



DERECHOS DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

DIAGNÓSTICO, FUENTES JURÍDICAS Y CRITERIOS DE ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

ANGÉLICA GAMBA, LILIANA GRACIA,
SERGIO LESMES, ANGIE PINEDA,
YAMILE ROJAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

IGNACIO MANTILLA PRADA
Rector Universidad Nacional de Colombia

CARLOS ALBERTO GARZÓN
Vicerrector General

JUAN MANUEL TEJEIRO
Vicerrector Académico

FABIO LÓPEZ DE LA ROCHE
Director Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI

SERGIO ARMANDO LESMES ESPINEL
Coordinador Académico Investigador / Autor

YAMILE ROJAS LUNA
Asesora Jurídica Investigadora / Autora

Ma. FERNANDA CAÑÓN PINZÓN
Asistente Jurídica

CLAUDIA ANGÉLICA GAMBA PINZÓN
Investigadora / Autora

LILIANA GRACIA HINCAPIÉ
Investigadora / Autora

ANGIE JOHANA PINEDA ARDILA
Investigadora / Autora

ISBN: 978-958-59748-2-1

Diseño, diagramación e impresión:
Editorial Kimpres S.A.S
Calle 19 Sur No. 69C-17
Tel: 413 6884
www.kimpres.com



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil

ORLANDO BELTRÁN CAMACHO
Secretario General

CARLOS CORONEL HERNÁNDEZ
Registrador Delegado en lo Electoral

CARLOS ALBERTO ROJAS MORENO
Registrador Delegado para Registro Civil e Identificación

SILVIA MARIA HOYOS VÉLEZ
Jefe Oficina de Comunicaciones y Prensa



ERIKA SARQUIS MATTA
Coordinadora
Grupo de Trabajo CEDAE

YORDI ANDRÉS OVIEDO REINA
CAROLINA BARRIOS CUELLAR
GERARDO ANDRÉS SANABRIA MUÑOZ
JOSÉ ARTURO PEDROZA MORENO
CARLOS JOSÉ SANDOVAL GONZÁLEZ
SULAM ANDREA HATÚN PABÓN
LUIS HUMBERTO LAGOS ROMERO
ANGÉLICA ROCÍO MAYORQUÍN TOVAR
Grupo de Trabajo CEDAE

A todos los pueblos y naciones indígenas que en su sabiduría, ancestralidad y resistencia nos enseñan a defender y tejer el sentido profundo de un nombre, un lugar, un territorio, una identidad.

Por un lugar para todas las culturas humanas y por las transformaciones que necesitamos para entendernos desde la diferencia

Tabla de contenido

Introducción	15
1. Derroteros conceptuales y metodológicos de la investigación	20
1.1. Enfoque conceptual de la investigación	21
1.2. Enfoque metodológico de la investigación	39
CAPÍTULO I	
Fuentes jurídicas para el ejercicio de los derechos indígenas en materia de registro, identificación y participación política	47
1. Fuente originaria y constitucional de los derechos de los pueblos	48
1.1. La Ley de Origen, Derecho mayor o propio y la ley 89 de 1890	48
1.2. Un Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural	50
2. Reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y tribales en el sistema jurídico internacional.....	53
2.1 El reconocimiento universal de los derechos del ser humano	54
2.2 La inclusión, un paradigma jurídico inicial en el marco del derecho internacional.....	54

2.3 Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Nace el paradigma garantista para los sujetos colectivos de derecho.....	58
2.4 Observaciones y protocolos: el papel de garante del Estado.....	62
3. La dificultad para adoptar medidas legislativas y la protección judicial de los derechos en el orden jurídico colombiano.....	64
3.1 Fuente legal y reglamentaria para el ejercicio de los derechos de personalidad jurídica y participación política en Colombia: el papel de la Registraduría Nacional del Estado Civil	65
3.2 Panorama general en materia reglamentaria de los derechos a los pueblos indígenas.....	71
3.3 El desarrollo jurisprudencial como garantía de los derechos de los pueblos indígenas	73

CAPÍTULO II

Los derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas: una mirada a la experiencia de adecuación institucional en Latinoamérica 89

1. El sub-registro: condición a erradicar en los países latinoamericanos y del caribe	90
2. La cooperación multilateral latinoamericana para la garantía del ejercicio de los derechos de identidad, personalidad jurídica y participación política.....	92
3. Barreras comunes, experiencias prototípicas para su superación.....	98

CAPITULO III

Diagnóstico de la oferta institucional e identificación de necesidades de los pueblos indígenas..... 109

1. Personalidad Jurídica.....	114
1.1 Asequibilidad: condiciones de disponibilidad del derecho	114

1.2 Accesibilidad: condiciones de acceso al derecho.....	125
1.3 Aceptabilidad: condiciones de calidad e idoneidad del derecho	134
1.4 Adaptabilidad: condiciones de permanencia y pertinencia del derecho	140
1.5 Procesos emblemáticos a seguir.....	149
2. Participación Política	152
2.1 Asequibilidad: condiciones de disponibilidad del derecho	152
2.2 Accesibilidad: condiciones de acceso al derecho.....	158
2.3 Aceptabilidad: condiciones de calidad e idoneidad del derecho	162
2.4 Adaptabilidad: condiciones de permanencia y pertinencia del derecho	164

CAPÍTULO IV

Criterios de adecuación institucional desde un enfoque intercultural, para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en materia de identificación, registro civil y participación política..... 169

1. Adecuación institucional en términos político administrativos.	171
1.1 Acciones legislativas, reglamentarias y de adecuación en la estructura organizativa del CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil.....	173
1.2 Acciones a emprender desde la articulación interinstitucional y la concertación con los pueblos indígenas	185
2. Adecuación de la oferta institucional: criterios para la construcción de una ruta de atención diferencial.....	192
2.1 Criterios de adecuación respecto a condiciones geográficas	192
2.2 Criterios de adecuación respecto al relacionamiento cultural	196
3. Adecuación institucional en términos de infraestructura	199
3.1 Adecuación Física	199

3.2 Adecuación y actualización tecnológica	202
4. Adecuación institucional en términos del recurso humano	204
4.1 Formación y capacitación del Recurso Humano.....	209
Bibliografía.....	215
Bloque de constitucionalidad.....	225
Jurisprudencia	226
Leyes.....	227
Decretos	227

Índice de tablas

TABLA 1: Organización territorial y departamental de los pueblos indígenas analizados.....	45
TABLA 2: Caracterización del origen de las barreras para la garantía del derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas identificadas por la Unicef, (2007, p. 122)....	102

Índice de figuras

FIGURA 1: Matriz maestra	41
FIGURA 2: Elementos inherentes al derecho a la identificación	99

Índice de fotos

FOTO 1: Indígena del pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna.	47
FOTO 2: Indígena Wayuu, Riohacha. Fotografía: Claudia Gamba Pinzón.	50
FOTO 3: Amazonas Colombia. Fotografía: Yamile Rojas Luna.	89
FOTO 4: Resguardo indígena del Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna.	100
FOTO 5: Pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna.	109
FOTO 6: Registraduría Mitú. Fotografía Angie Pineda Ardila.	115
FOTO 7: Río Quito, Chocó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.	119
FOTO 8: Indígenas Wayyu, Guajira. Fotografía Claudia Gamba Pinzón.	123
FOTO 9: Pie de Pato alto Baúdo, Chocó. Fotografía Liliana Gracia.	126
FOTO 10: Antado salvijo río Pató. Fotografía Liliana Gracia Hincapié.	129
FOTO 11: Cabo de la vela, Guajira. Fotografía Angélica Gamba.	132
FOTO 12: Serranía del Baudó, Alto Baudó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.	137

FOTO 13: Documento de identificación indígena. Pueblo Misak. Fotografía: Angie Pineda.....	151
FOTO 14: Trocha Departamento del Cauca. Fotografía: Angie Pineda.....	153
FOTO 15: Elecciones atípicas Guajira. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.....	159
FOTO 16: Alto Baudó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.....	160
FOTO 17: Río Amazonas, comunidad Mocagua. Fotografía: Yamile Rojas Luna.....	163
FOTO 18: Pueblo Jiw, Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna.....	169
FOTO 19: Río Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna.....	193
FOTO 20: Chiva Pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna.....	195
FOTO 21: Pie de Pató, Alto Baudó, Chocó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.....	201

Introducción

La Constitución de 1991 supuso por primera vez en la historia de Colombia, un reconocimiento jurídico de la diversidad cultural, étnica y racial del país. Esto solo fue posible por la convergencia de múltiples circunstancias y procesos políticos que para entonces se estaban llevando a cabo, pero, sobre todo, por la protagónica y activa participación del movimiento social indígena y afrocolombiano antes, durante y después de su convergencia en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Mucho se ha discutido respecto al sentido profundo que supuso dicho reconocimiento en lo jurídico, así como sobre sus efectos y alcances en la sociedad, pero también en la organización del Estado y la praxis administrativa del mismo. Desde su entrada en vigencia, el nuevo orden constitucional, implicó reconocer a los colombianos como un cuerpo social heterogéneo, contrario a lo que la Constitución de 1886 estipulaba sobre el ser colombiano, como un colectivo homogéneo. De ahí que, la Constitución de 1991 se haya convertido en el escenario de una compleja y muchas veces discontinua e irregular discusión pública sobre las implicaciones de dicho reconocimiento y valoración democrática de la diversidad cultural, étnica, racial, sexual, religiosa e ideológica.

De fondo estas discusiones han terminado abordando asuntos relativos al diseño y estructura del Estado en el marco del nuevo régimen constitucional, principalmente del lado de los pueblos indígenas. En su calidad de habitantes originarios del continente americano, estos han sido históricamente subalternizados; primero por el orden colonial, luego por el republicano. En ambos casos, los indígenas han sido objeto histórico de marginación y explotación; han sido expulsados de sus territorios ancestrales; se los ha denigrado simbólicamente, y en un intento por “integrarlos a la sociedad” su cosmovisión, su lengua y sus costumbres han sido destruidas o invisibilizadas.

En tal sentido, las preguntas que han emergido como efecto del nuevo orden constitucional, muchas aún sin resolver, conducen precisamente a saber cómo construir una sociedad democrática basada en el respeto y el trato horizontal hacia unos pueblos y naciones indígenas que, a pesar de los siglos de marginación y ocultamiento, persisten en demandar un trato conforme a su estatus como **Pueblos** o **Naciones** originarias del territorio americano. Es decir, como poseedoras de sus propias lenguas, territorios, costumbres, valores e instituciones políticas y organizativas, pero sobre todo, como sujetos titulares del derecho a la libre autodeterminación, que al mismo tiempo y desde su particularidad cultural, no solo integran, sino que enriquecen y contribuyen en la construcción de ese todo que es Colombia.

Los retos que propone el nuevo orden constitucional no son pocos ni de simple resolución. Sin embargo, son estimulantes para una sociedad que debe buscar ampliar al máximo sus rasgos democráticos, pues no se trata, como ha sido el caso de otras naciones, de garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios a través de su marginación o aislamiento en territorios o espacios autónomos donde pueden hacer ejercicio de su derecho a la autodeterminación, pues ello es continuar “en otros términos”, la política de marginación que históricamente ha operado sobre los pueblos originarios. Por el contrario, el reto que nos propone el nuevo orden constitucional y jurídico internacional (desde la promulgación del convenio 169 de la OIT), consiste en garantizar el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas gracias o a través, justamente, de garantizar los medios y las condiciones para la efectiva, directa e íntima participación de estos en el futuro general y derroteros de lo que desea toda la sociedad colombiana, sin perder por ello su particularidad o singularidad cultural. Aunque aparenta ser contradictorio, este principio ya ha sido aplicado y puesto en marcha por nuestros hermanos y vecinos países de Ecuador y Bolivia principalmente, en donde los pueblos indígenas han contribuido activamente, desde sus propias cosmovisiones y prácticas, en las discusiones de lo que se entiende por democracia, Estado o administración de lo público, así como en el rediseño posterior, de algunas instituciones y entes públicos, que sean consecuentes con la realidad pluriétnica y multi-cultural de sociedades heterogéneas como las nuestras.

Ahora bien, vale la pena decir que el Estado colombiano ha sido un referente latinoamericano en materia de adopción de medidas para la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, ello no ha significado necesariamente, que los esfuerzos y avances logrados en materia de reconocimiento y garantía de estos derechos en la esfera de lo jurídico, se hayan traducido con la misma integridad a la esfera de las prácticas cotidianas y los valores, pues la población mayoritaria o mestiza,

principalmente, reproduce de manera permanente y sistemática prácticas excluyentes que se traducen en la imposibilidad de reconocer y valorar las diferencias culturales, étnicas y raciales de indígenas, afrocolombianos, raizales y ROM, entre otras “minorías” étnicas residentes en el territorio nacional.

En lo que se refiere a la acción de las instituciones públicas, jalonadas por el esfuerzo y el trabajo de los funcionarios que las integran, la realidad no resulta más alentadora, pues comparten en buena medida -aunque no se trate de una generalidad-, aquellas reservas que le dificultan a la mayor parte de la población mestiza reconocer el profundo valor democrático, implícito en las diferencias culturales, étnicas y raciales de los pueblos indígenas, entre otras “minorías” étnicas. De esta manera, podría decirse, existe aún una profunda falta de correspondencia entre el reconocimiento constitucional de una compleja realidad pluriétnica y multicultural, y los valores y prácticas predominantes de quienes jalonan el desarrollo y accionar de las instituciones públicas del Estado.

Justamente es el caso de lo concerniente al desarrollo normativo en materia de derechos de los pueblos indígenas, pues lamentablemente el papel del Congreso de la República en lo referente al aspecto legislativo se ha caracterizado por su omisión, papel que ha asumido el gobierno nacional en momentos definitivos de exigencia, impulsados por las diversas instancias de representación indígena del país.

Lo anterior, ha derivado en un proceso de concertación de estrategias para la garantía de los derechos de los pueblos, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, y la concreción de los valores de pluralismo y diversidad étnica y cultural, mediante la expedición de decretos con fuerza de ley.

En el camino de la protección y garantía de derechos para los pueblos indígenas, también vale decir que aparte de las acciones del ejecutivo, el sistema jurídico constitucional, en cabeza de la Corte Constitucional, ha sido precisamente la instancia determinante para la adopción de medidas en el orden interno. El desarrollo jurisprudencial respecto del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, se ha convertido en el máximo referente jurídico de facto para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante las amplias declaraciones de la Corte, el panorama nacional para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, también se ha visto agudizado por la acción del conflicto armado, al punto de tener que tomar medidas de protección jurídica especiales para la población víctima de desplazamiento forzado, en la que se han identificado las graves repercusiones que dicha vulneración ha traído para los pueblos indígenas del país.

Es así como en 2004, y bajo un análisis detallado a la luz de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en materia de adopción de medidas para la protección de los derechos humanos, derivadas de la Observación General N° 3, la Corte Constitucional (2004) declara oficialmente el estado de cosas inconstitucional mediante Sentencia T-025, y ordena al Estado la adopción de un programa de atención integral para la población desplazada, el cual será objeto de seguimiento en adelante, por parte de una Sala Especial, conformada al interior de esta corporación.

Precisamente, la Sala Especial de Seguimiento ha proferido Autos para la adopción de medidas específicas respecto de los derechos de los pueblos indígenas, con el fin de superar el grave estado de cosas inconstitucional. En ese sentido, se resaltan el Auto 004 de 2009, mediante el cual reconoce que, dentro de las víctimas del conflicto armado, los pueblos indígenas son los sujetos de derecho mayormente afectados; adicionalmente, declara que en Colombia hay 34 pueblos con grave riesgo de extinción física y cultural y por tanto ordena la creación de 34 planes de salvaguarda étnica. Finalmente, hace un reconocimiento especial en relación al principio de diversidad étnica y cultural, pues si bien los 34 pueblos están en graves condiciones, el estado de cosas inconstitucional también se reporta respecto del ejercicio de los derechos autonómicos y territoriales consagrados en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad, de manera que ordena la creación de un plan nacional de garantías para la atención integral y diferencial de los derechos de los pueblos indígenas del país, el cual debe ser concertado con las instancias de representación indígena del país. El plan deberá contener medidas de adecuación institucional con enfoque intercultural, que contribuyan a una efectiva concreción del principio del artículo séptimo constitucional, y debe procurar la aplicación de los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias entre los niveles territoriales.

Otro Auto de suma importancia es el 173 de 2012, mediante el cual se ordenan medidas de protección especial para los pueblos Nükâk y Jiw, teniendo en cuenta el grado de indefensión y de aculturación acelerada en tanto pueblos nómadas y semi-nómadas o con reciente proceso de sedentarización. El Auto 173 ordena como medida cautelar, el diseño, adopción y puesta en marcha de un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para los pueblos Jiw y Nükâk, como respuesta a la falta de responsabilidad, competencia y coordinación institucional que venía agudizando el ejercicio de los derechos de estos pueblos de manera diferencial.

De manera específica, el Auto vincula a la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) como actor institucional garante del ejercicio de los derechos, por lo que le ordena: (i) hacer parte de la comisión interinsti-

tucional para la creación e implementación del Plan Provisional Urgente, (ii) adelantar un estudio relacionado con el tema de identidad de los indígenas Jiw y Nükâk desplazados de los departamentos de Meta y Guaviare, esto es, nombre según la edad y la ortografía de los mismos y, posteriormente, (iii) realizar una campaña de documentación con enfoque diferencial, pues la ausencia de documentos de identificación entre las comunidades indígenas se presenta como una de las barreras de acceso a los servicios de salud (Auto 173 de 2012).

Vale la pena decir que, en cumplimiento del auto 173 de 2010 la RNEC emite la cartilla titulada *Concepción de identidad de los pueblos indígenas Jiw y Nükâk* (Pulido-Rodríguez, 2015), la cual podría considerarse como uno de los primeros ejercicios realizados por la entidad en la vía de construir formalmente una ruta de atención diferencial, en reconocimiento a la realidad pluriétnica y multicultural del país; concretamente en lo que respecta a la personería jurídica de las personas pertenecientes a pueblos indígenas. De dicho proceso se desprende una estrategia de identificación para el pueblo Nükak y una propuesta de trabajo con el pueblo Jiw.

Por otra parte, la Corte profirió el Auto 092 de 2008, en atención al estado de cosas inconstitucional, con énfasis en la protección especial para la mujer indígena. El auto reconoce los factores constitutivos de vulneración de derechos de género en el marco del conflicto armado, y en el marco de los efectos de la colonización. Por lo cual ordena la adopción de medidas tendientes a superar las condiciones que agudizan la marginación histórica y sistemática de las mujeres indígenas, entre las cuales se cuenta el fortalecimiento de su rol como sujeto femenino de derechos civiles y políticos, la activación de su participación en los procesos organizativos y representativos de los pueblos indígenas, y a la visibilización de su papel en la construcción de una sociedad pluralista, igualitaria y libre de discriminación por motivos de género.

