunscripción especial indígena

Fuente: Registraduría Nacional (2021).

Para este período resultaron elegidos cuatro parlamentarios indígenas, cuyos proyectos se presentan en la Tabla 22:

- Marco Avirama Avirama: Fue reelegido para este período. Con un consolidado final de 43 proyectos es uno de los congresistas indígenas más prolíficos de la historia del Congreso⁸³ (Congreso Visible, s.f.).
- Luis Evelis Andrade Casama: Obtuvo 15.961 votos y formó parte de la Comisión VII del Senado⁸⁴ (Congreso Visible, s.f.).
- Carlosama López: Fue reelegido para un segundo período consecutivo, integrando la Comisión II del Senado⁸⁵.
- Édgar Alexander Cipriano Moreno: Obtuvo 1.001 votos y conformó la Comisión VI de la Cámara de Representantes por Guainía⁸⁶, hasta su pérdida de investidura en el 2017, por tráfico de influencias. Logró presentar 13 proyectos (Congreso Visible s.f.). Su reemplazo fue Pablo Eladio Alba.
- Pablo Eladio Alba Medina. Reemplazó a Cipriano Moreno por el tiempo que le restaba en la curul, desde agosto de 2017 hasta el final de la legislatura⁸⁷ (Congreso Visible, s.f.).

⁸³ Con 12.161 votos logró su reelección directa.

⁸⁴ Filósofo de la Universidad Santo Tomás y sacerdote claretiano retirado de la Universidad Pontificia Bolivariana, donde cursó teología, perteneciente a la etnia emberá, fue consejero mayor de la ONIC, para luego formar parte del partido MAIS, derivado del ONIC.

⁸⁵ Con 14.349 logró una segunda curul para Nariño y fue miembro de la Comisión VII.

⁸⁶ Indígena del resguardo El Paujil, en Guainía.

⁸⁷ Indígena de la etnia Piratapuyo, con estudios en Economía y etnoeducación.

Tabla 22

Proyectos indigenistas presentados durante el período 2014-2018

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Cámara	Germán Carlosama López	“Fondo nacional Alvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas”.	Aprobado, Ley 1986 de 2019
Senado	Marco Avirama	“Cuotas mínimas en educación superior para minorías étnicas”.	Retirado
	Avirama	“Honores a Manuel Quintín Lame Chantre”.	Archivado
Senado-Cámara	Bancada indígena	“Comisión Legal para los Pueblos Indígenas”.	Archivado 3 veces

Fuente: Congreso Visible (s.f.)

Período 2018 - 2022

El 11 de marzo de 2018 se realizaron los comicios más recientes a la fecha. Los resultados se presentan en las Tablas 23 y 24. En estas elecciones triunfó nuevamente el uribismo, ahora bajo el partido Centro Democrático⁸⁸.

Tabla 23

Conformación del Senado para 2018-2020

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Centro Democrático	2'513.320	19	16,4%
Cambio Radical	2'155.487	16	14%
Partido Conservador	1'927.320	15	12,5%
Partido Liberal	1'901.933	14	12,4%
Partido de la U	1'853.054	14	12,1%
Alianza Verde	1'317.429	10	8,6%
Polo Democrático Alternativo	736.367	5	4,8%
Lista de la Decencia (Coalición)	523.286	4	3,4%
MIRA	501.489	3	3,2%
ASI	72.591	1	0,5%
AICO	34.957	1	0,26%

⁸⁸ Fueron elegidos presidentes del Congreso el uribista Ernesto Macías (CD, 2018-2019), el liberal Lidio García Turbay (2019-2020) y Arturo Char (Cambio Radical, 2020-2021).

FARC	52.532	5 ⁸⁹	0,3%
TOTAL	13'066.479	102	-

Fuente: Registraduría Nacional (2021).

Tabla 24

Conformación de la Cámara para 2018-2020

Partido o movimiento	Número de votos	Curules	Porcentaje
Partido Liberal	2'471.400	35	16,6%
Centro Democrático	2'382.357	32	16%
Cambio Radical	2'140.464	30	14,1%
Partido de la U	1'840.253	25	12,3%
Partido Conservador	1'819.634	21	12,2%
Alianza Verde	883.547	9	5,9%
MIRA	584.723	1	3,9%
Polo Democrático Alternativo	444.746	2	2,9%
Opción Ciudadana	310.679	2	2%
Coalición Lista de la Decencia	262.282	2	1,7%
FARC	32.636	5	0,21%
Otras	230.161	3	1,3%
MAIS (Circunscripción i.)	99.628	1	0,74%
TOTAL	13'402.882	164	-

Fuente: Registraduría Nacional (2021)

Como representantes indígenas -cuyos proyectos se ilustran en la Tabla 25- resultaron elegidos los siguientes⁹⁰:

- Feliciano Valencia Medina: 29.449 votos le permitieron llegar al Senado, y compone la Comisión II⁹¹ (Congreso Visible, s.f.).