En 2016 el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (en adelante CEDAE) de la RNEC, en cabeza y por iniciativa del Registrador Nacional, Juan Carlos Galindo, comprendiendo los retos que demanda el nuevo orden constitucional, así como atendiendo a las indicaciones de la Corte Constitucional, se propone fijar a través de una investigación, con el acompañamiento y asesoría del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (en adelante IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, criterios de adecuación institucional desde un enfoque intercultural, que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en materia de identificación, registro civil y participación política. La presente publicación es resultado directo de dicha investigación.

Antes de enunciar las herramientas conceptuales y metodológicas de la propuesta de investigación realizada, haremos una breve descripción de los contenidos generales que aborda cada capítulo. En el capítulo I, se describe el diagnóstico realizado a la oferta institucional, la normatividad y los protocolos de atención de la RNEC dirigida a los pueblos indígenas; diagnóstico que contó con la generosa y activa colaboración de 13 organizaciones indígenas de los niveles regional y nacional así como de al menos 15 pueblos indígenas asociados en estas, gracias a los cuales fue posible realizar una caracterización de sus necesidades y propuestas en materia de derechos relativos a la identificación, registro civil y participación política. Por su parte, el Capítulo II ofrece una exhaustiva revisión del marco jurídico nacional e internacional relativo a la protección de los derechos a la personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas, de tal manera que, en calidad de antesala, de paso, en el Capítulo III, a la definición de un conjunto de criterios a tener en cuenta, frente a una necesaria y posible adecuación institucional de la RNEC en lo que respecta a la garantía y protección de los derechos a la personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas.

1. Derroteros conceptuales y metodológicos de la investigación

Puesto que el objetivo mayor de la investigación consistía en formular criterios de adecuación institucional, desde una perspectiva intercultural y con base en la identificación y caracterización previa de un conjunto de necesidades y problemáticas asociadas con el acceso de los pueblos indígenas a la oferta institucional de la RNEC en materia de registro civil, identificación y participación política, esto llevó al equipo de investigación a ver como un primer paso esencial y pertinente, definir unos derroteros tanto a nivel conceptual como metodológico, que le diesen un marco de sentido a la investigación.

En lo conceptual como en lo metodológico, se comprendió entonces que era necesario estar en sintonía con las nociones de base que guían la jurisprudencia que resguarda el bloque de constitucionalidad colombiano en materia de derechos diferenciales, que permitieran estar al día con las discusiones y avances más recientes sobre democracia, identidad, participación política y adecuación institucional de las entidades públicas, en países con realidades culturalmente complejas. Lo que llevó a retomar así los aportes de aquellos enfoques que se encuentran en la vanguardia de estas discusiones.

1.1. Enfoque conceptual de la investigación

Conceptualmente, era necesario definir aquello que en la actualidad se entiende como interculturalidad, identidad o participación política de los pueblos indígenas, en la medida en que esta acción nos permitiera comprender el horizonte que debían tomar los criterios de adecuación institucional definidos para la RNEC, en el marco de un régimen democrático, con un Estado Social de Derecho, como el colombiano.

1.1.1. Interculturalidad

La interculturalidad es un término que empezó a usarse de manera frecuente en algunos escenarios nacionales e internacionales en las últimas décadas, entre otras razones, debido a su importancia para redefinir el sentido actual de las democracias y los Estados de América Latina y otras regiones del mundo. Su connotación, sin embargo, aún está lejos de estar plenamente definida, por lo cual es posible diferenciar varias posiciones desde las cuales se define, no siempre desde una visión crítica, diferenciándose unas de otras. Gracias entonces a una revisión preliminar del campo de estudio y discusión sobre la interculturalidad, decidimos acogernos a los avances propuestos por Catherine Walsh (2009) y Jorge Viaña (2009), específicamente en lo que respecta a sus reflexiones sobre la interculturalidad crítica como criterio de relación entre las instituciones públicas y las poblaciones étnicas. Vale la pena decir que los aportes de estos autores han logrado posicionarse internacionalmente, teniendo gran acogida y receptividad en países como Ecuador, Bolivia, Estados Unidos, España y Colombia, tanto en el ámbito académico como en el del Estado.

La interculturalidad crítica se diferencia de otras concepciones similares, según Walsh (2009), en la medida en que ésta se aparta de aquellos enfoques que buscan comprender la relación entre dos o más culturas simplemente en los términos de un contacto o relación, sin entrar a considerar, necesariamente, las condiciones de equidad o igualdad en la relación que establecen aquellas, ni tampoco revelando las posibles o históricas relaciones de poder entre las mismas.

En segundo lugar, la interculturalidad crítica se aparta de aquellos enfoques “funcionalistas” o instrumentales, en los que las diferencias culturales solo se reconocen y legitiman en tanto las mismas asuman un determinado lugar en la estructura social, como una supuesta forma de inclusión; con lo que, sin embargo, no logran tener una incidencia directa, real y profunda sobre los derroteros generales de la sociedad, y por tanto, de cambio y transformación sobre las causas estructurales de la marginación o desigualdad que

pesa sobre aquellos grupos “minoritarios” que se reconocen ahora desde su diversidad.

Estos últimos enfoques de los que dice apartarse la interculturalidad crítica, responden justamente a lo que varios autores denominan como la dinámica multicultural del capitalismo global, en la que el respeto a la diversidad cultural se convierte en una nueva y renovada estrategia de marginación o dominio sobre diferencia cultural. Justamente, podría decirse, que en esta dinámica se inscriben muchas de las relaciones presentes entre los pueblos indígenas de Colombia y buena parte de las instituciones del Estado, en la que, tal como lo dice Walsh, se construyen dos contextos políticos; por un lado, el de las demandas de estos grupos a la nación por sus derechos, a causa de su exclusión o negación sistemática de los mismos; por otro lado, en el marco de las políticas del Estado liberal, las cuales se implementan bajo una presunción universalista, según la cual todos los ciudadanos poseemos los mismos derechos, dado que todos, implícitamente, poseemos las mismas necesidades o condiciones sociales.

Desde luego, esta presunción oculta la permanencia histórica de desigualdades e inequidades sociales, pues no todos los grupos presentes en la sociedad han recibido por parte del Estado el mismo tipo de miramiento y atención, entre muchas otras razones, dada la prevalencia aún de condiciones estructurales y estructurantes de marginación -como las que imponen el racismo, el sexismo o el clasismo, entre otras. Además, la presunción respecto a la supuesta universalidad de las condiciones sociales o necesidades de los ciudadanos -“todos somos o necesitamos lo mismo”-, resulta siendo falsa en tanto que las mismas pueden obedecer de facto, no a una, sino a múltiples matrices civilizatorias, como aquellas que se desprenden en el caso de los pueblos indígenas de las leyes de origen o del derecho colectivo.

Como concepto y práctica, la interculturalidad propone no solo un simple contacto entre culturas, sino una relación compleja de intercambio y transformación mutua entre estas, que se debe establecer en términos equitativos y en condiciones de horizontalidad. Además, la interculturalidad crítica nos propone entender este proceso de intercambio y transformación mutua, más que como una meta por alcanzar, como un proceso permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones culturales distintas; al tiempo que se orienta a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, así como un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. En sí, la interculturalidad intenta romper con esta historia hegemónica en donde una cultura dominante se posiciona sobre otras a las que pretende subordinar, al reforzar las identidades tradicionalmente excluidas

para construir, en la vida cotidiana, una convivencia sobre la base del respeto y la legitimidad entre todos los grupos de la sociedad (Walsh, 1998 Citado en: Walsh, 2005, pág 4).

En este sentido, la interculturalidad crítica nos invita a reconocer el importante valor democrático implícito en la existencia misma de una pluralidad histórica de culturas y pueblos indígenas que conviven en el territorio colombiano desde tiempos ancestrales. Pueblos que no responden a una sola o única dinámica sociocultural o identitaria, frente a los que resulta fundamental no solo consolidar su reconocimiento constitucional sino la implementación de un enfoque o una praxis intercultural en las instituciones públicas estatales, que garanticen las condiciones y el desarrollo de políticas para el ejercicio de sus derechos, que incidan en la potenciación de su participación y articulación con la sociedad, en condiciones de equidad. Justamente, uno de los elementos claves hallados en el marco del diagnóstico realizado por el equipo de investigación, en lo que respecta a la oferta institucional de la RNEC, fue precisamente la enorme brecha cultural entre los funcionarios de la entidad y sus protocolos frente a los miembros de los diferentes pueblos indígenas. Gran parte de los elementos que determinan y aseguran una interacción e intercambio cultural respetuoso y horizontal entre unos y otros, que además garantice el acceso y disfrute de los derechos a la identificación y la participación política, están maltrechos, debilitados o tal vez, ni siquiera existen, de allí que sea indispensable emprender acciones de adecuación institucional para el fortalecimiento y/o construcción de los mismos.

Desde nuestro punto de vista, y en esto nos adherimos a la reflexión propuesta por Viaña (2009), consideramos precisamente que el Estado debe ser uno de los principales actores de agenciamiento de la interculturalidad, teniendo en cuenta sus capacidades de expansión y consolidación de prácticas jurídicas y reconceptualizaciones políticas en vía de ello. Un ejemplo de la puesta en marcha de estas capacidades nos la ofrecen justamente las recientes reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador, dos naciones en las que se han venido realizando esfuerzos de “interculturalización” del Estado (Viaña, 2009). Entre otros aspectos, han logrado adelantar acciones como el reconocimiento político-administrativo de los territorios colectivos en donde se encuentran asentados los pueblos indígenas, dotándolos de autonomía y capacidad administrativa; así mismo, se ha generado la interculturalización lingüística del Estado, donde no solo se da un reconocimiento oficial de las lenguas indígenas, sino que el Estado garantiza su comunicabilidad con la sociedad en general a través de las mismas, además de usar el español, por supuesto. En esta misma dirección, se rediseñó las instituciones y órganos del Estado (ministerios, oficinas) para el gobierno pluriétnico e intercultural de

la sociedad, que contó con la participación activa de los diferentes pueblos indígenas asentados en el territorio nacional; y el otorgamiento de derechos a la naturaleza como un elemento “tal vez único en el mundo”; entre otros aspectos.

1.1.2. Identidad

Por otra parte, es necesario abordar el concepto de *identidad*, dado que este resulta necesario para comprender lo que de fondo se halla en la garantía y reconocimiento constitucional a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas: por un lado, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que implica gozar del mismo trato y protección de las autoridades sin ningún tipo de discriminación; por otro lado, el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

Como en el caso de la interculturalidad, con la identidad nos hallamos frente a un similar desafío en tanto que no se trata de un concepto plenamente definido; por el contrario, existen diferentes posturas filosóficas o científicas, respecto de lo que ésta significa o pretende describir. En este sentido, se decidió retomar los avances que han realizado principalmente las ciencias humanas y sociales, más precisamente desde el campo que se conoce como los *estudios culturales*, dado que ha sido este enfoque el que ha protagonizado las discusiones más avanzadas y originales en torno a la *identidad*, discusiones que ha logrado tener repercusiones al nivel del Estado y la sociedad.

Si bien empezaremos ahondando en los principales matices del concepto, consideramos pertinente señalar inicialmente que uno de los aspectos orientadores de la identidad es el de la pluralidad. Es decir, para comprender la identidad es necesario comprender en primer lugar, que la misma describe un proceso y por tanto que no supone algo terminado o dado de antemano, sino un fenómeno que siempre se encuentra en proceso de desarrollo o devenir. En segundo lugar, es necesario comprender que dicho proceso, es al mismo tiempo el resultado de un conjunto de relaciones, o como lo expresa Eduardo Restrepo (2010), no podemos decir que en un momento dado existe una sola identidad en un individuo o una colectividad específica, sino que en este o aquella se presentan o se encarnan, una amalgama de múltiples identidades; identidades de un sujeto nacionalizado, de un sujeto sexuado, de un sujeto “engenerado” (por lo de género), de un sujeto “engeneracionado” (por lo de generación), entre otras formas de relaciones. Desde la perspectiva del individuo o la colectividad, su identidad es múltiple y hay que entenderla precisamente en esas articulaciones, contradicciones, tensiones y antagonismos (Restrepo, 2010, pág. 63).

Las tensiones y acalorados debates en torno de la identidad como concepto, se asocian justamente a la carga esencialista que se le ha dado, toda vez que a través de ésta se pretende describir -y en muchas ocasiones hasta prescribir- la pertenencia del individuo a un colectivo, así como su relación con valores culturales y comunitarios desde una perspectiva fija que anula el proceso implícito en esta. De tal forma encontramos posiciones poco complejas que suelen comprender las identidades como simples “marcadores” de diferenciación *-hacia fuera-* y definidores de la propia unidad o especificidad *-hacia adentro-*. En este sentido, la identidad no sería entonces otra cosa más que la cultura interiorizada por los sujetos, considerada bajo el ángulo de su función diferenciadora y contrastante en relación con otros sujetos individuales o colectivos.

Perspectivas como la anterior, que parten de entender la identidad solamente desde su función diferenciadora *-hacia afuera-* o reflectiva-especular *-hacia adentro-*, suelen ser incapaces de prever al mismo tiempo, todo lo que hay de complejo, cambiante, móvil, y—parafraseando a Stuart Hall (2006)—, de estratégico y posicional en esta.

Al referenciar las identidades en su sentido plural, complejo y posicional, por el contrario, debemos pensar éstas como una construcción diversa de discursos, prácticas y posiciones, a menudo cruzadas y antagónicas, sujetas a una historización radical, en un constante proceso de cambio y transformación. Las identidades serían entonces el punto de sutura entre, por un lado, los procesos sociales estructurantes (prácticas y discursos) que intentan ponernos en nuestro lugar como sujetos sociales particulares y, por otro, los procesos que producen subjetividades y que nos construyen como sujetos susceptibles de decidirse o posicionarse estratégicamente frente a dichos procesos estructurantes (Hall, 2006). Vista así, la identidad sería entonces el producto complejo tanto de la tradición, como de nuestra capacidad siempre infinita para re-inventar dicha tradición.

Por otra parte, reconocer la identidad como una relación, implica comprender que la misma es producto tanto de los modos como otros nos han representado, como de las múltiples maneras en las que es posible representarnos a nosotros mismos. Esto quiere decir que en realidad, ser poseedor de una “identidad” significa que tal cosa solo es posible en los términos de una relación establecida con y desde la diferencia; es decir, en el trato con unos “otros”, y no al margen de esta, pues, es en la diferencia, que logramos reafirmarnos y reconocernos, lo que en últimas nos permite saber *qué* no somos o *qué* nos falta, proceso al que Stuart Hall denomina como el “afuera constitutivo” (Hall, 2006).

Si acordamos entonces que la identidad es un producto complejo tanto de un proceso histórico, social y subjetivo, así como de una relación con “otros” o en los términos de la diferencia, es necesario decir a continuación que tanto este proceso como dicha relación se dan o se nos presentan en el marco de relaciones de poder, las cuales afianzan el vínculo constitutivo con la diferencia y a su vez hacen referencia a unas relaciones que reflejan desigualdad, dominación, pugnas, explotación o sujeción. En palabras de Eduardo Restrepo, las prácticas de diferenciación y marcación no sólo establecen una distinción entre las identidades (internalidades) y sus respectivas alteridades (externalidades), sino que a menudo se ligan con la conservación o confrontación de jerarquías económicas, sociales y políticas concretas (Restrepo, 2010), de manera tal que se suman a la amalgama de componentes que influyen en su conformación y dinamización. A su vez, y como parte del contrapeso implícito en toda relación de poder, los escenarios de resistencia a las relaciones de dominación, configuradas como lugares de lucha y empoderamiento, son un elemento que se articula en la conformación de las identidades.

Ahora bien, si articulamos estos elementos que hemos acordado como constitutivos de la identidad con la reflexión previa sobre la interculturalidad como un tipo de relación entre “diferentes”, veremos que las tensiones que emanan de la relación de quienes agencian sus formas identitarias con el Estado, dan cuenta de aspectos homogeneizantes en la respuesta de éste hacia aquellas. Como lo afirma Viaña: “Los Estados siempre han tenido como tarea fundamental la creación de una identidad nacional homogénea, que se reproducía sistemáticamente a través de múltiples mecanismos, entre los más importantes las políticas educativas homogeneizadoras” (Viaña, 2009, pág. 19). Desde esa lógica vemos que históricamente ha existido un claro desconocimiento del Derecho Propio de los pueblos originarios como pilar de su identidad y como parte de su auto-reconocimiento como sujetos colectivos, en un entramado integral que involucra además dimensiones como la espiritual, comunitaria, cultural, lingüística y política.

En esta perspectiva, las nociones de identidad desde aquel enfoque “liberal” -supuestamente universalista, pero que en realidad es homogeneizante y particular, propio de la sociedad mayoritaria-, que aún fundamenta buena parte del accionar institucional de las entidades y corporaciones políticas de los estados modernos, como los de América Latina, ha obstaculizado el camino hacia una comprensión más compleja de lo que implica la co-existencia de la diversidad. Más allá de aspectos clásicamente asociados a lo cultural como la lengua, usos y costumbres e incluso más allá de aquellos enfoques, muchos de estos autodenominados también como “liberales”,

que simplifican la relación con la diferencia, desde un aspecto puramente instrumental de reconocimiento de su existencia, pero no de interacción mutua y co-construcción de Estado y democracia.

Según lo expone Viaña (2009), podríamos decir que la cultura dominante en la que vivimos, en cierto modo, es incapaz de apreciar lo cultural o la identidad como la entienden los pueblos y civilizaciones indígenas americanas; desde su integralidad orgánica con elementos esenciales de la vida, la producción, la historia, o las luchas políticas. Es por esta razón que solemos estar en medio de una dificultad -en ocasiones insalvable o casi absoluta- para relacionar, por ejemplo, el fuerte peso de la oralidad en los pueblos indígenas con sus prácticas políticas -que a la vez suelen ser espirituales-, así como para comprender que dicha oralidad es una manera de impedir flujos excesivos del poder que aparecen cuando se pasa, como lo hizo la civilización moderna, de la comunicabilidad basada en la oralidad a la cimentada en la escritura. Para los pueblos indígenas, aspectos vitales como la oralidad guardan un fuerte y estrecho vínculo con el territorio, o la identidad, las cuales mutua y permanentemente se resignifican en el constante devenir.

En buena parte de las culturas americanas ancestrales u originarias, la oralidad es un instrumento que organiza la vida del sujeto colectivo, pues promueve la capacidad de comprender varios aspectos: la maternidad y la paternidad, la pertenencia a un territorio, el flujo del poder que casi siempre reposa sobre los más viejos o experimentados; así como las cuestiones políticas o del orden de lo comunitario. Por ello, la oralidad está estrechamente articulada a un proyecto político de la comunidad, que a su vez se constituye en elemento fundamental de su identidad.

Por otra parte, en lo que respecta a la fundamentación conceptual de lo que podríamos denominar “una ruta de atención diferencial”, que atienda al derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, Pulido-Rodríguez (2015) plantea la distinción entre los aspectos subjetivos y objetivos de la identidad en los pueblos indígenas. El reconocimiento de estos dos aspectos o dimensiones es fundamental para comprender que ambos son concurrentes en el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, por lo que debe ser el punto de partida para establecer un sistema de identificación que tenga un enfoque diferencial, en tanto que el horizonte sea la identificación plena de los miembros pertenecientes para que puedan acceder al goce de sus demás derechos fundamentales (Pulido Rodríguez, 2015).

De acuerdo con esta distinción, en lo que respecta a la dimensión objetiva de la identidad de cada pueblo indígena, es esencial tener claro que la misma está compuesta por los elementos que lo identifican como grupo; es decir, lo que cada pueblo reconoce culturalmente a partir de sus instituciones y

comportamientos, de sus valores, idioma, normas, tradiciones, territorio, recuerdos, costumbres y en general su mentalidad colectiva. Estos elementos le permiten autogobernarse, fortalecer su sentido de pertenencia, su lengua, su religión y auto determinarse como pueblo, es decir considerar la posibilidad de cambiar sus códigos culturales y adaptarse a la dinámica social circundante (Pulido-Rodríguez, 2015).

El aspecto subjetivo de la identidad cultural de los pueblos indígenas, hace referencia a los individuos que la componen y a su voluntad de determinar el grado en el cual se sienten parte de ella. La Corte Suprema se ha pronunciado al respecto diciendo, que se trata de la conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que, de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente (Pulido,Rodríguez, 2015). Lo anterior supone por supuesto, darle a cada individuo la posibilidad de registrar su identidad como miembro de un pueblo indígena ante el Estado y ante el resto de la sociedad, usando sus nombres tradicionales en sus idiomas propios o como cualquier otro ciudadano decidir cuál es el nombre que quiere registrar, sin que eso altere su pertenencia a un pueblo indígena en contra de su voluntad (Pulido-Rodríguez, 2015).

En lo que atañe las competencias de la RNEC frente a los derechos del pueblo Nükak en materia de identificación y registro concretamente, Pulido-Rodríguez anota que “desconocer la naturaleza de la identidad personal de los Nükâk representa un grave daño a su autonomía, a su conocimiento ancestral, a sus prácticas culturales y por lo tanto es un detrimento de la riqueza cultural colombiana” (2015, pág. 23). Por esta razón, propone reformular los procesos y procedimientos de registro e identificación que realiza la RNEC, teniendo en cuenta las particularidades de cada pueblo, como en el caso de los Nükâk por ejemplo, quienes eligen el nombre de los niños y niñas a lo largo de su primera infancia y no al momento preciso del nacimiento.

1.1.3. Territorio

Si acordamos que la identidad, tal como la experimentan los pueblos indígenas, se articula de manera compleja con dimensiones de la vida como la cultura, la espiritualidad, la historia o las formas de organización política, es imposible pasar por alto su relación con el territorio, en tanto que una y otra vez, a lo largo de su historia y de la historia de sus luchas políticas y de resistencia, los pueblos indígenas nos han hecho saber que la identidad no se puede ejercer si no es en el marco de un territorio particular.

Este llamado de los pueblos indígenas por su territorio y la importancia que le otorgan a este, podría sernos inteligible sólo si logramos comprender, en primer lugar y como lo hizo el nuevo orden constitucional, que la identidad es vivida no solo desde su dimensión individual, sino también y sobre todo, desde su dimensión grupal y colectiva. Los pueblos indígenas son sujetos colectivos de derechos, tal como estos se autoreconocen, pero también como los reconoce el nuevo orden constitucional, razón por la cual la garantía y protección de sus derechos, a la identidad cultural, a la expresión y desarrollo desde sus particularidades históricas y culturales, pero también en el acceso a derechos como la educación, salud o participación política, supone hacerlo necesariamente en términos de la protección y garantía de su autonomía, soberanía y autodeterminación. En este sentido, el territorio se configura como uno de los principales elementos de identidad cultural y garantía del desarrollo y continuidad de la misma, ya que es solo en el territorio donde es posible configurar y hacer ejercicio de la autonomía, la autodeterminación y la soberanía, como sujetos colectivos.

Ahora bien, como nos sugiere William Villa (2004), el territorio debe ser entendido no simplemente como un espacio físico o un lugar geográfico, sino más bien como un espacio con significados económicos, políticos, sociales, culturales y, principalmente, simbólicos. Es por esta razón que, en el territorio, los grupos étnicos se desarrollan y fortalecen como comunidad organizada. En su dimensión física o espacial, el territorio es el lugar donde las comunidades habitan y se reproducen como sociedad; en el que desarrollan una relación específica con su entorno natural y social. En su dimensión socio-cultural, podría decirse que el territorio es una suerte de lugar histórico, donde las comunidades construyen la memoria individual y colectiva, de reconocimiento y pertenencia y donde se desarrollan las relaciones sociales. En su dimensión simbólica, la concepción del territorio está íntimamente ligada a la cosmovisión y vida espiritual de cada pueblo, diferenciándose en éste los lugares profanos de los sagrados. En su dimensión política, el territorio tiene que ver con las formas organizativas propias que se desarrollan en el mismo; es un espacio que permite la resistencia y movilización de la comunidad.

Esta dimensión política del territorio es determinante para efectos de la materialización de la identidad y por tanto de la relación que establecen las comunidades con el mundo exterior. Desde su dimensión política, el territorio debe ser pensado como *territorialidad*, en la medida en que esta adquiere una escala social y económica mayor, que integra diversos territorios y se proyecta fundamentalmente desde el ejercicio político (Villa, 2004). En este sentido, y siguiendo la definición propuesta por Urrea y Hurtado la

“territorialidad quiere decir un espacio colectivo e inalienable, de existencia de una ‘parcialidad’ y un poder político administrativo atribuido a ésta, es decir, a una autonomía relativa”. (2001, pág. 11)

En esta misma perspectiva, Luis Tapia amplía la correlación entre territorio e identidad:

Quando nos referimos a las relaciones sociales con su significación subjetiva sobre el territorio, surge la territorialidad, en la que operan las relaciones de poder, la cultura y la identidad. La territorialidad está ligada a sentimientos locales y supra locales; se organiza en relación con el entorno y a partir de la cotidianidad. La territorialidad nos permite mirar los acontecimientos que suceden en el territorio desde una perspectiva histórica, inclusive nos permite identificar acontecimientos que tienen una territorialidad y espacio-temporalidad discontinuas (Tapia, 2004, pág. 16).

Según Almeida, el ejercicio de la territorialidad a su vez se desarrolla en un proceso de *territorialización* (2009) que se configura como resultado de una conjunción de factores que comprenden la capacidad de movilización en torno de una política de identidad, y cierto juego de fuerzas, a través del cual los agentes sociales, gracias a sus expresiones organizativas, traban luchas y reivindican derechos frente al Estado.

De ahí la importancia de comprender la construcción del *territorio/identidad* como un proceso relacional ya que “en este orden de ideas, se concibe el territorio como una construcción social afectada por las dinámicas identitarias. Por ello, no son los territorios los que determinan las identidades, sino que son las identidades las que coadyuvan a configurarlos históricamente”. (Zambrano, 2006, pág. 76). En el caso de los pueblos indígenas en Colombia, el territorio es reivindicado como un componente de la autonomía y como base material de su reproducción, como condición de su reconstitución y sobrevivencia histórica (Cairo & de La Fuente, 2003). En este sentido, el territorio se constituye como elemento de identidad cultural y como derecho. Esta ha sido históricamente una de las principales banderas de lucha del movimiento indígena en el país.

Ahora bien, el territorio no es, sin embargo, un espacio homogéneo; debemos entender que el territorio es diverso y complejo ya que cada pueblo indígena lo reconoce y experimenta de acuerdo con sus particularidades culturales e históricas. Así entonces, los territorios se construyen a través de

diversas aproximaciones a espacialidades indígenas que tienen como eje las cosmologías, el parentesco, las percepciones del bosque, el cuerpo humano, órdenes totémicos, etc., en cada una de las cuales el territorio entendido en clave geopolítica aparece ordenado desde principios arti-

culadores diversos. Es obvio que la territorialidad no puede entenderse sino aceptando estas formas de organización, representación y manejo del espacio, pues de lo contrario estaríamos frente a una conculcación del derecho. (Houghton, 2007, pág. 178)

Como lo presenta el Consejo Regional Indígena del Tolima -CRIT, el territorio es una construcción compleja que implica diversas dimensiones:

Consideramos nuestro territorio como la raíz de nuestras acciones. Es el espacio donde se manifiesta la cultura, es entender que esta es la madre donde nacimos como pueblo. Allí trabajamos, nos alimentamos y vivimos. En él nos recreamos, educamos y curamos. Es un ser vivo, sabiduría, comunidad y pensamiento. Somos nosotros mismos quienes construimos la historia de nuestro territorio, y la historia es muy importante porque nos permite sostener las luchas y la cultura, conservar la naturaleza y defender el territorio. (CRIT, 2007, pág. 10)

De acuerdo con lo anterior, es importante comprender que dentro de los pueblos indígenas hay diversas formas de territorialidad que tienen que ver, por un lado, con sus propias características geográficas, históricas, demográficas, culturales y organizativas. En este caso, se pueden observar dos grandes diferencias que en modo alguno serán absolutas: en primer lugar, las correspondientes a los pueblos que son nómadas o seminómadas, que habitan territorios más extensos y tienen un tipo de organización familiar extensa o tribal. En segundo lugar, las correspondientes a los pueblos sedentarios que ocupan territorios delimitados, que no significa reducidos, y que tienen una organización de tipo estatal. En ambos casos es necesario tener en cuenta que incluso al interior de cada una de estas dos distinciones, existen diferencias, dependiendo de las características culturales propias de cada pueblo.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que en Colombia se encuentran algunos pueblos indígenas con un patrón de ocupación disperso, en varios municipios y departamentos, como los Nükâk, Jiw, Sikuani, Muinane, Cubeo y Bora, entre otros; otros pueblos, que, aunque concentrados en un territorio delimitado, son minoritarios poblacionalmente como los Emberá chamí, los Emberá katio y los Emberá wounaan, para citar algunos casos. Algunos otros son mayoría en los municipios o departamentos donde se encuentran, como por ejemplo los Nasa, los Wayuu y los Awá; y también están los pueblos indígenas que habitan en territorios fronterizos y se caracterizan por ser binacionales, como los Wayuu, los Guna-Dule, los Tukano y los Awá, entre otros.

Dentro de estos territorios cada pueblo tiene un tipo de organización que desarrolla diversas funciones. Por ejemplo, las organizaciones de tipo familiar y tribal, regulan el uso de recursos y la toma de decisiones en niveles más locales; por otro lado, las organizaciones de tipo estatal agrupan todo el pueblo con niveles de representación más complejos y tienen la capacidad para la toma de decisiones que afectan directamente a todo el pueblo.

En Colombia, Panamá y Nicaragua, los regímenes autonómicos de los pueblos indígenas tienen las siguientes características: *i)* la transferencia de capacidades de toma de decisiones y competencias administrativas a autoridades locales (indígenas y multiétnicas) democráticamente electas; *ii)* la creación de estructuras políticas de autogobierno que funcionan dentro de una jurisdicción legalmente reconocida; y finalmente, *iii)* la delimitación de un territorio (el territorio étnico) en donde se ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales (González, 2008:11 en Ulloa 2010, pág 76).

En la lucha por el reconocimiento que los pueblos indígenas reclaman al Estado, surgen formas de organización político-territorial en espacios que se caracterizan por la existencia de identidades colectivas diferenciadas. Estas diversas formas de organización socio-política de los pueblos indígenas en Colombia, se han agrupado en organizaciones de segundo y tercer nivel, con representación a nivel nacional. Es el caso de la ONIC, la OPIAC, la CIT, la AIC y la AICO. Estas organizaciones nacionales agrupan varios pueblos indígenas de diversas regiones del país con el propósito de articular luchas y demandas frente al Estado.

Tradicionalmente, el territorio ha sido visto como una característica exclusiva de los Estados-nación, en términos de espacios donde se concreta el poder de acción de este sobre todos sus ciudadanos –soberanía-. En este sentido, y bajo este precepto universalista, los pueblos indígenas y sus territorios quedan supeditados a la soberanía del Estado nacional y a ser reconocidos solamente en sus términos. Frente a esta visión, los pueblos indígenas han luchado fuertemente por lograr el reconocimiento de sus territorios y por tanto por el derecho a ejercer soberanía sobre estos, pues se trata de espacios colectivos tradicionales y originarios que fueron habitados por ellos antes de la existencia misma del Estado colombiano.

En este sentido, buscar la garantía de la autonomía y soberanía sobre sus territorios, implica necesariamente adelantar desarrollos legislativos encaminados a legitimar sus propias instituciones políticas de gobierno, decisión y regulación social. Este reconocimiento implica así mismo, que el Estado-nación ofrezca garantías especiales para la incorporación de los

mismos en su estructura política, la dotación de espacios de participación y decisión, los recursos económicos para su mantenimiento, entre otros.

El Convenio 169 de la OIT, se expresa en extenso sobre estos derechos de los pueblos indígenas y las correspondientes obligaciones de los estados. Así también la declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (2008) se expresa sobre la forma como los Estados deben relacionarse con estos. Al respecto del territorio, estos dos documentos, mencionan un punto fundamental en lo que se refiere a la autonomía de los mismos y es el derecho a la consulta. En este sentido, los Estados están obligados a consultar a los pueblos indígenas sobre cualquier plan, programa o proyecto que se vaya a desarrollar o afecte sus territorios, con el fin de garantizar su consentimiento libre, previo e informado, así como determinar las medidas de reparación en caso de afectaciones ambientales y/o culturales.

Por su parte la Constitución Política de 1991 acoge el Convenio 169 de la OIT y reconoce, a través del artículo 63, a los resguardos como un territorio propio y colectivo, inalienable, imprescriptible e inembargable. Así también, reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales de la República, junto con los departamentos, municipios y distritos (art. 286), así como entidades territoriales que gozan del derecho de autonomía en autoridad y administración de recursos (arts. 287 y 330).

Define que su conformación y delimitación se debe realizar mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ley 154 de 2011. Sin embargo, esta ha omitido la regulación de las entidades territoriales indígenas, situación que ha llevado a la expedición del decreto 1953/2014, mientras el Congreso regula mediante ley los territorios indígenas: "Este decreto reconoce dichos territorios como una organización político-administrativa de carácter especial, con competencias, funciones públicas y autoridades propias, pero sin reconocimiento de derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra" Decreto 1953 de 2014.

Debido a la ausencia de la ley de ordenamiento territorial, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, avanzaron en lo referido a "la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional" Ley 160 de 1994. Este último define el territorio indígena como: "las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales" Ley 160 de 1994.

La reglamentación del Estado colombiano presenta vacíos importantes en términos de reconocimiento y garantías de derechos territoriales de los pueblos indígenas; ya que, de acuerdo con lo que propone el bloque de constitucionalidad, el Estado está obligado a modificar sus estructuras territoriales para incorporar los territorios indígenas como entidades de pleno derecho dentro de la estructura política. Este desarrollo no se ha logrado, ya que a pesar de ser reconocidas como entidades territoriales, aquellas no hacen parte de la división política del país, lo que pone en riesgo la garantía de derechos en varios aspectos fundamentales, como la asignación de recursos, la participación política, y la incidencia en la toma de decisiones, entre las más importantes.

¿Cómo este vacío legal respecto a la autonomía territorial de los pueblos indígenas, está afectando el ejercicio de sus derechos? La falta de reglamentación estatal sobre los territorios indígenas afecta el acceso a derechos básicos como salud y educación, así como a libertades civiles y políticas en lo que se refiere al vínculo territorial, que se ve reflejado en la falta de un censo electoral o desconocimiento del estatus político-administrativo de los resguardos dentro del esquema de ordenamiento territorial nacional.

1.1.4. Participación Política

Con relación al ejercicio del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, es indispensable, en primer lugar, definir cómo se entiende ésta desde la jurisprudencia reciente que han producido los principales órganos de protección internacional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por otro lado, se debe hacer una reflexión general sobre la manera como esta jurisprudencia se articula con las expresiones políticas y organizativas indígenas en Colombia.

En tal sentido, es necesario decir que el derecho a la participación política es un derecho humano que haría parte del núcleo de derechos políticos, por tanto, no puede ser comprendido de manera reducida como un simple acto consultivo o meramente electoral. Por el contrario, este supone

‘[...] la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado’. Por lo tanto, este derecho no se encuentra limitado a lo que tradicionalmente se conoce como política —comprendida como lucha por el poder—, sino que abarca las distintas formas de distribución de poder que permiten incidir en la dirección de lo público en general (Bernal-Ballesteros, 2006, pág. 12).

En este mismo sentido, Ballesteros (2006) explica que la participación política es un fenómeno complejo y de carácter pluridimensional que se concreta en variados modos o mecanismos de participación, desde el tradicional derecho a votar, hasta la movilización ciudadana, pasando por el servicio en cargos públicos de afectación general. Justamente, la Constitución colombiana de 1991 eleva al rango de principio la democracia participativa y establece nuevas formas de participación, distintas a las tradicionalmente conocidas.

Así, para la Constitución colombiana, la participación en los asuntos públicos [...] no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual (Bernales-Ballesteros, 2006, pág. 12).

Por otra parte, Ballesteros nos recuerda que, para garantizar un ejercicio efectivo de los derechos políticos-entre estos el derecho a la participación política-, es necesario consagrar el respeto y garantía de un conjunto más amplio de derechos correlativos o núcleo de derechos, en tanto los mismos son indivisibles e interdependientes. Recordemos que la violación de un derecho genera, en mayor o menor medida, la violación de otros derechos. Por tanto, no basta con que el Estado garantice la participación política, sino que a la vez debe garantizar derechos correlativos a este derecho para evitar que se vea vulnerado por vía indirecta (2006).

Por ejemplo -y entrando en materia con respecto a la participación política de los pueblos indígenas-, el derecho a la participación política es correlativo con el principio de no-discriminación, “requisito importante para la realización de cualquier proceso de participación política, a fin de evitar que determinados sectores de la sociedad sean excluidos. Su marginación les impediría dar a conocer sus problemas, plantear sus propuestas y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental” (Bernales-Ballesteros, 2006, pág. 17).