⁸⁹ A pesar de que fueron refrendadas en las urnas, las curules de las FARC fueron asignadas a pesar de su derrota en las urnas.

⁹⁰ La tabla 25 sólo presenta los proyectos presentados hasta el año 2020.

⁹¹ Indígena nasa, homenajeado con el Premio Nacional de Paz en 2000. Fue un recolector de café y algodón en su juventud, y miembro del Consejo Directivo del CRIC.

- Abel David Jaramillo Largo: Logró 23.279 votos por la circunscripción indígena y hace parte de la Comisión II de la Cámara⁹² (Congreso Visible, s.f.).
- Manuel Bitervo Palchucan Chingal: Ganó su curul en el 2018 con 13.533 votos y es miembro de la Comisión VII del Senado⁹³ (Congreso Visible, s.f.).

Tabla 25

Proyectos indigenistas presentados durante el período 2018-2020

Institución	Autor	Proyecto	Estado
Senado-Cámara	Bancada indígena y otros	“Naturaleza como sujeto de derechos”.	Archivado
Senado-Cámara	Feliciano Valencia Medina y Abel Jaramillo Largo	“Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena”.	En trámite
Senado	Manuel Bitervo Palchucan Chingal	“Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado”.	En trámite
Senado-Cámara	Bancada indígena	“Marco regulatorio de la hoja de coca”.	En trámite

Fuente: Congreso Visible (s.f.).

Visto todo lo anterior, en la tabla se presentan los proyectos presentados por congresistas indígenas que lograron ser aprobados y se convirtieron en ley. Desafortunadamente sólo el 6% (3 proyectos de 43) lograron ser aprobados, lo que demuestra el poco interés de los congresistas en apoyarlos. La lista de proyectos aprobados desde 1991 hasta 2020 se presenta en la Tabla 26.

⁹² Administrador público de la etnia emberá, integrando varios cargos en su natal Caldas, como por ejemplo alcalde de Riosucio y miembro de varias juntas directivas de varias entidades del estado como Corpocaldas.

⁹³ Administrador de empresas de los pastos. Se presentó a los comicios de 2014, donde su buena votación no fue suficiente para lograr una curul en el Senado.

Tabla 26

Compilado final de proyectos indígenas aprobados

Autor	Proyecto
Anatolio Quirá	“Por la cual, se crea el Ministerio del Ambiente y los recursos naturales, y se constituye el Sistema Nacional Ambiental”.
Jesús Enrique Piñacué Achicué	“Participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”.
Germán Carlosama López	“Por medio del cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas y se dictan otras disposiciones”.

Fuente: Elaboración propia.

Por desgracia para las comunidades indígenas colombianas la actividad legislativa indigenista no ha sido apoyada por los otros sectores representados en el Congreso, ya que proyectos innovadores como la creación de una universidad exclusiva para pueblos indígenas no recibió el respaldo necesario para convertirse en una ley que la hiciera realidad. Otros proyectos truncos fueron el de la creación de un sistema de salud y seguridad social para indígenas - respetuoso de sus costumbres y de la medicina tradicional-, varios festivales y días feriados para conmemorar a personas ilustres de las comunidades (como Manuel Quintín Lame, quien inspiró a la guerrilla MAQL) y la elevación a la categoría de patrimonio cultural de la Nación, y un registro civil para indígenas.

Respecto de la participación y representación indígena en estas corporaciones, se logra deducir que en promedio el 2% de las curules fueron ocupadas por indígenas -excepto en el período 1994-1998, cuando llegó al histórico 5%-, lo cual ha dificultado enormemente que la causa indígena influya con fuerza la agenda legislativa. Como consecuencia a su reducido número de curules propias, los grupos indígenas se han acercado cada vez más a los

movimientos alternativos, como el Polo Democrático Alternativo, que contaba con una agenda progresista, ecologista y de izquierda; el partido Alianza Verde, con un programa pluralista y ambientalista pero alineado al sector moderado de la izquierda; y recientemente por medio de alianzas con fuerzas de izquierda, como la Lista de la Decencia, conformada por la UP, la Colombia Humana del senador y ex militante del M-19 Gustavo Petro, y los partidos indigenistas ASI y MAIS (Congreso Visible, s.f.).