La garantía del derecho a la participación -aspecto que le concierne exclusivamente al Estado-, supone reconocer previamente que los pueblos indígenas, en tanto proyectos civilizatorios paralelos e igual de legítimos a los de la sociedad occidental, cuentan con ejercicios y mecanismos políticos que no deben ser desconocidos; es decir, garantizar el derecho a la participación política de los pueblos indígenas, supone legitimar sus prácticas e

instituciones políticas, pues es a través de estas que ejercen su derecho a la participación política.

A propósito de esto, Ballesteros muestra la manera como en el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso que enfrentó al partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (conocido por sus siglas YATAMA) con el Estado de Nicaragua, se evidencia el desconocimiento de las instituciones políticas de las comunidades indígenas articuladas a este partido, en tanto:

[...] impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política [...], lo que afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000, por lo que la Corte [...] estima que la limitación constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido. (2006, pág. 26)

Al respecto, la Corte agregó:

La Convención Americana no establece que la única posibilidad para postular a un cargo público sea a través de un partido. Si bien se reconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas esenciales para la democracia, existen otras formas que son inclusive necesarias para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Los partidos y organizaciones políticas deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. La participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación. (Citado en Ballesteros, 2006, pág. 30)

De esta manera resuelve que,

[...] el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas [...] puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y

formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención. (Citado en Ballesteros, 2006, pág. 29)

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en lo que respecta a la legislación electoral, reconoce que esta puede estar sujeta a variaciones geográficas y evoluciones temporales, así como que todo sistema electoral debe ser evaluado de acuerdo a la evolución política del país en cuestión. Esto explica por qué la Corte Europea ha establecido que ciertas características que resultan inaceptables en el contexto de un sistema determinado pueden justificarse en otros en la medida en que se garantice la libre expresión y opinión de los votantes (Bernales-Ballesteros, 2006)

Como vemos, el reconocimiento y garantía del derecho a la participación política depende al menos de tres condiciones para ser totalmente efectivo: i) reconocimiento de su integralidad o interdependencia con otros derechos, ii) su multidimensionalidad en términos de expresiones o manifestaciones concretas: voto activo o pasivo, referendo, acciones populares, etc., y iii) el necesario reconocimiento de la multiplicidad de expresiones culturales, en términos de la diversidad de formas organizativas y políticas existentes. Por supuesto esto supone ampliar la definición convencional del concepto que tiende a reducir la participación política a una de sus expresiones (no la única, y no siempre la más pertinente en determinados contextos socio-culturales), como la vía electoral organizada a partir de la libre competencia entre partidos políticos.

En este sentido, otra manera de garantizar la participación política de los pueblos indígenas puede ser promoviendo su acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad, no solo en corporaciones propias de la rama legislativa, sino también en entidades e instituciones de la rama ejecutiva, como secretarías, ministerios, oficinas de planeación, así como en las propias de la rama judicial. Esto garantizaría su acceso a una forma directa de injerencia en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas del Estado. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, resulta indispensable, primero, que los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos; segundo, que sea posible la adopción de medidas positivas; y tercero, se garantice, en caso necesario, este derecho frente a cualquier injerencia o presión política y acto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden (Bernales-Ballesteros, 2006).

Sean cuales sean los mecanismos adoptados para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, es

imprescindible comprender los retos que supone el marco de oportunidades políticas abierto con la Constitución de 1991, ya que éste indica una posible y necesaria readecuación institucional del Estado colombiano para reflejar en la práctica un genuino diseño pluriétnico y multicultural de sus estructuras, funciones y posibilidad de garantías constitucionales. Entre otras razones porque la acción política de los pueblos indígenas desde los años setentas se ha mantenido en una tensión productiva e interesante entre un horizonte político que busca reivindicar, validar y materializar una autonomía, con base en una especificidad que se legitima en su condición de pueblos originarios del continente y por tanto en el Derecho Mayor, y por otra parte, en el derecho y el deseo de hacer parte de un proyecto más amplio de sociedad, articulado a unas luchas y reivindicaciones sociales en el orden de lo local, nacional e incluso internacional.

Como lo describe Laurent (2010) desde los años setentas, las reivindicaciones y luchas de los pueblos indígenas no se han circunscrito, como algunos generadores de opinión pública han querido sugerir, a reclamos aislados por la tierra y el derecho a ser reconocidos en su particularidad o especificidad cultural. Por el contrario, estos reclamos se articulan o hallan su razón de ser en reivindicaciones mucho más amplias relacionadas con la permanente denuncia de marginalidad y exclusión de los pueblos indígenas y otros sectores sociales subalternizados de los escenarios estratégicos y de las decisiones que afectan su vida en lo político, económico y social. Es decir, por la necesidad imperativa de profundizar el proceso de democratización de la sociedad, con un correlativo replanteamiento, redefinición y apertura de las esferas del poder político, económico y social del país (Laurent, 2010).

En este sentido, la expresión por vía electoral siempre ha sido asumida por los pueblos indígenas como una herramienta necesaria pero no exclusiva a favor de sus proyectos políticos, los cuales se construyen al mismo tiempo a través del empeño en otras herramientas o canales de expresión y participación política, como los ejercicios deliberativos de las autoridades propias en el marco de los territorios colectivos, así como en la concertación con otros sectores sociales. Debemos entender entonces que los repertorios de acción política de los pueblos indígenas han sido históricamente varios, diversos e interdependientes. Desde las primeras luchas de Quintín Lame hasta la actualidad, pasando por las ocupaciones de tierra de los años setentas y ochentas, dichos repertorios de acción colectiva no solamente se enmarcan en esa tensión descrita entre la autonomía y la participación en un proyecto de sociedad más amplio, sino que además describen una diversidad de estrategias de interlocución con la sociedad. De este modo, han hecho uso de las estrategias jurídicas más convencionales -la interpo-

sición de demandas judiciales, por ejemplo- así como de los repertorios de acción colectiva más característicos -las movilizaciones o manifestaciones colectivas, la ocupación de tierras, entre otras-.

Ahora bien, durante la década de los años noventa, la participación de los pueblos indígenas en el juego electoral fue bastante activa y exitosa, logrando consolidar alianzas con otros sectores o posicionando candidatos indígenas en lugares de decisión política (como en la gobernación del Cauca), sin embargo, es necesario decir, que los cambios en las reglas electorales introducidos por el Acto Legislativo 01, conocido como “Reforma Política”, tuvieron una incidencia profundamente negativa en la posterior participación política electoral de los pueblos indígenas, reduciendo el alcance de estos en las elecciones municipales y departamentales inmediatamente posteriores a la introducción del mismo, es decir las de 2003. Como dice Laurent (2010), “en 2003, por primera vez en una década, la creciente tendencia de la presencia indígenas en las corporaciones públicas se rompió” (pág. 46).

La inquietud que resta por analizar, según lo ilustra la situación generada por la “Reforma Política” para las organizaciones indígenas, no es otra sino la de entender hasta qué punto dicha reforma, entre otras, refleja en la práctica el estado de avance y la voluntad política de la sociedad mayoritaria, en la construcción de un camino hacia un genuino diseño pluriétnico y multicultural de las estructuras, funciones y posibilidad de garantías constitucionales de las instituciones políticas colombianas. Más aún cuando la mayoría no indígena desde el Congreso de la República o desde las instituciones del Estado (La Corte Suprema de Justicia, Ministerio del Interior, Consejo Nacional Electoral), definen o determinan en gran medida las reglas del juego político electoral, muchas veces sin contar con la opinión de las minorías étnicas y culturales del país.

1.2. Enfoque metodológico de la investigación

En lo que concierne a este aspecto, se consideró pertinente adoptar un enfoque metodológico cualitativo, desde la perspectiva de la Investigación-Acción, retomando aportes conceptuales de lo que se ha denominado como la adaptabilidad de los derechos y el “sistema de las 4 A”.

Tal perspectiva se asumió, dado que su finalidad es la de contribuir en la resolución de problemas cotidianos y mejorar prácticas concretas. Como dice Salgado Lévano: “su propósito fundamental se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales” (2007, pág., 73). Además, la Investigación-Acción parte de dos principios esenciales, según los cuales son los sujetos que es-

tán viviendo un problema quienes están mejor capacitados para abordarlo, al estar su conducta estrechamente ligada al entorno en el que viven, por lo que resulta la metodología cualitativa más indicada para comprender las acciones e interpretaciones de los sujetos en el marco de su relación con el entorno en el que viven (Salgado Lévano, 2007).

Por otra parte, entendemos la adaptabilidad de los derechos como la necesidad que han identificado los pueblos indígenas, de incorporar una perspectiva intercultural en la interpretación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales -DESCA¹. Es decir, de la convicción que la exigibilidad de estos derechos se vuelve más propositiva y efectiva cuando parte del reconocimiento de: i), que existen diferencias étnicas, culturales, generacionales, políticas y de género en relación a dicha exigibilidad; ii), que las reclamaciones de derechos se articulan con demandas, agendas y situaciones geopolítica y culturalmente específicas, definidas por los agentes sociales; y iii), de la necesidad urgente de matizar aquellos rasgos etnocéntricos (occidentales) y urbanocentros que han caracterizado el devenir histórico de los DESCAs (Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, 2012).

En cuanto al sistema de las 4A, enfoque desarrollado por las Naciones Unidas, utilizado por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) y reconocido por la Corte Constitucional, los organismos de Derechos Humanos y los organismos de control en Colombia, se trata de una perspectiva que busca identificar el núcleo o contenido normativo esencial de los derechos, en el marco de las respectivas obligaciones gubernamentales articuladas con los mismos. Analíticamente el sistema de las 4A busca comprender los derechos con base en cuatro dimensiones: la asequibilidad o disponibilidad del derecho; accesibilidad; aceptabilidad y adecuación cultural (Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, 2012).

Por *asequibilidad* debe entenderse la garantía de disponibilidad del derecho, lo cual se asegura con recursos materiales y humanos, suficientes y diversos para que las personas puedan encontrar los medios concretos para gozar el derecho, según sus necesidades y preferencias.

La *accesibilidad* supone la garantía de acceso material o físico, económico y geográfico a los derechos. Se trata de tener posesión tangible del derecho por parte de sus titulares.

¹ Enfoque afín con la doctrina jurisprudencial elaborada en sus “Observaciones Generales” por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de las Naciones Unidas.

Aceptabilidad se asocia con la garantía de calidad en la prestación de un servicio. Esto quiere decir que los medios y personas que utilice el Estado para satisfacer los derechos, deben ser idóneos y estar capacitados para atender, desde la diversidad social y cultural, a los titulares de los mismos.

Finalmente, la *adaptabilidad* se refiere a la garantía de permanencia. Esto quiere decir que toda política pública debe ser adecuada desde el punto de vista social, étnico y cultural de los titulares de un derecho. La homogeneización o “impertinencia” cultural de las políticas pueden impedir que las personas acudan a las instituciones estatales encargadas de prestar derechos, razón por la cual debe respetar la identidad y diversidad cultural o social de los titulares.

1.2.1. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de la información

En el marco de un enfoque metodológico de tipo cualitativo, se privilegiaron como herramientas de investigación las entrevistas semi-estructuradas individuales y/o grupales, círculos de palabra, observación no participante y revisión de material institucional. En correspondencia con estas herramientas se empleó como instrumento de recolección de información una guía estructurada de entrevista, grupo focal y diario de campo. Esta guía fue estructurada conceptualmente a partir del diseño previo de una “matriz maestra” que opera al mismo tiempo como un instrumento de sistematización y análisis de la información. Como puede apreciarse en el siguiente esquema, dicha matriz propone el cruce entre las categorías que nos propone el sistema de las 4A: *asequibilidad*, *accesibilidad*, *aceptabilidad* y *adaptabilidad*, frente a los vectores o categorías centrales de la investigación: *registro*, *identificación* y *participación política*, definidos previamente:

FIGURA 1: Matriz maestra

	Registro	Identificación	Participación Política
Asequibilidad			
Accesibilidad			
Aceptabilidad			
Adaptabilidad			

Finalmente, se diseñó un instrumento para la sistematización de la información de campo que cruza aquellos *procedimientos*, *dificultades*, *logros* y

propuestas identificadas por los actores consultados en el marco del trabajo de campo; esto es, funcionarios en el nivel descentralizado de la RNEC y otras entidades gubernamentales, así como autoridades, líderes o representantes indígenas pertenecientes a los pueblos seleccionados en la muestra, en relación a cada una de las variables de la investigación, es decir, en materia de *registro, identificación y participación política*.

1.2.2. Objeto y variables de la investigación

De conformidad con la propuesta presentada al CEDAE, se definió como objeto de estudio, tanto del proceso exploratorio previo como del posterior trabajo de campo, la relación entre la oferta institucional de la RNEC y las necesidades de los pueblos indígenas de la muestra, en materia de Registro Civil, Identificación y Participación Política.

Por otra parte, en relación con las categorías centrales de la investigación, entendemos la oferta institucional como aquel conjunto de bienes o servicios que resulta de la ejecución de planes, programas y proyectos de entidades públicas o privadas, cuyo propósito es atender, orientar, impactar o transformar las condiciones de vida de las personas. En el caso de las entidades públicas, su oferta institucional está orientada a garantizar los derechos de los titulares.

En el marco de su relación con la oferta institucional, elegimos los conceptos de Registro Civil, Identificación y Participación Política como vectores centrales de la investigación, ya que los mismos definen de manera sistémica y estructural las funciones misionales de la RNEC. En otras palabras, son estos los que determinan la esencia misma de la entidad y por lo tanto su estructura orgánica interna, de conformidad con la lógica político-administrativa que define el Decreto 1010 de 2000. Así, tenemos entonces dos Registradurías Delegadas, que en relación con las variables se definen como los dos pilares centrales de la entidad: la Delegada para el Registro Civil y la Identificación, y la Delegada en lo que atañe a lo Electoral.

En calidad de categorías centrales de la investigación, entendemos cada uno de estos conceptos no solamente como abstracciones jurídicas, sino también como aquellos procedimientos internos de la entidad que garantizan derechos para los titulares. En este sentido, en relación al Registro Civil, entendemos, tal como lo plantea el Decreto 1260 de 1970 que “el estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad, determina su capacidad para ejercer derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible. Por tal razón cada acto o hecho debe ser inscrito en el correspondiente registro” (art. 1). Es decir, tal como lo puntualizan Vidal Kling et. al (2015), el Registro Civil corresponde a un

acto eminentemente declarativo, cuya función consistiría precisamente en inscribir una realidad y sus cambios en el tiempo, mediante anotaciones o actualizaciones. Entendemos entonces que la RNEC, en lo que concierne al Registro Civil, tendría como función primordial garantizar el registro e inscripción de los cambios y transformaciones que experimenta un titular de derechos en lo que respecta a su situación jurídica en la familia y la sociedad; particularmente el nacimiento, el matrimonio y la defunción, mediante un conjunto de instrumentos, procedimientos y disposiciones concretas.

En relación con la identificación, entendemos que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, tal como lo estipula la Constitución Política de Colombia en el Artículo 14. En relación con las funciones que le corresponden a la RNEC frente a este derecho, se entiende que dicho reconocimiento se materializa a través del proceso de identificación, que responde a uno de los atributos esenciales de la personalidad jurídica como lo es la singularidad. En tal sentido, es función de la RNEC garantizar dicha singularidad a partir de la ejecución de políticas, directrices y procedimientos de identificación. De manera concreta esto se expresa, con respecto a las funciones de la Dirección Nacional de Identificación, en varias funciones: vigilar y coordinar la prestación permanente del servicio de identificación a los colombianos; formular políticas y directrices en temas de identificación, garantizar el proceso de identificación y la correcta expedición de documentos de identidad, actualizar las bases de datos que soportan la identificación y generar estadísticas sobre la identificación de los colombianos.

Con respecto a la noción de participación política, la entendemos como un fin esencial para la constitución y el desarrollo del Estado y la democracia, que garantiza al mismo tiempo, la soberanía como un proceso resultante de la participación de los colombianos, en calidad de constituyente primario. Sin embargo, la participación de este constituyente y sus formas de acción política en el marco de una democracia representativa como la colombiana, se encuentra ceñida jurídicamente conforme a un conjunto de “mecanismos de participación ciudadanos” definidos constitucionalmente (Ley 1757 de 2015), entre los que se encuentran el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa y la revocatoria de mandato. En todos los casos, la RNEC, entre otros organismos del Estado, cumple un papel esencial pues es la entidad encargada de garantizar la efectiva organización y transparencia en los trámites y requisitos que define la ley para llevar a término la materialización y desarrollo de estos mecanismos de participación. Adicionalmente está en la obligación de llevar a cabo el censo electoral y su actualización permanente, entendido este

como “el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y concurrir a los mecanismos de participación ciudadana” (Ley 1475 de 2011).

1.2.3. Muestra seleccionada

Definido entonces el objeto y las variables, en principio se realizó una selección de diez pueblos indígenas para la muestra, con base en el cruce de varios criterios: la existencia de una lengua propia, ubicación geográfica, situación en el contexto del conflicto armado, densidad poblacional y finalmente participación en órganos políticos de representación a nivel nacional o regional. La selección a partir del cruce de estos criterios, buscaba configurar una muestra que fuese realmente representativa de las distintas realidades que experimentan a diario los pueblos indígenas, así como de la diversidad cultural y condiciones de existencia. En este sentido, la muestra da cuenta de la movilidad transnacional de aquellos pueblos indígenas que viven en las fronteras del país, como en La Guajira, el Vaupés o la Amazonia. Así mismo evidencia la realidad de aquellos pueblos que se encuentran en un grave riesgo y vulnerabilidad debido al conflicto armado, como los asentados en el Guaviare o el Chocó; o de aquellos que han logrado configurar con enormes costos y esfuerzos, sólidas experiencias organizativas en el marco de un horizonte político autónomo, como en el Cauca o la Sierra Nevada.

Por otra parte, es necesario decir que la interlocución establecida con los pueblos indígenas de la muestra seleccionada, siguió un protocolo de acción acorde con varios aspectos: las lógicas organizativas, el estatus que la constitución colombiana les otorga a los órganos de representación política indígenas del orden nacional y regional en calidad de autoridades tradicionales y entes de gobierno autónomos y una lógica de diálogo intercultural y de respeto mutuo. En esta medida, el contacto con los pueblos de la muestra sólo fue posible por intermediación de sus propias autoridades tradicionales, en este caso representantes de las mismas con asiento en las organizaciones del orden nacional o regional, como la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC, Gobierno Mayor: Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia -ATI, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana -OPIAC, el Consejo Regional Indígena del Vaupés -CRIVA, la Mesa Interinstitucional de Pueblos Indígenas del Trapecio Amazónico -MIPITA, el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC o la Confederación Indígena Tayrona -CIT. El principio de acción seguido, supuso entonces comprender y respetar las lógicas de organización de los pueblos indígenas, así como sus propios protocolos culturales; como por

ejemplo la necesidad de presentar formalmente la propuesta y conversar sobre sus necesidades, en el marco de círculos de palabra, mecanismo que constituye la instancia natural y genuina en la cual se discuten y toman decisiones colectivamente en las comunidades indígenas.

Dado que el contexto con las comunidades se dio a través de las organizaciones regionales o nacionales con asiento en capitales departamentales, se estableció un itinerario que permitía al mismo tiempo establecer el contacto con las registradurías departamentales y municipales. Es por esta razón que el trabajo de campo y el proceso posterior de sistematización fueron organizados siguiendo una lógica regional, pues la perspectiva que nos ofrecen tanto los pueblos indígenas a través de sus organizaciones, como la RNEC a través de sus oficinas en el nivel descentralizado, es territorial² y departamental, respectivamente.

En definitiva, los pueblos seleccionados para la muestra, a través de las organizaciones nacionales o regionales, y el itinerario del trabajo de campo, fue el que se describe en la Tabla 1.

TABLA 1: Organización territorial y departamental de los pueblos indígenas analizados

Región	Organización Nacional y/o Regional Indígena	Pueblos	Registradurías departamentales y/o municipales
Norte	WAYUU MUNSURAT	Wayuu	Riohacha, Maicao y Uribia
	YANAMA		
	ONIC	Arhuaco, Wiwa y Kankuamo	Valledupar
	Confederación Indígena Tayrona, CTC		

² Es necesario aclarar que la concepción, organización y realidad territorial de los pueblos indígenas no coincide la mayor de las veces con la división político-administrativa (divipol) que organiza la lógica de las entidades del Estado colombiano. Una problemática esencial derivada de esta falta de coincidencia y en últimas de reconocimiento de los territorios indígenas, se relaciona con el censo electoral. Como se sabe, la divipol es definitiva y esencial para establecer el censo electoral, que dado este precepto no reconoce a los territorios indígenas, a pesar del estatus que les otorga la Constitución Política de 1991, como entidades territoriales autónomas, legítimas para establecer un censo electoral.

Región	Organización Nacional y/o Regional Indígena	Pueblos	Registradurías departamentales y/o municipales
Occidente	OICH, ASOREWA, FEDEO-REWA, y WOUNDEKO	Emberá Chamí Emberá Wounaan	Quibdó
	CRIC	Nasa y Misak	Popayán y Piendamó
Oriente		Jiw y Tucano Oriental	San José del Guaviare
	ACAIFI	Cubeo y Makuna	Vaupés
Sur	Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa -MPCI	Bora, Tucano y Ticuna	Leticia
	Secretaría General de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana-OPIAC		

CAPÍTULO I

Fuentes jurídicas para el ejercicio de los derechos indígenas en materia de registro, identificación y participación política



FOTO 1: Indígena del pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna.

En Colombia, el desarrollo de la legislación en materia de derechos indígenas está enmarcado en la movilización y resistencia de los pueblos, por ello es necesario realizar una mirada a las fuentes jurídicas desde una perspectiva histórica, pues como asevera el Pueblo Pijao (2014), solo mirando el pasado es posible comprender los sucesos del presente. En ese sentido, cabe aclarar que la fundamentación de los derechos de los pueblos indígenas está anclada en dos fuentes jurídicas principalmente, una ancestral u originaria, y otra de tradición occidental o positiva.

El presente capítulo está orientado a ilustrar de manera general, los alcances socio jurídicos de los instrumentos normativos en materia de derecho indígena, y de manera específica, respecto de los derechos de personería jurídica y participación política. El contenido del mismo, se ha dispuesto en tres partes: la primera refiere al punto de partida del reconocimiento originario y constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. La segunda, aborda el desarrollo de instrumentos jurídicos de protección de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del sistema internacional, que al ser ratificados por el Estado colombiano integran el bloque de constitucionalidad. Seguidamente, se presenta el desarrollo normativo desde el punto de vista legal y jurisprudencial en el orden nacional.

1. Fuente originaria y constitucional de los derechos de los pueblos

1.1. *La Ley de Origen, Derecho mayor o propio y la ley 89 de 1890*

Respecto de la fuente jurídica ancestral u originaria de los pueblos indígenas, se debe comprender que el Derecho, en tanto sistema normativo de la conducta humana, no solo se basa en la ley escrita o enunciada desde el marco estatal. Su asidero también se puede encontrar en una tradición milenaria precedente al proceso colonizador y republicano, que “nace del mandato de la tierra con cada raíz étnica” y se expresa en la forma en que cada pueblo y nación indígena reglamenta, declara, manda y fija sus principios y valores, a partir de la mirada propia, de su conocimiento ancestral y del sentido político que guía su porvenir (Rojas, 2016), al respecto vale destacar la siguiente definición:

Son las leyes ancestrales y conocimientos como el reglamento interno, nuestra cultura, nuestros usos y costumbres (...).

Como derecho es el conocimiento de nuestros antepasados, como son nuestra medicina ancestral, nuestros sobanderos y parteras, nuestra

cultura Pijao, así como nuestro padre sol, nuestra madre tierra, nuestros dioses, nuestra agua.

Como derecho, es nuestro territorio, nuestras fuentes hídricas, nuestra cultura e identidad, nuestra autonomía, nuestro gobierno propio, cumplir y hacer cumplir nuestra autoridad en nuestro territorio, en nuestros tres mundos (Resguardo Indígena Pijao Nicolás Ramírez, 2016).

La Ley de Origen, derecho mayor o derecho propio, o Ley de Vida está plenamente reconocida como parte del sistema jurídico colombiano, siendo la ley 89 de 1890, o ley madre del derecho de tradición occidental, la primera en reconocer que los pueblos tienen derecho a sus territorios y a gobernarse con sus propias autoridades bajo sus propias leyes, usos y costumbres. Así mismo y pasado un siglo de dicho reconocimiento, por efecto de la presión que ejerce la movilización indígena en pro de sus intereses, el gobierno nacional declara de manera expresa mediante decreto, que la ley de origen, derecho mayor o derecho propio es la principal fuente jurídica de los territorios indígenas, con lo cual se incorpora de pleno al orden jurídico nacional (Decretos ley 1953 Art. 10 y 2333 de 2014).

No es en vano que, a lo largo del siglo XX, los procesos reivindicatorios de los derechos autonómicos y territoriales de los pueblos indígenas pusieran de precedente la ley 89 de 1890. Esta ley es, desde la tradición occidental, la principal fuente jurídica en el territorio nacional en derecho indígena; el empoderamiento de sus contenidos y la defensa que de la misma se valieran los pueblos para recuperar sus territorios ancestrales, abrió la puerta para que en Colombia se diera el debate político sobre la nacionalidad pluriétnica y multicultural.

Es así como a nivel nacional, tanto la Ley de Origen, el Derecho mayor o propio, como la ley 89 de 1890, disponen entre otros mandatos, el respeto por las autoridades tradicionales o ancestrales, el derecho de todo pueblo a autodeterminar su propio esquema organizativo, a perpetuar sus linajes, y a conservar y hacer respetar los usos y costumbres. De lo cual se desprende la obligación para las instituciones del Estado y sus funcionarios, de reconocer las autoridades propias de los territorios indígenas, sus protocolos de organización, comprender los tiempos y espacios en los que vive cada pueblo, y tenerlos en cuenta a la hora de definir cualquier estrategia, proyecto o programa de atención para la población indígena.

Estas leyes cobran mayor sentido desde el punto de vista intercultural, si se tiene en cuenta que Colombia es el segundo país de América con

mayor diversidad de población indígena, con un aproximado oficial de 102³ pueblos y 65 idiomas originarios y oficiales en sus territorios (UNICEF , 2009; 2010), cuya estructura territorial se cristaliza en la constitución de 817 resguardos (DNP, 2013). Lo anterior desprende un desafío máximo para el Estado a la hora de implementar estrategias de enfoque diferencial, en la medida que hablar de pueblos indígenas en Colombia refiere directamente a un factor de diversidad cualitativa y no cuantitativa, como tradicionalmente se ha comprendido al *todo indígena*.

1.2. Un Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural



FOTO 2: Indígena Wayuu, Riohacha. Fotografía: Claudia Gamba Pinzón.

³ Al respecto el Censo Nacional de 2005 arrojó un resultado oficial de 89 pueblos, no obstante, las organizaciones indígenas del país, reportan en sus bases censales y organizativas 102 pueblos. Por lo tanto, no se toma por base el estudio censal realizado en el 2005 por el Departamento Nacional de Estadística DANE, por cuanto ha sido cuestionado por las propias autoridades indígenas, en términos de la pertinencia intercultural del instrumento adaptado, y los resultados arrojados por la aplicación del mismo, esta discusión ha sido reconocida por las agencias y programas de las Naciones Unidas presentes en Colombia. (ACNUR, 2008).

Sin duda alguna, la principal fuente jurídica de derechos de los pueblos indígenas en el orden nacional, es la Constitución Política de 1991. Al respecto de su promulgación vale destacar el papel histórico que desempeñó la dirigencia indígena del país en la Asamblea Nacional Constituyente. Por primera vez en Colombia, los indígenas participaron directamente en la definición de los principios que rigen el Estado Social de Derecho.

La Constitución Política de 1991 es símbolo de la transformación teleológica de las instituciones nacionales, en esa medida, el sentido que cobra la afirmación jurídica de ser un Estado Social de Derecho, trasciende el espectro del imperio de la ley, para dar lugar al reconocimiento de principios y valores jurídicos como pilares fundantes para el ejercicio y aplicación de los derechos y libertades consagrados a lo largo del texto constitucional.

En lo que atañe a la comprensión del alcance de los principios, respecto de las garantías para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en materia de personalidad jurídica y participación política, debe hacerse una lectura integral. Para ello se debe remitir a los principios de dignidad humana, pluralismo, democracia y de protección y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Constitución Política (Art. 1 y 7).

Aunado a lo anterior, es necesario identificar el alcance de los fines esenciales del Estado, el papel de garante interno respecto de los principios, valores y libertades consagradas en la Constitución (Art. 2) y, la responsabilidad internacional que asume en relación a las obligaciones contraídas en el sistema internacional e interamericano de derechos humanos, mediante la incorporación de sus instrumentos en el bloque de constitucionalidad (Art. 93).

De este marco jurídico constitucional, se desprende, la responsabilidad por parte del Estado y sus instituciones de brindar todas las condiciones necesarias para la efectivización de los derechos, para ello parte de reconocer los derechos autonómicos y territoriales como medida afirmativa de protección y resarcimiento histórico frente a los efectos de la colonización, el despojo, la violencia y la marginación de los pueblos indígenas.

Lo anterior, supone entonces, una claro reconocimiento del carácter de sujeto de protección especial constitucional que reviste a los pueblos indígenas del país; como también un reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de los 102 pueblos que habitan desde tiempos inmemorables en el territorio nacional, lo cual expresa la pluralidad de cosmovisiones existentes en Colombia, en las que además de los 102 pueblos, se cuentan, las miradas propias de los afrodescendientes, palenqueros y raizales, de las comunidades Rom, y de la población mestiza rural y urbana.

En ese orden de ideas, siguiendo lo establecido en los artículos 1, 2, 93, 246, 286 y 330 de la Constitución Política de Colombia, surge el empeño por abrir la mirada en relación a las necesidades institucionales para la adecuación de la oferta y estructura estatal con enfoque intercultural. En igual medida, surge la obligación de desplegar una serie de medidas de interlocución y articulación entre los diferentes entes territoriales para activar la capacidad jurídica, junto a las funciones y competencias constitucionales reconocidas a los territorios indígenas en el marco del ordenamiento territorial, político y administrativo del país, en tanto entidades descentralizadas.

En suma, esto no es más que el reconocimiento de sus derechos a la autonomía, a la conservación de los usos, costumbres, leyes y justicias propias, a su diversidad étnica y cultural, a sus sistemas propios de educación y salud, a sus procesos organizativos y sistemas de autoridades, a sus idiomas, así como a sus propios modelos de desarrollo. En ello hay que tener en cuenta que la participación política se constituye en un pilar esencial del Estado Social y Democrático de Derecho (Art. 8, 10, 13, 16, 18, 63, 67, 68, 70, 72, 80, 95, 96, 176 y 309 de la Constitución Política).

Ahora bien, cabe destacar que luego de 25 años de expedida la Constitución, la omisión legislativa respecto de las entidades territoriales indígenas, supone una clara vulneración sistemática para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos. El incumplimiento de lo estipulado en el artículo 329, ha representado una barrera institucional que afecta de manera negativa la realización efectiva de los derechos civiles y políticos de los pueblos.

Otro aspecto a analizar, en relación a la participación, es la garantía para el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa, que se corresponde de forma especial y diferencial con uno de los fines esenciales del Estado, consistente en el deber de facilitar a los pueblos indígenas, la participación en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de Nación, en virtud de su reconocimiento como sujeto colectivo de derechos.

Igualmente, la garantía que establece la Constitución para la participación activa en la conformación del poder político, al elegir y ser elegido, y a la organización en esquemas de representación propia de los pueblos indígenas requiere de un fortalecimiento institucional y social, así como el deber del Estado de promover los valores democráticos mediante campañas y estrategias pedagógicas (Art. 40 y 41).

Un asunto que llama la atención y que obedece a una mirada institucional reducida respecto de la diversidad, es el acceso a cargos de representación popular en el Congreso de la República, mediante circunscripción especial

indígena, la cual se basa en el sistema de cociente electoral (Art. 171). Aspecto contraproducente al interior de la misma carta política, en la medida que inobservó el principio de diversidad étnica y cultural, en el sentido que asumen el total de la población indígena bajo una mirada universalista, y no propia de la diversidad cualitativa de cada pueblo, como un ente de derechos diferenciado, entre muchos.

Por otra parte, teniendo en cuenta, que la dignidad humana es el principio fundante del Estado Social de Derecho (Art. 1), resulta necesario abordar el derecho a la personalidad jurídica (Art. 14) conjugado con el principio de igualdad (Art.13), en la medida que su triangulación fáctica determina las condiciones de garantía para el ejercicio y protección de los derechos.

La personalidad jurídica es un derecho integrador de elementos o atributos de la persona, que individualiza la identidad de las personas, a la vez que acciona la ciudadanía y el ejercicio de los derechos. Desde una perspectiva étnico-diferencial, en lo que atañe a los miembros de los pueblos indígenas, se traduce al derecho al nombre, la nacionalidad, el domicilio, y dentro de ello, a la cosmovisión que le define desde su ancestralidad, los códigos fonológicos para la escritura de nombres y apellidos, la identificación de su ciudadanía, la determinación de los grados de parentesco y filiación, las formas propias de establecer su estado civil en materia de la conformación de familias, así como las formas propias de separación.

Se puede concluir que la realización material de los principios y valores constitucionales es un camino de largo aliento, que en la debida armonización de sus alcances y contenidos es posible pensar en la concreción de un Estado pluriétnico y multicultural.

2. Reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y tribales en el sistema jurídico internacional

En el marco del sistema jurídico internacional, se han desarrollado diversos instrumentos para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; sin bien en un primer momento el orden jurídico estaba abocado a la protección de los derechos individuales, con el paso de los años, el respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales fue cobrando mayor protagonismo en las diferentes instancias e instituciones de la Organización de las Naciones Unidas.

Al respecto vale destacar que, como consecuencia inmediata de la II Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas fundamenta el ordenamiento jurídico internacional en la dignidad y el valor de la persona

humana, las libertades esenciales y la igualdad como principios rectores para el progreso social y la elevación del nivel de vida de las personas.

2.1 El reconocimiento universal de los derechos del ser humano

La principal fuente jurídica en este esquema internacional, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, la cual establece que toda persona nace libre e igual en dignidad y derechos. Su relacionamiento social estará guiado bajo la fraternidad, sin distingo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición (Art. 1 y 2). De igual forma contempla el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica y una nacionalidad (Art. 6 y 15), a no ser objeto de injerencias arbitrarias, ni de ataques a su honra o reputación (Art. 12).

La Declaración de 1948 además establece el derecho a la participación política, directa o indirecta, esto es, a elegir y ser elegido, a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (Art. 21); a una educación orientada al pleno desarrollo de la personalidad humana, al fortalecimiento del respeto de los derechos y libertades; a la comprensión, tolerancia y amistad entre naciones, y grupos étnicos o religiosos, en aras de mantener la paz mundial (Art.26).

2.2 La inclusión, un paradigma jurídico inicial en el marco del derecho internacional

Hasta el año 1989, la situación de los pueblos indígenas del mundo no ocupaba mayor lugar en la agenda política internacional; los únicos instrumentos con fuerza vinculante para los Estados adherentes eran el Convenio de pueblos indígenas y tribales, 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo–OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, Convención de Argel de 1976. Igualmente, los Pactos Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, enmarcan un reconocimiento jurídico de protección a las minorías étnicas de los países adherentes.

El enfoque del Convenio 107, buscaba garantizar la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en la vida de la colectividad nacional de los países donde se encontraban, teniendo en cuenta que su situación social, económica o cultural impedía el goce pleno de los derechos y oportunidades que beneficiaban al resto de la población. Sin embargo, pese a ser

el primer instrumento de orden internacional en reconocer los derechos de los pueblos indígenas, su estatus jurídico actualmente se reporta superado por parte de la misma OIT, toda vez que estaba orientado a la inclusión y asimilación cultural, y su aplicación partía del hecho de que las poblaciones indígenas y tribales serían, inevitablemente, absorbidas por efecto de la modernidad (OIT, s.f.)

Por su parte, la Declaración de Argel de 1976, establece que los pueblos tienen el derecho a la existencia, al respeto de su identidad cultural y a la autodeterminación política, como un derecho imprescriptible e inalienable. Así mismo reconoce el deber de los Estados de instaurar un régimen democrático que represente los intereses de todos los ciudadanos, sin prejuicio racial, sexual, de culto o credo. Específicamente, reconoce los derechos de las minorías al respeto de su identidad, tradiciones, lengua y patrimonio cultural y al goce de los derechos en igualdad de condiciones, sin riesgo de discriminación (Tribunal Internacional Contra el Colonialismo, 2006).

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC fue convenido, en el mes de enero de 1976, y ratificado ese mismo año por el Estado colombiano mediante la ley 74. Este pacto retoma el principio de libre autodeterminación de los pueblos, y el derecho de los mismos a definir de forma libre su condición política y su modelo de desarrollo económico, social y cultural (Art. 1), el derecho al trabajo, a la familia, al desarrollo de la infancia y la adolescencia, a la educación, salud y prestaciones sociales. Aunado a ello, define el carácter de aplicación inmediata y no paulatina o gradual de los mismos, establece una serie de parámetros de seguimiento y evaluación, sobre las estrategias adoptadas por los Estados parte, para el efectivo desarrollo y ejercicio de los derechos reconocidos en el PIDESC, que incluye la creación de un comité observador, quien tendrá la competencia para recibir informes y elaborar observaciones generales, lo cual supone un precedente claro respecto del papel de garante y responsable internacional de los Estados parte.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también convenido en 1976 y en línea con los alcances y contenidos jurídicos de los demás instrumentos internacionales convenidos hasta entonces, reitera el derecho de toda persona a la personería jurídica (Art. 16), a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión y opinión (Art. 18 y 19), a la libertad de asociación (22). Igualmente, refiere el derecho de todo niño al nombre, a ser inscrito de forma inmediata después de su nacimiento, y adquirir una nacionalidad (Art. 24), así como el derecho a votar, elegir y ser elegido, y participar en los cargos de la función pública (Art. 25).