Pese a éste panorama negativo, la actividad legislativa de los indígenas ha sido muy importante, aún con muchísimos proyectos no indigenistas archivados, que representan aproximadamente el 94% de toda sus iniciativas legislativas⁹⁴, hay que agradecerles a estos congresistas indígenas por su importante legado a la causa indígena, siendo incluso algunos de sus artífices aquellos soñadores incansables que llegaron a la Asamblea Nacional Constituyente en aquel sombrío 1991, con el objetivo de contribuir en la transformación de Colombia en una nación multicultural. Su aporte ha sido fundamental en la búsqueda de identidad de una nación que poco a poco se recupera de su pasado violento y se encamina hacia la paz que siempre ha necesitado.

Conclusiones

La inclusión efectiva de las comunidades indígenas se ha dado mediante la participación política de estos pueblos a lo largo de casi 30 años de vigencia de la Constitución de 1991, actividad que incluso se remonta a la propia elaboración de la carta política, a través de la Asamblea Nacional Constituyente. Si bien el número de delegados indígenas fue irrisorio -

⁹⁴ En el Anexo A se muestran solo los que fueron aprobados, pocos en comparación a todos los presentados.

apenas dos de 70 miembros, si se tiene en cuenta que el tercero de los delegados no tenía derecho de deliberación- el acceso en sí mismo de estos delegados a la ANC representó un auténtico cambio en el paradigma político y social de Colombia.

Su inclusión no fue, desafortunadamente, fruto de su propio mérito -debido por ejemplo al mayor conciencia de la sociedad colombiana por la situación de las comunidades indígenas y la toma en serio de su viabilidad política- sino porque para la etapa histórica en cuestión se respiraban aires de cambio y urgentes necesidades que requerían de transformaciones importantes en la sociedad colombiana, cambios en los que también se buscaba la inclusión de las minorías étnicas, a la que por supuesto pertenecen los indígenas.

Hay que recordar que esos cambios se hicieron necesarios porque la sociedad colombiana atravesaba tiempos difíciles; y que luego de varios años de recrudecimiento del conflicto armado interno, los colombianos entendieron que sólo mediante el diálogo, el respeto por la diferencia y la adaptación institucional en miras de la inclusión de las minorías políticas y étnicas era posible recomponer el rumbo de una nación que estaba al borde del colapso.

Los colombianos entendieron que era inútil presumir de tener instituciones antiquísimas y un sistema democrático estable y “admirado” por los países de la región -porque aunque estable, no estaba exento de controversias-, si la sociedad a la que debían regular esas instituciones estaba sumida en el caos y sus miembros en continuo enfrentamiento, que llegaba incluso al menoscabo de su dignidad humana. Fue así como se pasó del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, con el individuo como centro de la agenda política.

El cambio permitió que las minorías de todo tipo fueran tenidas en cuenta en las discusiones sociales importantes (como las que se desarrollaron en la ANC), debido a que uno de los factores que permitía y justificaba la violencia desmedida que sufría el país -y en consecuencia el caos social de la época- era precisamente la falta de integración de sectores no alienados con el sistema político gobernante, y la intolerancia para con ellos. La consecuencia natural fue entonces que con la inclusión y el respeto por el otro, se pudieran enfrentar varios problemas sociales que llevaban años relegados e ignorados, y que eran motivo de la hecatombe social de la época.

En medio de ese ambiente reformista fue que la causa indígena obtuvo por fin su visibilización, ya que al tratarse de minorías étnicas, también gozaron de la apertura que se estaba promoviendo con la ANC. Lo anterior fue importante por dos razones: a) porque le dio acceso a la causa indígena a la política y b) porque era el cumplimiento de los postulados de pluralismo y multiculturalidad, que se aplicaron por la necesidad de controlar la intolerancia, causante de varios enfrentamientos armados que estaba desangrando a Colombia. Esto derivó en la consecución de varios derechos para los indígenas colombianos, de los que hoy gozan las comunidades reconocidas por el Estado colombiano; además nutrió el sistema democrático colombiano, porque permitió que verdaderamente sectores minoritarios tuvieran participación dentro del sistema democrático colombiano.

Los logros alcanzados por los representantes indígenas a favor de sus comunidades fueron claves para la mejora en los *modus vivendi* de los nativos. El Estado colombiano asumió por primera vez el desafío de no imponer a los indígenas un modelo “civilizado” de vivencia,

sino que por el contrario se obligó a aplicar políticas públicas con enfoque especial y a permitir que los mismos indígenas establecieran y aplicaran sus propias políticas.

Por ejemplo se consagró como deber del Estado el respeto por la cultura y la identidad indígenas, que no se limitaba a un respeto físico (la no agresión de los indígenas ni el desmejoramiento de sus condiciones), sino también un respeto simbólico, permitiendo que estos pueblos puedan desarrollar sus formas de vida a través de otras garantías y de la toma de decisiones con enfoque especial. El respeto por las garantías ya consagradas se justifica en que ningún derecho es útil sin las mínimas condiciones para poder ejercerlos; de ahí radica la importancia de la preservación cultural, ya que sin su cultura la comunidad no puede desarrollar su forma de vida.

Es por medio de las políticas públicas con enfoque étnico que el Estado colombiano da aplicación a las garantías indígenas consagradas en la carta política de 1991. Por ejemplo, a través de la consulta previa y su regulación, el Estado permite a las comunidades indígenas decidir sobre temas muy específicos que los afectan y les atañen, siendo su opinión no sólo necesaria y de importante consideración, sino que además es vinculante, es decir que tiene verdadero peso e importancia, cuando antaño los indígenas no tenían ni siquiera el derecho a hablar ni menos a opinar. Otra muestra de esto fue el de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), que les permitió a los indígenas colombianos contar con la aprobación y reconocimiento de sus propias instituciones jurídicas. El logro constituyó no sólo la consagración del derecho a la autonomía jurídica, sino que también dotó a sus instituciones de validez jurídica, y apoyo y reconocimiento del sistema jurídico nacional o jurisdicción ordinaria.

Las anteriores son muestras de que no sólo bastaba con el respeto a la cultura autóctona y la consagración de varios derechos encaminados en el progreso cultural y de vida de los indígenas colombianos. Fue necesaria la creación de acciones afirmativas, políticas de diferenciación positiva, así como la creación de instituciones favorables a estas transformaciones. Si bien no se dio la visibilización que quizá los grupos indígenas esperaban o se merecían después de siglos de vulnerabilidad, si representó un avance muy importante. El hecho de pasar de no tener voz a tener poder decisorio, primero sobre sus *modus vivendi* y luego sobre asuntos de índole nacional, es sin dudas un importante avance hacia la consecución de la tan anhelada igualdad entre los pueblos, paso indispensable para conseguir la tan anhelada paz.

El camino de la inclusión y la tolerancia basada en el respeto por la diferencia aún está en construcción. Pese a que ya han pasado tres décadas desde que los primeros indígenas empezaron a integrar instancias de decisión nacional. Existen varios desafíos para lograr la completa integración de los pueblos indígenas a la sociedad colombiana: a) la falta de interés estatal por establecer políticas públicas encaminadas en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, b) la falta de interés de la población por la causa indígena, y, c) la falta de liderazgo de los actuales representantes indígenas, condición que no faltó en los primeros representantes.

Colombia no está lejos de dar cumplimiento a los postulados de Multiculturalidad y Pluralismo plasmados en la carta de navegación de la nación, ya que todo lo expuesto anteriormente muestra un avance importante en el duro trabajo por la inclusión de los indígenas en la sociedad colombiana, lo que no puedo por el contrario tomarse como una victoria

definitiva, sino como un punto de inflexión y de referencia para continuar hacia el camino de lograr la tan anhelada participación activa de las comunidades indígenas colombianas en las instituciones del país.