De manera puntual, este Pacto establece que en aquellos Estados en los que existan minorías étnicas o lingüísticas, se les respetará su derecho colectivo a una propia vida cultural, a profesar y practicar sus creencias y a emplear su propio idioma (Art. 27).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al igual que el PIDESC, establece un órgano de seguimiento, en calidad de comité de derechos humanos, el cual también recibirá los informes que presenten los Estados partes, sobre las disposiciones adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, y sobre el progreso del goce de los mismos (Parte IV).

Por otra parte, también se debe tener en cuenta el marco jurídico establecido en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, creado por la Organización de los Estados Americanos, específicamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de 1969. El Pacto reconoce que los derechos están fundamentados en los atributos de la persona humana y no están circunscritos a la nacionalidad, establece la responsabilidad de los Estados de respetar los derechos y libertades, garantizando el ejercicio de los mismos, sin distinción ni discriminación alguna, mediante la adopción de disposiciones legislativas y medidas de todo tipo en el orden interno (Preámbulo, Art. 1 y 2).

Así mismo reconoce en primer lugar el derecho al reconocimiento de la personería jurídica de toda persona (Art. 3), a la protección de la honra y dignidad (Art. 11), al nombre propio y a los apellidos de sus padres o uno de ellos, además de establecer puntualmente que la ley deberá reglamentar la forma de asegurar dicho derecho (Art.18).

Respecto de los derechos políticos reconoce la participación en los asuntos públicos, de forma directa o representativa, el derecho a ejercer el voto y a ser elegido, así como a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública del país. Igualmente determina que la ley reglamentará el ejercicio de estos derechos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (Art.23).

El Pacto de San José también crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene la función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y específicamente de generar recomendaciones a los Estados miembros para que de forma progresiva adopten medidas en favor de los derechos humanos; solicitar informes a los gobiernos sobre las medidas adoptadas en el orden interno; atender las consultas formuladas por los Estados y rendir informes ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (Capítulo VII y Art. 41).

Otro instrumento a tener en cuenta a la hora de adoptar cualquier medida de adecuación institucional en el orden interno, en materia de derechos de los pueblos indígenas, es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial-ICERD, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965 y vigente desde 1969. La ICERD, parte por definir la discriminación como:

...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. (Art. 1)

En ese sentido, y siguiendo la Recomendación General 14 de 1993, la discriminación puede darse de manera indirecta o de facto, por lo que toda medida adoptada con el fin específico de optimizar las condiciones de progreso y de garantizar el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos o raciales que requieran protección, en principio no debieran considerarse discriminatorias en sí mismas, sino de discriminación positiva, no obstante, dichas medidas deben ser transitorias en pro de alcanzar los objetivos fijados en una situación coyuntural de desigualdad.

Respecto de las obligaciones para los Estados Partes, se estipula la prohibición de incurrir en actos o prácticas discriminatorias, contra personas, grupos de personas o instituciones. Por el contrario tienen el deber de garantizar que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales, locales, tengan plena conciencia de dicha obligación, lo cual desprende la necesidad de adoptar estrategias de sensibilización para los funcionarios respecto del enfoque étnico diferencial e intercultural; a su vez, deberán entrar a revisar las políticas gubernamentales y en el caso que sea necesario, enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias de las cuales puedan o se deriven actos claramente discriminatorios (Art. 2).

El ICERD, al igual que los demás instrumentos de protección de los derechos humanos, reitera los derechos políticos relacionados con la participación en el gobierno de forma directa o representativa, elegir y ser elegido, así como acceder, en condiciones de igualdad a la función pública (Art. 5). Además, también instituyó un órgano colegiado e independiente para la supervisión de la aplicación de la ICERD por los Estados partes, denominado Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Sin duda alguna, el instrumento más importante en materia de personalidad jurídica, específicamente a lo que se refiere al registro civil, es la Conven-

ción de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989. Instrumento internacional que recoge los precedentes establecidos en la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de 1924, y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 de la Asamblea de las Naciones Unidas, los artículos 23 y 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 50 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en función de reconocer garantías para la protección especial de los niños, toda vez que la infancia reclama medidas y cuidados especiales (Preámbulo), de tal suerte que se establece de manera formal el interés superior del niño, respecto de las actuaciones de la administración, las instituciones de los Estados, y de la sociedad misma.

La Convención parte por reconocer la importancia de las tradiciones y valores culturales de cada pueblo para la protección y desarrollo armonioso de la niñez, estableciendo la obligación que tienen los Estados de protegerle, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, posición económica o condición física de los niños, sus padres o representante legal; para lo cual deberán adoptar medidas efectivas para erradicar cualquier forma de discriminación (Art. 2).

En materia de registro, la Convención establece el derecho que tiene todo niño a ser inscrito e identificado con un nombre y una nacionalidad al momento de nacer. Así mismo, los Estados son garantes de la conservación de la identidad, nombre, nacionalidad y relaciones familiares (Art. 7 y 8). Igualmente reconoce el derecho de los niños a pertenecer al pueblo indígena en el que nacieron, a su vida cultural, su visión de mundo y a su idioma propio (Art. 30). La Convención ha sido el referente primario para distintos organismos regionales latinoamericanos, en la medida que fundamenta la priorización del interés superior de la niñez, en la adopción de estrategias y programas para alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno, entendido como el derecho esencial y primario a satisfacer en tanto condicionante del ejercicio de la ciudadanía, sus demás derechos y libertades (Memorando de Entendimiento, 2006).

2.3 *Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Nace el paradigma garantista para los sujetos colectivos de derecho*

Un instrumento jurídico de tradición occidental que abonó terreno al debate de la diversidad étnica y cultural en tanto elemento esencial de la nación colombiana, es el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 169 de 1989

de la Organización Internacional del Trabajo OIT, ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 21 de 1991.

Este Convenio surge de una revisión a la perspectiva de asimilación que traía el Convenio 107 de 1957, fijando en cambio, derechos y estándares que trascendieran esta visión, en aras de efectivizar la autonomía de los pueblos, en tanto sujetos de derecho colectivo. Esto último, será un elemento característico del cambio de paradigma jurídico en materia de derecho indígena, cuyo fundamento se basa en el principio de autodeterminación (Centro de Derechos Humanos, 2014).

Dentro de los estándares y avances del Convenio, se debe rescatar el principio de progresividad, la obligación de los Estados para garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, así como la garantía de la participación, materializada en el derecho fundamental de todo pueblo a la consulta, previa, libre e informada (ONU, 2008).

Desde entonces, se asume que el derecho a la consulta previa, se comprende desde dos dimensiones. Por un lado, la obligación de los Estados de consultar a los pueblos respecto de las medidas legislativas y administrativas que incidan de forma directa en el ejercicio de sus derechos, por medio de los mecanismos y procedimientos adecuados, y a través de los representantes de la institucionalidad pública. Por otro lado, el Convenio establece la exigencia de que los pueblos participen en los procesos de formulación y aplicación de las políticas que les afecten, garantizando la priorización de sus intereses y protegiendo su propia noción de desarrollo (Centro de Derechos Humanos, 2014).

Ahora bien, respecto de los mecanismos de garantía de los derechos el Convenio 169 establece las traducciones escritas y/o la utilización de medios de comunicación de masas en las lenguas de los pueblos, donde se permitiría plasmar tanto sus necesidades, como aspectos básicos de su lenguaje, y con ello establecer una mejor comunicación, que abarque la comprensión de los dialectos propios de cada pueblo, así como su visión de vida, necesidades y potencialidades.

El Estado debe entonces, contribuir a la continuidad y protección de las costumbres indígenas con intermediaciones que permitan comprender aspectos culturales de los indígenas como lo son su lengua u opiniones sobre cualquier tema que los atañe, diezmando el riesgo de que la modernización entre a alterar sus conocimientos ancestrales, o a afectar sus tradiciones, tomando en cuenta también aquellos principios y valores propios que puedan acrecentar la vida social de la nación.

Por otra parte, vale destacar, que independientemente que los pueblos no sientan la necesidad de entrar en los proyectos gubernamentales, el Estado estará obligado a crear planes de inclusión y reconocimiento. En ese sentido, las políticas, programas y proyectos gubernamentales deben ser creados con base en la coordinación entre indígenas y personal capacitado disponible que organice y ejecute dichos planes, así, las medidas legislativas que debe adoptar el gobierno tendrán que ser más específicas a partir de las necesidades reales de los pueblos.

Dentro del contexto normativo internacional, la fuente de derecho indígena más importante y complementaria del Convenio 169, es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DRIPS de 2007. De la cual se extraerán los contenidos más esenciales en materia de adecuación institucional con enfoque intercultural para la protección de los derechos de los pueblos indígenas a la personería jurídica y la participación política.

La Declaración parte por hacer un reconocimiento del derecho a la igualdad, a la propia diversidad y al respeto de su autodeterminación étnica y cultural. Igualmente afirma, que los pueblos indígenas contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, de tal suerte que se reconoce como patrimonio común de la humanidad; puntualmente refiere la preocupación por la injusticia histórica y los graves impactos que la colonización y el despojo han traído para la vida de los pueblos indígenas, lo cual ha repercutido en una forma de limitación para el derecho al desarrollo propio en atención a sus necesidades, particularidades e intereses (Preámbulo).

La DRIPS, reitera el derecho a la libre determinación, de la cual se deriva el derecho a la autonomía o al autogobierno y a la disponibilidad de recursos para financiar sus funciones autónomas. En ese sentido, también derecho a la conservación y reforzamiento de sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez, el derecho a la participación plena, si así lo disponen, en la vida nacional (Art. 3, 4 y 5). Derechos estos, que deben ser efectivizados a la hora de proyectar rutas de atención diferencial estatal, así como en la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos.

Un aspecto muy importante de la DRIPS, es la consagración del derecho colectivo a la vida, con lo cual fortalece la subjetividad colectiva de los derechos de los pueblos indígenas, de tal suerte, que se prohíbe cualquier práctica institucional, o de cualquier otra índole o naturaleza, que tienda al sometimiento de los pueblos indígenas a procesos de asimilación forzada, o a la destrucción de su cultura (Art. 8).

Es así como la DRIPS, también refuerza el derecho a la consulta previa, consagrado inicialmente en el Convenio 169:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Art. 18 y 19).

La Declaración establece entonces el deber de los Estados de adoptar medidas eficaces para la protección de los derechos de los pueblos, de modo que se garanticen estrategias de articulación y caminos de entendimiento en las que los pueblos puedan incidir en las actuaciones políticas, jurídicas o administrativas que de manera directa o indirecta les afecte, de modo tal, que surge la obligación de proporcionar servicios de interpretación e implementación de escenarios de comunicación intercultural.

Respecto de la adecuación institucional de las entidades del Estado, debe tenerse en cuenta que en virtud del derecho de los pueblos indígenas a:

revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, y del derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones sean incorporadas de forma integral a los sistemas educativos y a la información pública (Art. 13 y 15),

Los Estados deben adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación, de modo que se garantice el reconocimiento y protección de su diversidad en un marco democrático y pluralista. Lo anterior debe interpretarse a la luz del derecho universal a la participación, por lo cual los Estados deben generar condiciones en las que se ejerza el derecho a establecer medios de información en los idiomas propios, y a acceder a los medios de información no indígenas sin riesgo de discriminación. En ello, debe reflejarse debidamente la diversidad cultural indígena con la observación de proteger la dignidad de los pueblos, y el derecho a la libertad de expresión (Art. 16).

2.4 Observaciones y protocolos: el papel de garante del Estado

En el sistema internacional e interamericano de los derechos humanos, se han generado protocolos adicionales y observaciones generales para dar efectividad práctica a los instrumentos internacionales. Muestra de ello, es el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988.

El Protocolo de San Salvador, parte del reconocimiento de los beneficios derivados del fomento y la cooperación interestatal y de las relaciones internacionales, incorpora los lineamientos jurídicos internacionales en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, y de los derechos civiles y políticos (Preámbulo). Amplia el alcance de la obligación de los Estados para adoptar medidas y disposiciones en el orden interno, teniendo en cuenta a la cooperación internacional, como estrategia de gestión de recursos económicos y técnicos, en aras de garantizar la progresividad para el ejercicio efectivo de los derechos (Art. 1 y 2). Establece además la obligación de no discriminación y de no admisión de restricciones, salvo que de manera excepcional puedan limitarse en virtud del interés general (At. 3, 4 y 5).

También, vale destacar el carácter vinculante que fija la Observación N° 3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, respecto de las obligaciones de los Estados parte, emitida en 1990, del cual se deriva el papel de garante del Estado colombiano en calidad de responsable internacional, al ser parte adherente del sistema de protección de los derechos humanos.

Dicha situación supone el deber de adaptación y asunción de medidas desde el punto de vista legislativo, social, administrativo, educativo, cultural y financiero, tendientes al cumplimiento de objetivos que conlleven a una progresiva y efectiva aplicación de los derechos reconocidos en el PIDESC, así como en otros instrumentos internacionales.

La Observación es contundente, al referirse a la índole de obligación de los Estados Partes, la cual debe comprenderse desde el punto de vista de las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados al convenir los instrumentos de derecho internacional, ya sean convenios, pactos o tratados. A su vez, el alcance de la obligación se dimensiona tanto desde la óptica del comportamiento como la del resultado.

En relación al compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos, el sistema asume que gran parte de las medidas y disposiciones dependen de la disponibilidad de recursos de los Estados Partes, no obstante, esto

no puede entenderse como una sustracción del deber de garante, sino más bien como un punto de partida, para que de forma paulatina y en un plazo razonablemente breve, se inicie la adopción de medidas bajo los medios adecuados, los cuales serán reportados en informes periódicos ante el Comité con el fin de establecer si resulta pertinente para la efectivización de los derechos. Dichas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones contraídas en el Pacto (Art. 1 y 2).

Así mismo, los sistemas legales nacionales, y los órganos judiciales, tienen un trabajo adicional que implica la creación y aplicación de medidas justiciables (que pueden ser invocados ante tribunales), como leyes que establezcan una herramienta jurídica para aquellos que consideren vulnerados sus derechos, y así actúen en defensa de los mismos, sin importar el sistema económico actual y/o la forma de gobierno que se encuentre en el país.

En materia de los derechos de los pueblos indígenas, y de los procesos de adecuación institucional, vale decir que la Observación General 3 fue asumida, como un referente interpretativo por la Corte Constitucional en lo concerniente a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en 2004, mediante la sentencia T-025 de 2004.

Finalmente, respecto del papel de garante que tiene el Estado frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, vale mencionar el precedente jurisprudencial que sentó la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del derecho de personalidad jurídica, mediante el caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia publicada el 08 de septiembre de 2005. En el cual la Corte prueba la inoperancia del Estado frente a los derechos de los niños como un asunto de interés superior en el marco del Sistema Interamericano. Motivo por el cual, considera que:

Los Estados deben adoptar “las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos” los derechos reconocidos por la Convención Americana. Esta es una obligación que el Estado debe cumplir por el hecho de haber ratificado dicho instrumento legal.

Asimismo, el Estado debe adoptar las medidas necesarias y permanentes que faciliten la inscripción temprana y oportuna de los menores, independientemente de su ascendencia u origen, con el propósito de reducir el número de personas que recurran al trámite de inscripción tardía de nacimiento.

La Corte también considera necesario que el Estado implemente, en un plazo razonable, un programa para la formación y capacitación en dere-

chos humanos, con especial énfasis al principio de igualdad ante la ley y no discriminación, de los funcionarios estatales encargados de la inscripción de nacimiento, en el cual se le instruya sobre la especial situación de los menores de edad y se impulse la cultura de tolerancia y no discriminación. (CIDH, 2005)

Dicha sentencia le recuerda a los Estados las obligaciones contraídas a nivel interamericano, así como pone énfasis en las condiciones que deben bordear la adecuación institucional en materia de registro étnico.

3. La dificultad para adoptar medidas legislativas y la protección judicial de los derechos en el orden jurídico colombiano

El Estado colombiano, ha sido un referente latinoamericano en materia de adopción de medidas para la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, es necesario precisar que el desarrollo normativo en Colombia respecto de los derechos de los pueblos indígenas ha sido más bien corto. El papel del Congreso de la República en lo referente al aspecto legislativo se ha caracterizado por la omisión, papel que ha asumido el gobierno nacional en momentos definitivos de exigencia, impulsados por las diversas instancias de representación indígena del país.

Lo anterior, ha derivado en un proceso de concertación de estrategias para la garantía de los derechos de los pueblos, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, y la concreción de los valores de pluralismo y diversidad étnica y cultural, mediante la expedición de decretos con fuerza de ley.

En el camino de protección y garantía, también vale decir que aparte de las acciones del ejecutivo, el sistema jurídico constitucional, en cabeza de la Corte Constitucional, ha sido determinante para la adopción de medidas en el orden interno. El desarrollo jurisprudencial respecto del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se ha convertido en el máximo referente jurídico de facto para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

A pesar de la omisión legislativa, hay un sinnúmero de leyes de carácter nacional que de forma general y sin distinción alguna protegen a todo ciudadano colombiano. Las mismas se refieren a continuación, sumando a ellas, el marco de los decretos ley, expedidos por los diferentes gobiernos, en materia de concreción de derechos de los pueblos indígenas, así como los precedentes jurisprudenciales en la materia.

3.1 Fuente legal y reglamentaria para el ejercicio de los derechos de personalidad jurídica y participación política en Colombia: el papel de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, es un órgano de origen constitucional, que forma parte integrante de la Organización Electoral (Art. 120, Constitución Política de Colombia). Dentro de sus principales deberes se cuentan la organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, así como su dirección y vigilancia, aunado a ello, tiene el deber de garantizar la identidad de las personas y el derecho a la personalidad jurídica.

El Decreto 1010 de 2000, enmarca todo el andamiaje de la Registraduría Nacional del Estado Civil, órgano de carácter autónomo, cuya labor depende de cierta forma de las acciones desarrolladas en conjunto con otras instituciones nacionales para lograr sus objetivos de registro civil, identificación y organización electoral. De modo específico, este decreto establece los fines misionales de la Registraduría:

garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas. (Art. 4)

Para el cumplimiento de dichos fines, el decreto establece la estructura orgánica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la cual se identifican dos Registradurías Delegadas, una, en lo concerniente al tema de Registro Civil e Identificación, y otra, en lo Electoral (Sección Tercera, Art 35- 47). En ese orden de ideas misionales, se presenta a continuación el marco jurídico, teniendo como premisa identificar los desafíos que, en materia de adecuación institucional con enfoque intercultural, se desprenden de las disposiciones legislativas y reglamentarias existentes.