Referencias

- Actualidad Étnica (1999). *Francisco Rojas Birry*. Recuperado de:
<http://www.actualidadetnica.com/politica/3458-francisco-rojas-birry.html>
- Banrepcultural [Red Cultural del Banco de la República] (2016). *La Asamblea Nacional Constituyente 1991-2016*. Recuperado de: <https://proyectos.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente>
- Blanco-Blanco, J. (2005). Colombia Multicultural: Historia del Derecho a la Inclusión. *Diálogos de Saberes*, (22), 81-94. Recuperado de:
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/download/3932/3307/6543>
- Blanco-Blanco, J. (2006). Implicaciones del Conflicto Armado Interno en el Desarrollo y Evolución de la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia. *Diálogos de Saberes*, 25, 53-90. Recuperado de:
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/download/1970/1589/3197>
- Blanco-Blanco, J. (2011). Tierra, Autonomía y Ancestralidad, una Tríada de Poder al Interior de la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 14(28), 25-44. Recuperado de:
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2377/2074>
- Cardona-Arias, J.A. (2012). Sistema Médico Tradicional de Comunidades Indígenas Emberá-Chamí del Departamento de Caldas-Colombia. *Revista de Salud Pública*. 14(4), 630-643. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v14n4/v14n4a08.pdf>

Cepeda-Castro, I. (2006). Genocidio Político: el Caso de la Unión Patriótica en Colombia. *Historias de América. Revista CEJIL*, 1(2), 101-111. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24797.pdf>

Congreso de la República de Colombia (s.f.). *Proyectos de Ley*. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley>

Congreso Visible (s.f.). *Congresistas*. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/congresistas/>

Corte Constitucional de Colombia (2018). Sentencia T-357 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-357-18.htm>

Escuela de Derechos del Pueblo Ebera [EDPE]; ICBF & UNFPA (2011). *Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de: <https://www.onic.org.co/canastadesaberes/113-cds/publicaciones/derechos/1468-derechos-de-los-pueblos-indigenas-escuela-de-derechos-del-pueblo-ebera>

Estracht-Mira, N. (2001). La Máscara del Multiculturalismo. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 94(104). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-104.htm>

Estrada-Vélez, S. (2014). El Neoconstitucionalismo Principista. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 17(33), 27-42. Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/781/533>

García-Lozano, L.F. (2014). Dicotomías en el Sistema Jurídico Indígena: La Debilidad de un Garantismo Extremo. *Verba Iuris*, 31, 206-218. Recuperado de:

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/download/57/51/110>

Gómez-Velásquez, A. (2018). La Jurisdicción Especial Indígena en el Sistema Jurídico Colombiano. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, 25. Recuperado de:

http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572018000100021

Gómez-Patiño, D.P. y Cristancho, C. (2015). Pueblos Indígenas: Defensa de sus Imaginarios e Identidades Culturales en la Disputa por el Territorio. *Verba Iuris*, 34, 13-34. Recuperado de: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/download/21/19/44>

Granda-Marín, A. (1994). *Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991*. Recuperado de: http://cmap.upb.edu.co/rid=1144355616843_879169042_678/constituci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20alberto.doc

Herrán-Pinzón, O.A. y García-Hernández, G. (2010). Identidad Judicial Indígena frente a la Jurisdicción Ordinaria Actual en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 13(26), 29-42. Recuperado de:

<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2419/2112>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (s. f.). *La Constituyente de 1991*. [Archivo en PDF]. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/La_constituyente_de_1991.pdf

Inter-Parliamentary Union [IPU] (2008a) *Colombia. Senado de la República (Senate)*.

Recuperado de: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2068_arc.htm

Inter-Parliamentary Union [IPU] (2008b) *Colombia. Cámara de Representantes (House of Representatives)*. Recuperado de: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2067_arc.htm

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*. Editorial Paidós. Recuperado de:

<https://s87f1bcd5ab6a942.jimcontent.com/download/version/1365390415/module/4810217466/name/Ciudadania%20Multicultural%20Kymlicka.pdf>

Kymlicka, W. (2001). Pensar el Multiculturalismo. Entrevista a Will Kymlicka. *Iconos, Revista de FLASCO-Ecuador*, 10, 118-129. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5016275.pdf>

Kobayashi, A. (1983), *Multiculturalism: Representing a Canadian Institution*, en Duncan, James S; Duncan, Ley, eds., *Place/culture/representation*, Routledge, 205-206, ISBN 0-415-09451-8

“La Constituyente Tendrá hoy 70 Reformadores”. (9 de diciembre de 1990). *El Tiempo*. p.1. Recuperado de:

<https://news.google.com/newspapers?id=rpocAAAIBAJ&sjid=kGUEAAAIBAJ&hl=es&pg=6152%2C4224304>

La Silla Vacía (s.f.). *Gabriel Muyuy Jacanamejoy*. Recuperado de:

<https://lasillavacia.com/users/gabriel-muyuy-jacanamejoy>

Lasalle, F. [Ed.]. (1999). *¿Qué es una Constitución?* [Archivo en PDF]. 35-42.

Recuperado de: https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf

Madrid-Malo, M. (1998). *Constitución Política de Colombia: Comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Tomo I: Preámbulo - De los principios fundamentales - De la reforma de la Constitución*. Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado de:

https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpc_pre_titulo_i_y_xiii.pdf

Muelas-Hurtado, L. (20 de marzo de 1991). *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 83*. Gaceta Constitucional No. 24. Recuperado de

<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/373>

Núñez-Leiva (2014). El Movimiento del Derecho Libre: Una Fuente de Ideas que Perviven Hasta Hoy en Distintas Teorías del Derecho, Incluso en el Constitucionalismo Contemporáneo. 42. *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*. Recuperado de:

<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/download/5734/6609>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2007). Recuperado de:

https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet1_es.pdf

Paolantonio, M.E. (s.f.). Antecedentes y Evolución de, Constitucionalismo: Constitucionalismo Liberal y Constitucionalismo Social. *Lecciones y Ensayos*, 47. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/antecedentes-y-evolucion-del-constitucionalismo-constitucionalismo-liberal-y-constitucionalismo-social.pdf>

“Quien es Quien en el Congreso” (22 de febrero de 1994). *El Tiempo*. Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-51838>

Rampf, D. y Chavarro, D. (2014). La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la Exclusión a la Inclusión o ¿un Esfuerzo en Vano? *Berghof Foundation Operations Gmb H, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Programa por la Paz*. [Archivo en PDF]. Recuperado el 12 de febrero de 2020 de:

https://www.berghoffoundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/Colombia_Paper_1_Final_Layout_Spanish_v2.pdf

Red Cultural del Banco de la República [Banrepcultural] (2017b). *Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Recuperado de:

https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Miembros_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente_de_1991#Autoridades_Ind.C3.ADgenas_de_Colombia_.28AICO.29

Registraduría Nacional del Estado Civil (2011). *El Camino hacia una nueva Constitución Nacional de Colombia*. Recuperado de:

https://www.registraduria.gov.co/rev_electro/2011/rev_elec_julio/revista_julio2011.html#01

Registraduría Nacional del Estado Civil (2021). *Histórico de Resultados*. Recuperado de:

<https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635->

“Renunció Pastrana Ayer Ante Plenaria” (13 de junio de 1991). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-102043>

Rojas-Birry, F. (30 de marzo de 1991). *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. N° 119*. Gaceta Constitucional No. 29. Recuperado de:

<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>

Santos-Pérez, A. e Ibeas-Miguel, J. (1995). Elecciones y Reforma Política en Colombia (1990-1991). *Revista de Derecho Político*, 40, 341-378. Recuperado de: [http://e-](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1995-40-14000/PDF)

[spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1995-40-14000/PDF](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1995-40-14000/PDF)

Senado de la República de Colombia (2021). *Consulta de Proyectos de Ley Senado de la República*. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley>

Torres-Ávila, J. (2019). Los Fundamentos del Sistema de Derechos y Libertades en la Constitución de 1991. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 22(44), 49-66. Recuperado de:

<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/3623/3585>

UNICEF y Oficina De Área Para Colombia Y Venezuela (s.f.). *Los Pueblos indígenas en Colombia. Derechos, Políticas y Desafíos*. Recuperado de:

<https://www.onic.org.co/canastadesaberes/113-cds/publicaciones/derechos/1475-los-pueblos-indigenas-en-colombia-derechos-politicas-y-desafios>

“Voto del 90 por Ciento de las Mesas” (10 de diciembre de 1990). P. 6A. *El Tiempo*. Recuperado de:

<https://news.google.com/newspapers?id=r5ocAAAIBAJ&sjid=kGUEAAAIBAJ&hl=es&pg=6630%2C4833238>