3.1.1 El registro civil y la identificación

El instrumento jurídico de orden nacional que ha reglamentado el registro del estado civil, como atributo inherente de los derechos a la personalidad

jurídica y al nombre, y que ha sido ajustado al orden constitucional, es el Decreto 1260 de 1970.

Este decreto, define el estado civil como la situación jurídica que, a nivel familiar y social, determina la capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, que se caracteriza por ser indivisible, indisponible, inalienable, inherente a la condición humana e imprescriptible (Art. 1).

Igualmente establece el derecho al nombre, el cual está compuesto por nominales, apellidos, y en particulares situaciones, por el seudónimo; así mismo, instituye el derecho a proteger el nombre en caso de afectación, respecto de su uso, por lo cual se pueden interponer acciones jurídicas para su tutela; de lo cual, vale destacar que se reconoce el legítimo interés, fundamentado en razones familiares dignas de protección cuando el directamente afectado no interponga acción alguna (Art. 3 y 4).

También establece que el estado civil es una consecuencia de hechos, actos y providencias que le determinan, en virtud de la calificación legal que se le asigne (Art. 2). En ese sentido se considera susceptible de registro a los hechos jurídicos del nacimiento y la defunción o muerte. Respecto de los actos jurídicos se considera susceptible de registro al reconocimiento de hijos, las legitimaciones, las adopciones, las alteraciones de la patria potestad, las emancipaciones, las habilitaciones de edad, las interdicciones judiciales, el discernimiento de la guarda, el matrimonio, el divorcio, las capitulaciones, la separación de cuerpos y de bienes, las rehabilitaciones de nulidades de matrimonio, los cambios de nombre, la declaración de seudónimo, las manifestaciones de avecindamiento y de ausencia, las declaraciones de presunción de muerte, y el registro de hijos (Art. 5).

Lo anterior denota claramente la responsabilidad que el Estado tiene en relación al registro del nombre de toda persona nacional, su fecha y lugar de nacimiento, sin cambio alguno que pueda afectar su vida en comunidad. Dicha solemnidad, activa la personalidad jurídica, y con ello, el ejercicio de los demás derechos.

Por su parte, la ley 22 de 1981, ratificada mediante la ley 12 de 1991, establece que los niños en Colombia son una prioridad tanto para el Estado, como para las instituciones que lo representan. Situación jurídica que se deriva en la responsabilidad de proteger la identidad de los menores, cuyos elementos constitutivos son el nombre y la nacionalidad; siendo, además, obligación de las instituciones la restitución de este derecho en caso de no haberse protegido y/o respetado.

A su vez, el Decreto ley 2241 de 1986, establece que la responsabilidad del registro se encuentra en manos de cada ciudadano, por lo que los interesados

deberán acudir a las registradurías locales para efectuar el registro de su interés. Paralelo a ello, en cabeza de estas entidades está la obligación de reunir la información en los registros civiles con todos los datos verídicos, con lo cual la situación de hecho o de facto declarada, nacerá a la vida jurídica. Ahora bien, respecto de los costos de estos trámites, es el gobierno quien debe disponer y asignar los recursos para realizar la tarea de registro, que para cada ciudadano es gratuita. Al respecto cabe reflexionar, sobre la activación del registro del estado civil, y el papel del ciudadano como el accionante principal o activador del registro, en la medida que Colombia, tiene un territorio geográficamente complejo con comunidades y poblaciones de difícil acceso, lo cual prima facie, supone una desventaja respecto de la activación, estando sujeta a la disponibilidad de la oferta institucional, materializada en campañas de registro de nacimiento e identificación, y no precisamente a un fundamento volitivo de la persona, situación que se agudiza, si se tiene en cuenta una población tan diversa y relativamente dialogal con los esquemas institucionales occidentales, como lo son los pueblos indígenas.

Cabe aclarar que la Registraduría ha generado una serie de medidas y procedimientos especiales para dar respuesta a esta necesidad, entre las que se cuentan el Decreto 158 de 1994, que establece la inscripción del nacimiento por correo en los casos en los que las personas se encuentran en “lugares apartados del territorio patrio” o sea complicado comparecer al lugar donde deba realizarse el registro. Este procedimiento debe encontrarse justificado y una vez efectuado, se somete a valoración previa por parte del Notario o Registrador Municipal (Art. 1 y 2).

En el caso de la expedición extemporánea del registro civil, con el fin de preservar la identidad y el nacimiento a la vida jurídica de cada persona, por ejemplo, el Decreto 2188 de 2001, referido a la Inscripción Extemporánea del nacimiento en el Registro Civil y sobre la Duda Razonable, el cual estipula que dicho procedimiento se puede realizar ante un notario o funcionario del registro civil y cuando sea necesaria la modificación, corrección o alteración del mismo, será posible, igualmente, acudir ante un notario o un Registrador Municipal del Estado Civil (Art. 1 y 3).

Recientemente, con la expedición de la Resolución 6303 de 2008, mediante convenio de cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, y la participación de la Corporación Opción Legal se conformó la “Unidad de Atención a la Población Vulnerable-UDAPV”, para lograr el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría a la problemática de indocumentación de personas desplazadas por la violencia y grupos vulnerables.

En dicha resolución, también se exoneró del pago de duplicados y rectificaciones de cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad, copia de registros civiles que se expidan a la población atendida por la UDAPV (Art. 1).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el registro civil constituye la esencia del derecho a la personalidad jurídica, y que como tal, activa el ejercicio de los derechos de los colombianos, puede decirse que respecto de los pueblos indígenas, la garantía de dicho derecho debe articularse e interpretarse a la luz de los derechos territoriales establecidos en las leyes 89 de 1890 y 160 de 1994, toda vez que la constitución de los resguardos, implica un espectro especial de jurisdicción local y comunitaria para el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los indígenas, en los que por supuesto, se generan hechos de nacimiento y defunción, y se celebran actos de unión de parejas, separaciones, reconocimiento de hijos y declaraciones de avecindamiento o pertenencia al territorio indígena, siendo manifestaciones del estado civil con escaso desarrollo en materia de enfoque diferencial intercultural, lo cual sugiere de antemano, la necesidad de adoptar medidas de registro civil étnico diferencial, complementarias a las de nacimiento, identificación y rectificación desarrolladas a la fecha por la Registraduría.

En ese sentido, uno de los retos más importantes para la Registraduría, en materia de la concreción del principio del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural (Art. 7 C.P. 1991), es la adecuación estratégica de su estructura y sus mecanismos específicos para la realización de sus objetivos misionales, registro e identificación y sistema electoral y participación política, por lo cual, cobra mayor sentido lo referido en la ley 962 de 1995 (Art. 22-38), al indicar que la Registraduría no tiene límites con respecto a la creación de mecanismos para expedir documentos de identificación, posibilitando de esta forma el cumplimiento del deber de llevar a cabo una plena identificación de todos los ciudadanos sin importar que sean mayores o menores de edad. El cumplimiento de esta obligación, implica que como entidad no solo se acate la responsabilidad de identificación de la población, sino que también, se constituya como una prueba fehaciente de la nacionalidad de todos aquellos que se encuentran en el territorio colombiano, situación que da lugar a efectos legales, en lo que se refiere a la asunción de derechos y deberes.

Por último, es preciso destacar los más recientes instrumentos emitidos por la RNEC en materia de enfoque diferencial para los pueblos indígenas en atención a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en sus sentencias T-025 de 2004, y Autos 004 de 2009 y 173 de 2012 teniendo como norte los artículos séptimo constitucional, de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural y décimo, de protección y respeto por las lenguas

propias de los pueblos indígenas. A saber la Circular 276 de 2014, referente a la inscripción inicial y modificación en el registro civil de nacimiento de integrantes de comunidades y/o pueblos indígenas, en la cual se establece que a falta de uno de los documentos reconocidos para la inscripción en el registro civil de nacimiento, se deberá seleccionar la casilla OTRO en el Sistema de Información de Registro Civil –SIRC, en la que se deberá digitalizar en primer lugar el nombre del pueblo o etnia, seguido de la expresión “Autorización Indígena”. De modo que, por primera vez, se reconoce que las autoridades indígenas pueden expedir certificados propios de nacimiento vivo de sus integrantes, a la vez que estos serán tomados como documento antecedente válido en el SIRC.

El documento expedido a modo de carta por la autoridad deberá contener como mínimo los nombres y apellidos, la fecha y lugar de nacimiento, y el sexo. En lo posible, además, relacionar el nombre de los padres y el RH.

De igual forma, la Circular 276 refiere que también se tendrá en cuenta aquella certificación o carta expedida por autoridad indígena para las solicitudes de modificación y/o reemplazo de registro civil, para lo cual se seguirá el mismo procedimiento de diligenciamiento bajo la casilla OTRO en el SIRC, señalando la etnia o pueblo y la expresión “Autorización Indígena”.

Finalmente, la misma directriz fija como obligatorio para los funcionarios de la Registraduría, digitalizar los nombres, apellidos y datos tal y como aparecen en dicho documento antecedente, garantizando que la escritura respete la fonética propia de la lengua o idioma de cada etnia o pueblo.

Por su parte, la Resolución 973 de 2016, dispone la exoneración del cobro para la expedición de rectificaciones y duplicados de documentos de identificación y la expedición de copias y certificaciones de Registro Civil de los integrantes de las comunidades y/o pueblos indígenas habitantes en la República de Colombia. Dicha resolución delega esta facultad en los registradores especiales, municipales y a la UDAPV, previo certificado de la autoridad indígena respectiva, es decir, una carta mediante la cual se certifique la pertenencia del integrante a la comunidad y/o pueblo, así como la necesidad de dicha exoneración.

Se establece además la obligación de generar un informe de las exoneraciones realizadas en cada Registraduría Delegada. Cabe destacar, que el beneficio de exoneración se hará efectivo por una única vez, salvo que los hechos fundamento configuren otro causal de exoneración. Aspecto problemático si se tiene en cuenta que en Colombia habitan diversas etnias, muchas de las cuales no tienen tradición occidental y menos familiaridad con la importancia

del documento de identidad, como lo es el caso de algunos pueblos semi-nómadas, o en proceso reciente de sedentarización.

3.1.2 Participación política y sistema electoral

En lo que refiere al sistema electoral, el Decreto 2241 de 1986, establece como principios rectores, la imparcialidad, el secreto del voto y la publicidad del escrutinio, la eficacia de voto, la capacidad electoral y la proporcionalidad, respecto del número de curules a asignar, en virtud del principio democrático (Art. 1).

En relación a la legislación y reglamentación de la participación indígena, la ley 43 de 1993, establece las normas relacionadas con la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana, en su artículo 26 refiere, una participación puntual de la representación indígena, en cabeza del congresista elegido por la circunscripción indígena, con mayor cantidad de votos en las últimas elecciones, para conformar la Comisión para Asuntos de la Nacionalidad.

Por su parte, respecto del derecho a la participación política, la ley 134 de 1994, define los mecanismos de participación ciudadana y refiere que con la personería jurídica no solo se abre paso a algunos derechos individuales sino a incidir en ciertos acontecimientos de la sociedad a través de la participación política, así como a la inclusión de cada ciudadano en asuntos que le puedan afectar. Específicamente, la ley señala que en lo que respecta a la inscripción y trámite de las iniciativas legislativas, normativas y de la solicitud de referendos, las organizaciones indígenas podrán ser promotoras o voceras, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica. En todo caso, para ser promotor o vocero, se requiere de la ciudadanía en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral (Título II. Art. 10).

En el acto legislativo N° 1 de 2002 reformativo del artículo 96 de la Constitución Política, define que son nacionales colombianos por adopción, los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos (Lit. C)

En relación al derecho a elegir y ser elegido de los pueblos indígenas, la ley 649 de 2001, reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política, respecto a la circunscripción nacional especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes, para lo cual determina que la circunscripción tendrá cinco curules, de las cuales una será asignada para las comunidades indígenas (Art. 1). También define los requisitos mínimos para ser candidato

a la Cámara de Representantes por parte de las comunidades indígenas, de lo cual se desprende que quien aspire, haya ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o haya sido líder de una organización indígena, calidades que se acreditarán mediante certificación de la respectiva organización, con refrendación del Ministerio del Interior (Art. 2).

Igualmente, la ley 1757 de 2015, referente a la promoción y protección del derecho a la participación democrática, define que para lograr una participación ciudadana activa, en la que verdaderamente se cuente con la opinión de la población, ya sea esta sujeto individual o colectivo de derecho, existen unos planes de gestión creados por las instituciones públicas, donde deberá estar claro el mecanismo por el cual se permitirá la participación de todos aquellos que no son incluidos, o cuando se esté discutiendo un tema que sea de su competencia. Existe, además, la posibilidad de crear propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana y será la Registraduría del Estado Civil la que reciba el formulario de recolección de apoyos a la misma. Lo cual habilita la participación en la definición de dichos mecanismos por parte de la población.

Como se puede observar, la legislación en materia de participación política es bastante reducida en materia de pueblos indígenas pues solo se refiere a la reglamentación de los derechos constitucionales a la circunscripción especial. Por su parte, en lo que refiere a la personería jurídica, en materia de registro e identificación, la legislación es de carácter general y aplica para todos los nacionales colombianos. Dejando de lado, aspectos como la traducción en las 65 lenguas originarias de todo instrumento normativo en materia de participación política, para citar solo un ejemplo.

3.2 *Panorama general en materia reglamentaria de los derechos a los pueblos indígenas*

Dadas las graves afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, la movilización y lucha permanente ha conllevado a la concertación de medidas de mitigación y garantía del ejercicio de los derechos con el Estado, de las cuales se ha desprendido la expedición de decretos con fuerza de ley, como respuesta inmediata a la omisión legislativa efectuada por el Congreso de la Republica, lo cual se ha convertido en un obstáculo para la concreción de los principios, valores y derechos establecidos en el orden constitucional.

Entre lo expedido se destacan, el Decreto 1088 de 1993, sobre esquemas asociativos, el cual establece que los cabildos o autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, tienen el derecho de crear asociaciones sin el riesgo de perder su autonomía. Su conformación debe ser informada a

las autoridades regionales o distritales para poder aplicar a programas en coordinación con las mismas. La protección que nace de la creación de las respectivas asociaciones va más allá de los derechos individuales, y pasa al ámbito colectivo, pues se prohíbe la venta de sus territorios y se permite llevar a cabo actividades comerciales e industriales, partiendo del presupuesto de que previamente se han conformado como asociación, bajo los parámetros legales. No obstante, esta es una garantía jurídica de tipo organizativo a nivel interno de la estructura de gestión y representación de los intereses de los pueblos, y no llega a ser una garantía desde el punto de vista de la participación política en el orden nacional.

Por su parte, el Decreto 1397 de 1996, establece que la concertación con los pueblos y organizaciones indígenas se realizará a través de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas MPC, lo cual garantiza que la toma de las decisiones administrativas y legislativas sea bajo la observancia de este escenario, como instancia legítima y legal, ante la cual se efectúa el derecho a la consulta previa. En este escenario participan los grupos indígenas de la mesa, en conjunto con el Estado y las instituciones que lo representan.

Así mismo, el Decreto 1320 de 1998, define la consulta previa para las comunidades indígenas, la cual se tiene establecida como un método que permitirá la protección del derecho a su integridad cultural, social, económica, la participación en temas que les atañen y la integridad de su territorio. Esto implica entonces un derecho previo y ya estructurado a la participación de las comunidades indígenas, que se dará solo con la identificación de cada persona que la conforma. Esta participación no se aplicará solo en temas como determinación de su territorio, sino en la elaboración de estudios ambientales, sin dejar a un lado el componente socioeconómico y cultural, pues se debe hacer un estudio sobre las características culturales y posible impacto social en las comunidades indígenas involucradas. En todo caso, el Ministerio del Interior será quien esté a cargo de certificar la presencia de estas comunidades, en caso de encontrarse en una zona no titulada, en conjunto con el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, el cual certificará su existencia.

Para lograr estos fines, el decreto prevé la realización de una reunión, en lenguaje castellano, pero con intérpretes y traducción de lenguas, propiciada por el gobierno nacional, de modo que el plan de manejo de los recursos, permiso de uso, o afectación debe ser comunicado a las comunidades de manera previa, libre e informada. Así mismo, el Estado tendrá después la posibilidad de realizar reuniones con los indígenas para que den su opinión sobre los efectos de la licencia otorgada.

Respecto de la consulta en temas de índole nacional y general, en 2010 el Gobierno Nacional, en atención a una orden impartida por la Corte Constitucional, en conjunto con las organizaciones indígenas con asiento en la MPC, sometió a proceso de consulta el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, en el cual se fijaron las bases del Plan Nacional de Garantías para la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo contenido quedo consignado en el Anexo IV del Plan, y en el cual se identifica claramente la obligación de adecuar la institucionalidad del Estado colombiano, en aras de efectivizar la concreción del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, y de dar cumplimiento y desarrollo a los derechos consagrados en la Constitución Política.

No obstante, los acuerdos y pactos concertados, la omisión legislativa del Congreso de la República respecto del papel de los territorios indígenas en el esquema del ordenamiento territorial colombiano puso en vilo la paciencia de los pueblos indígenas del país, quienes manifestaron mediante la Minga Social de 2013, el incumplimiento por parte del Estado colombiano. Al respecto, se generó un nuevo proceso de acercamiento, que dio lugar a un nuevo acuerdo, en el cual se estableció la creación de una mesa técnica para la elaboración de un decreto ley que reglamentara la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y los sistemas autonómicos, dando lugar al Decreto 1953 de 2014. El cual, se basa principalmente en la habilitación jurídica para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.

3.3 *El desarrollo jurisprudencial como garantía de los derechos de los pueblos indígenas*

Hacer efectivo el sentido teleológico del Estado Social de Derecho en un contexto de pluriétnicidad y multiculturalidad resulta complejo para una sociedad marcada por el colonialismo, la violencia estructural y la marginación de los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas y minorías políticas del país.

En ese camino, la interpretación y guarda de la Constitución Política ha dado lugar a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional sirva como instrumento jurídico de protección para el reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas. De tal suerte, que sus fallos se han convertido en precedentes únicos, especiales y prototípicos en relación al marco jurisprudencial latinoamericano en materia de derecho indígena.

La Corte, ha sentado líneas jurisprudenciales respecto de los pueblos indígenas en varios sentidos. Sin duda alguna, los núcleos duros de interpretación

han estado en el óbice de los asuntos de autonomía, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, y la exigencia para que el Estado cumpla con su papel de garante de los derechos. De manera particular, en el caso del derecho a la personalidad jurídica, la identidad y la participación política, el desarrollo ha sido de tipo general, con pronunciamientos muy enfáticos desde el punto de vista de lo étnico diferencial.