Anexos

Anexo A. Proyectos de ley no indigenistas aprobados entre 1992 y 2020⁹⁵

Autor	Año	Proyecto	Estado
Floro Alberto Tunubalá Paja y otros	1992	“Por la cual se dictan algunas disposiciones en materia de procedimiento penal”.	Aprobado, Ley 7 de 1992
Lorenzo Muelas Hurtado y otros	1995	“Por el cual, se establece el estatuto legal para fronteras terrestres de la república y la frontera marítima del Golfo de Urabá”.	Aprobado, Ley 191 de 1995
Francisco Rojas Birry, Jesús Enrique Piñacué Achicué y otros	1998	“Por medio de la cual se reglamenta las veedurías ciudadanas y las juntas de vigilancia”.	Aprobado, Ley 563 de 2000
Jesús Enrique Piñacué Achicué y otros	1999	“Por la cual se modifican y adicionan los Decretos 258 y 350 de 1999, proferido en desarrollo de la emergencia económica declarada mediante el Decreto 195 de 1999 y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado, Ley 608 de 2000
Francisco Rojas Birry y otros	2001	“Por medio de la cual se adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia – Competencia de la Corte Penal Internacional”.	Aprobado, Acto Legislativo 02 de 2001
Francisco Rojas Birry y otros	2004	“Por medio del cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994”.	Aprobado, Ley 1029 de 2006
Francisco Rojas Birry, Jesús Enrique Piñacué, Lorenzo Almendra y otros	2004	“Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia - Circunscripciones Electorales”.	Aprobado, Acto Legislativo 02 de 2005

⁹⁵ Es menester aclarar que todos los proyectos aquí mencionados fueron elaborados por un número plural de congresistas, y no sólo por los congresistas indígenas mencionados. Se omiten a los otros autores por fines de practicidad y en beneficio del contenido desarrollado.

Lorenzo Almendra Velasco y otros	2005	“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.	Aprobado, Ley 1098 de 2006
Orsinia Polanco Jusayu y otros	2006	“Por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación al Festival Internacional de Poesía de Medellín y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado, Ley 1291 de 2009
Jesús Piñacué Achicué y otros	2006	“Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política”.	Aprobado, Acto Legislativo 03 de 2007
Jesús Piñacué Achicué y otros	2006	“Por el cual se adopta una reforma constitucional, en materia del régimen especial del distrito capital de Bogotá, relacionada con la congelación del número actual de integrantes del concejo distrital”.	Acumulado en el Acto Legislativo 03 de 2007
Orsinia Polanco Jusayu y otros	2008	“Por medio del cual se reforma políticamente la Constitución Política de Colombia y se introducen otras modificaciones”.	Aprobado como Acto Legislativo 01 de 2009
Orsinia Polanco Jusayu y otros	2009	“Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia”.	Aprobado, Ley 1434 de 2011
Hernando Hernández Tapasco y otros	2011	“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes”.	Aprobado Ley 1638 de 2013
Hernando Hernández Tapasco y otros	2012	“Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado, Ley 1719 de 2014

Marco Aníbal Avirama Avirama y otros	2013	“Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”.	Aprobado, Ley 1696 de 2013
Marco Aníbal Avirama Avirama y otros	2013	“Por medio de la cual se rinde homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano en la educación, la medicina, la ciencia, la cultura y la política”.	Aprobado, Ley 1759 de 2015
Hernando Hernández Tapasco y otros	2013	“Por medio del cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado como Ley 1694 de 2013
Germán Carlosama López y otros	2013	“Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”.	Aprobado como Ley 1696 de 2013
Luis Evelis Andrade Casama y otros	2014	“Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado Ley 1797 de 2016
Luis Evelis Andrade Casama y otros	2015	“Por medio de la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida del ilustre ciudadano Carlos Gaviria Díaz”.	Aprobado como Ley 1783 de 2016
Germán Carlosama López	2015	“Por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo”.	Aprobado Ley 1808 de 2016
Germán Carlosama López y otros	2015	“Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 del Código Sustantivo del Trabajo – Horas Extras”.	Aprobado Ley 1846 de 2017
Luis Evelis Andrade Casama y otros	2017	“Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad, mayores de edad”.	Aprobado como Ley 1996 de 2019

Luis Evelis Andrade Casama y otros	2017	“Por medio de la cual se modifica la Ley 582 de 2000. - Crea el Comité Paralímpico Colombiano”.	Aprobado Ley 1946 de 2018
Germán Carlosama López y otros	2017	“Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia”.	Aprobado Ley 1964 de 2019
Abel Jaramillo Largo y otros	2019	“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable” - en memoria de Gilma Jiménez”.	Aprobado, Acto Legislativo 1 de 2020

Fuente: Congreso de Colombia (s.f.) y Congreso Visible (s.f.).