En el caso de la autonomía, la Corte ha tenido pronunciamientos profundamente reflexivos en torno a este principio jurídico y sus implicaciones en tanto derecho fundamental de los sujetos colectivos, así como desde la perspectiva del principio propio de los esquemas de descentralización en el Estado Unitario. Dichas dimensiones, van a transversalizar el grueso de los derechos fundamentales de los pueblos desde el punto de vista de los límites de la autonomía, los derechos territoriales, el ejercicio de la autoridad, el respeto por las leyes propias, los usos y costumbres, y la preservación de la cultura.

Al respecto vale destacar las definiciones jurisprudenciales que, sobre la protección de los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas y el ejercicio de la autonomía, ha realizado la Corte:

El principio de diversidad étnica y cultural otorga a las comunidades indígenas, un status especial que se manifiesta en el ejercicio de facultades normativas y jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de acuerdo con sus valores culturales propios. Igualmente, la Carta les confiere el derecho de gobernarse por autoridades propias según sus usos y costumbres; consagra una circunscripción electoral especial para la elección de senadores y representantes; y, les garantiza el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios. (Sentencia SU-510 de 1998)

La definición de los alcances de la autonomía de las autoridades indígenas, es un concepto que debe ser tenido en cuenta por las instituciones del Estado a la hora de desplegar su oferta de servicios, planes, programas y proyectos, en los territorios indígenas. La Corte refiere también que los límites de dicha autonomía, están claramente definidos en la Constitución:

(...) la autonomía política y jurídica de las comunidades indígenas, es decir, la capacidad para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, puede ejercerse conforme a sus usos y costumbres, siempre y cuando éstos no sean contrarios a la Constitución y a la ley. Lo anterior determina que, en materia de comunidades indígenas, la Carta Política consagre un régimen de conservación de la diversidad en la unidad. Según la Corte, "sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural", afirmación que traduce el hecho de

que la diversidad étnica y cultural, como principio general, sólo podrá ser limitada cuando su ejercicio desconozca normas constitucionales o legales de mayor entidad que el principio que se pretende restringir. (Sentencia SU-510 de 1998)

Ahora bien, respecto del principio de diversidad étnica y cultural, la Corte ha definido su alcance y estatus dentro del ordenamiento jurídico, entendiéndole como una garantía estatal de coexistencia pacífica entre las formas del mundo, en la que una vez más se le recuerda al Estado su papel de garante principal del desarrollo efectivo del Estado Social de Derecho, y se le hace la prohibición expresa de pretender establecer prácticas tendientes a la asimilación cultural:

El Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, labor que no deja de ser conflictiva, pues estas concepciones muchas veces son antagónicas e incluso incompatibles con los presupuestos que él mismo ha elegido para garantizar la convivencia. En especial, son claras las tensiones entre reconocimiento de grupos culturales con tradiciones, prácticas y ordenamientos jurídicos diversos y la consagración de derechos fundamentales con pretendida validez universal. Mientras que una mayoría los estima como presupuestos intangibles, necesarios para un entendimiento entre naciones, otros se oponen a la existencia de postulados supraculturales, como una manera de afirmar su diferencia, y porque de acuerdo con su cosmovisión no ven en ellos un presupuesto vinculante. En otras palabras, aun siendo clara la dificultad para entender algunas culturas desde una óptica que se define como universal, el Estado tiene que hacer compatible su deber de preservar la convivencia pacífica dentro de su territorio, garantizando los derechos de sus asociados en tanto ciudadanos, con el reconocimiento de sus necesidades particulares, como miembros de grupos culturales distintos. En esta tarea, además, le está vedado imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que el mismo ha reconocido. (Sentencia T-523 de 1997)

En aquella ocasión la Corte, reiteró que los conflictos con otros principios de igual jerarquía deben ser planteados en términos de dialogo intercultural, al punto de ser capaces de trazar unos estándares mínimos de comprensión, que integren los diferentes sistemas de valores (Sentencia T-523 de 1997). De hecho, en la Sentencia SU-510 de 1998, la Corte define el alcance de este principio constitucional:

...el principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana y obedece a "la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental." La Constitución Política permite al individuo definir su identidad con base en sus diferencias específicas y en valores étnicos y culturales concretos, y no conforme a un concepto abstracto y general de ciudadanía, como el definido por los Estados liberales unitarios y monoculturales. Lo anterior traduce un afán válido por adaptar el derecho a las realidades sociales, a fin de satisfacer las necesidades de reconocimiento de aquellos grupos que se caracterizan por ser diferentes en cuestiones de raza, o cultura. En suma, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades. (Sentencia SU-510 de 1998)

No obstante, las amplias declaraciones de la Corte, el panorama nacional para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas también se ha visto agudizado por acción del conflicto armado, al punto de tener que tomar medidas de protección jurídico especial para la población víctima de desplazamiento forzado, en la cual se han identificado las graves repercusiones que dicha vulneración ha traído para los pueblos indígenas del país.

Es así como en 2004, y bajo un análisis detallado a la luz de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en materia de adopción de medidas para la protección de los derechos humanos, derivadas de la Observación General #3, la Corte, declara oficialmente el *estado de cosas inconstitucional* mediante Sentencia T-025, y ordena al Estado la adopción de un programa de atención integral para la población desplazada, el cual será objeto de seguimiento en adelante, por parte de una Sala Especial, conformada al interior de esta corporación.

Precisamente, la Sala Especial de Seguimiento ha proferido Autos para la adopción de medidas específicas respecto de los derechos de los pueblos indígenas, con el fin de superar el grave estado de cosas inconstitucional. En ese sentido, se resaltan el Auto 004 de 2009, mediante el cual reconoce que, dentro de las víctimas del conflicto armado, los pueblos indígenas son los sujetos de derecho mayormente afectados; adicionalmente, declara que en Colombia hay 34 pueblos con grave riesgo de extinción física y cultural y por tanto ordena la creación de 34 planes de salvaguarda étnica. Finalmen-

te, hace un reconocimiento especial en relación al principio de diversidad étnica y cultural, pues si bien los 34 pueblos están en graves condiciones, el Estado de cosas inconstitucional también se reporta respecto del ejercicio de los derechos autonómicos y territoriales consagrados en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad, de manera que ordena la creación de un plan nacional de garantías para la atención integral y diferencial de los derechos de los pueblos indígenas del país, el cual debe ser concertado con las instancias de representación indígena del país. El plan deberá contener medidas de adecuación institucional con enfoque intercultural, que contribuyan a una efectiva concreción del principio del artículo séptimo constitucional, y debe procurar la aplicación de los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias entre los niveles territoriales.

Otro Auto de suma importancia es el 173 de 2012, mediante el cual se ordenan medidas de protección especial para los pueblos Nükâk y Jiw, teniendo en cuenta el grado de indefensión y de aculturación acelerada en tanto pueblos nómadas y semi-nómadas o con reciente proceso de sedentarización. El Auto 173 ordena como medida cautelar el diseño, adopción y puesta en marcha de un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para los pueblos Jiw y Nükâk, como respuesta a la falta de responsabilidad, competencia y coordinación institucional que venía agudizando el ejercicio de los derechos de estos pueblos de manera diferencial.

De manera específica el Auto vincula a la RNEC como actor institucional garante del ejercicio de los derechos, por lo que le ordena (i) hacer parte de la comisión interinstitucional para la creación e implementación del Plan Provisional Urgente, (ii) adelantar un estudio relacionado con el tema de identidad de los indígenas Jiw y Nükâk desplazados de los departamentos de Meta y Guaviare, esto es, nombre según la edad y la ortografía de los mismos y, posteriormente, (iii) realice una campaña de documentación con enfoque diferencial, pues la ausencia de documentos de identificación entre las comunidades indígenas se presenta como una de las barreras de acceso a los servicios de salud (Auto 173 de 2012).

La Corte, también profirió el Auto 092 de 2008, en atención al estado de cosas inconstitucional, con énfasis en la protección especial para la mujer indígena. El auto reconoce los factores constitutivos de vulneración de derechos de género en el marco del conflicto armado, y en el marco de los efectos de la colonización. Por lo cual ordena la adopción de medidas tendientes a superar las condiciones que agudizan la marginación histórica y sistemática de las mujeres indígenas, entre las cuales se cuenta el fortalecimiento de su rol como Sujeta de derechos civiles y políticos, la activación

de su participación en los procesos organizativos y representativos de los pueblos indígenas, y a la visibilización de su papel en la construcción de una sociedad pluralista, igualitaria y libre de discriminación por motivos de género.

En materia puntual de los derechos de personalidad jurídica y de participación política de los pueblos indígenas, vale destacar algunos pronunciamientos, que, si bien en un momento dado fueron enunciados desde una perspectiva de disponibilidad del derecho y la accesibilidad al mismo, hoy día se comprende desde el punto de vista garantista integral. Así las cosas, en la Sentencia T-305 de 1994 la Corte establece que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es un derecho inherente a la personalidad humana, por lo que el papel del Estado está direccionado a la constatación y no a la creación del mismo. En ese mismo, sentido afirmó la Corte, que para el momento:

...no existe régimen particular en cuanto a la preparación y expedición de documentos de identidad para los integrantes de las comunidades indígenas, es decir, con respecto a estas personas no existe en la ley tratamiento especial; y por consiguiente sus miembros al igual que cualquier ciudadano deben acudir a los sitios donde el Estado presta el correspondiente servicio, pues no es su obligación localizar a la persona que no tiene cédula de ciudadanía, para proveerlo de la misma. (Sentencia T-305 de 1994)

Siendo en esta ocasión, una postura reduccionista de la problemática de los pueblos indígenas en materia de accesibilidad al derecho de personalidad jurídica. Pues recalca que la omisión legislativa en la materia, equipara las condiciones del ejercicio de los derechos de los pueblos –sujetos colectivos– a los de un ciudadano del común, obviando con ello el deber establecido en el artículo 13 constitucional, de generar condiciones de equidad para las poblaciones históricamente marginadas y/o discriminadas.

Ahora bien, en sentencia C-109 de 1995 la Corte refuerza la definición de personalidad jurídica a partir de la noción de los atributos de la personalidad, trascendiendo de esta forma, la mera capacidad de tener derechos y obligaciones, sino más bien dotando de un sentido integrador amplio, de modo que para la activación plena del ejercicio de los derechos se requiere de la protección de elementos propios de la personalidad como lo son el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, la nacionalidad y la capacidad, así como el derecho a la filiación. Elementos que deben ser considerados de manera respetuosa y atenta respecto de los miembros de pueblos indígenas.

Más adelante, en Sentencia C-511 de 1999, la Corte reitero que, ante la obligación de pagar por la renovación de la cédula, prevalecen los derechos

constitucionales de personalidad jurídica y de ejercicio y control del poder político (Art. 14 y 40 respectivamente). Lo anterior se explica en la medida que:

La finalidad de la cedula de ciudadanía es identificar a las personas (acreditando la mayoría de edad), es permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia (Sentencia C-511 de 1999).

De tal suerte, que no todos los servicios estatales deben suponer un costo, pues su finalidad no corresponde a la recuperación de un gasto, sino a la garantía estatal de proteger el ejercicio de los derechos de las personas.

Un aspecto valioso en los alcances de la interpretación constitucional es el derecho de los niños y niñas, como sujeto tutelar preferente en el orden jurídico político colombiano, es así como en las sentencias T-488 de 1999, T-963 de 2001, T-1008 de 2002 y T-212 de 2013 la Corte respectivamente, reconoce en controversias puntuales el interés superior de la infancia en lo que respecta al derecho a la personalidad jurídica, a la vez que aclara de manera tajante y transversal a modo de regla jurisprudencial los alcances nucleares de este derecho al decir:

...no se reduce únicamente a la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones, sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho. (Sentencia T-963 de 2001)

...es obligación del Estado remover aquellos obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales de los menores de edad, particularmente si estas barreras constituyen meros formalismos, que nada aportan al ejercicio eficaz de los derechos como lo son el de la nacionalidad o el de la personalidad jurídica (Sentencia T-212 de 2013).

Recuerda además la Corte, que quienes tienen a cargo la custodia de un menor, se encuentran en la obligación de adelantar las diligencias de registro civil, como punto de inicio del establecimiento de su verdadera filiación por la prevalencia del derechos de los menores a tener un nombre, e incluso cuando los apellidos que integran la inscripción no correspondan a su real identidad, existe una obligación de aclarar toda duda y establecer la verdadera personalidad del menor, y así debe permanecer hasta que la filiación del menor quede definida (Sentencia T-1008 de 2002). Esto último debe ser atendido como sumo cuidado en los casos de filiación en familias indígenas, por cuanto la tenencia y cuidado de los menores muchas veces queda en cabeza de abuelas, abuelos o tíos, siendo contextos en los que

no hay mucha claridad sobre los deberes de tenencia y el acompañamiento para la formalización de este tipo de relación civil.

Por otra parte, en la Sentencia T-641 de 2001, la Corte igualmente protege el interés superior de la infancia, al establecer que la filiación es uno de los atributos de la personalidad jurídica, siendo de esta forma un elemento indisoluble de la persona. Siendo este, un referente jurisprudencial a tener en cuenta, a la hora de consolidar una estrategia de adecuación para un efectivo registro declaratorio de las relaciones de filiación existentes entre los asociados del Estado Social de Derecho. En esta sentencia en particular, la Corte hace un llamado por el respeto al debido proceso que en línea directa afecta el ejercicio efectivo del derecho a la personalidad jurídica, al manifestar que si bien:

no puede desconocerse que definir el estado civil en el proceso correspondiente toma un determinado tiempo, esto está previsto en la ley procesal, pero lo que no puede aceptarse es que ese período sea de tal forma indefinido que se llegue a no tener certeza, o menor indicio, sobre su realización próxima o lejana. (Sentencia T-641 de 2001)

El carácter vinculante de esta decisión recae de manera directa en las instituciones estatales, y recalca el hecho de que ningún sector estatal puede excusarse en la falta de recursos ante la obligación de aunar esfuerzos para garantizar el ejercicio de los derechos de los asociados, este carácter por supuesto exige de la RNEC la generación permanente de estrategias para superar problemáticas como el sub-registro en los territorios indígenas. Ahora bien, este tipo de estrategias deben ser de tipo progresivo, a tal punto que la acción institucional se encuentre a satisfacción en términos de disponibilidad de recursos económicos, tecnológicos y humanos. Estos últimos, cualificados de manera permanente por medio de capacitaciones con enfoque intercultural, por solo citar un ejemplo.

...las autoridades estatales competentes deben desplegar las actividades que sean necesarias para la materialización del derecho a la identidad jurídica, teniendo en cuenta los principios que de manera general rigen el ejercicio de la actividad administrativa con un conjunto de criterios orientados a permitir que el reconocimiento de la personalidad jurídica, particularmente en lo que tiene que ver con el registro civil, se realice con pleno respeto por la singularidad de las comunidades indígenas y de sus valores y tradiciones. Desde esta perspectiva surge para los funcionarios públicos encargados del registro, especiales obligaciones de información, orientación y acompañamiento, en relación con todo el proceso, dentro del cual deberán respetar los nombres, apellidos y toponimias indígenas,

y sin que puedan modificarlos, alterarlos o cambiarlos sin el expreso consentimiento de los interesados.

Así, el proceso de registro deberá llevarse a cabo de manera consultada y concertada con la comunidad y de un modo que resulte respetuoso de sus particularidades culturales. (Sentencia T 521 de 2011)

Al unísono jurisprudencial, la corporación afirma en la sentencia T-885 de 2005 que “cuando la Constitución consagra el derecho de toda persona natural a ser reconocida como persona jurídica (CP art. 14) está implícitamente estableciendo que todo ser humano tiene derecho a todos los atributos propios de la personalidad jurídica”, con lo cual no puede argumentar que en virtud de los formalismos se genere una situación desfavorable para el ejercicio de los derechos fundamentales de los menores, toda vez que son sujeto de especial protección constitucional.

Igualmente, mediante sentencia T-108A del 2014, la Corte afirma que la personalidad jurídica se encuentra establecida como un derecho superior consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política, por tanto, su aplicación es inmediata, además, al encontrarse en normas de carácter internacional la protección deviene en “distintos niveles” de amparo especial, que se puede concretar a partir del uso de la acción de tutela. En este caso, la Corte especifica condiciones de reconocimiento de los derechos a la población con discapacidad, en virtud de su calidad de sujeto de especial protección constitucional. Reitera también, que el término “personalidad jurídica” es la idea que entrelaza la noción de ser humano con la de sujeto de derechos y obligaciones. En ello, el documento de identidad cobra mayor sentido, pues la identificación constituye una forma de establecer la individualidad de la persona.

La identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito. (Sentencia T-980 de 2007)

En tal virtud, para la Corte la cedulación no puede ser entendida como un mero trámite de identificación que debe efectuar el Estado, sino que en realidad se trata de un acto en el que además de garantizarse la individualidad de la persona, se obtiene la ciudadanía y, por contera, la

posibilidad de ejercer sus derechos civiles, y de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Sentencia T-329A-2012)

Esto último ya había sido aclarado por la misma Corte al referir que el derecho a la personalidad jurídica está directamente ligado con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, ello se expresa en la potestad que tienen las personas de registrar el nombre que autónomamente decidan utilizar como expresión de su individualidad. La elección libre del nombre, es una expresión propia del libre desarrollo de la personalidad, en la que el titular del derecho puede identificarse de acuerdo a sus valores, a pesar de que estos no sean compartidos por otros (Sentencia T-168 de 2005), premisa base a tener en cuenta a la hora de registrar los nombres y apellidos propios de los pueblos indígenas.

En ese mismo sentido, lo referente al aspecto territorial, puede llegar a generar controversias en materia del lugar de nacimiento de los indígenas del país, cuyo registro está sujeto a la circunscripción territorial municipal y no al territorio indígena. Siendo una situación recurrente, en la que muchos indígenas deben registrarse o tramitar sus documentos de identificación fuera del área municipalizada o incluso departamental, debido a las distancias geográficas y las dificultades de acceso a la cabecera municipal en la que se circunscribe el territorio de origen, generando limitaciones para el beneficio de programas institucionales. Ahora bien, respecto de los atributos de la personalidad y la conexidad con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el territorio para los pueblos indígenas, representa el origen y la razón de su existencia, con lo cual la materia todavía queda por fuera de los límites del sistema jurídico, desconociendo de forma sistemática el principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural. Problemática que a la fecha no ha sido objeto de análisis jurisprudencial y que depende directamente de la omisión legislativa respecto del ordenamiento territorial indígena.

Otros fenómenos relacionados con los errores de digitación de nombre, lugar y fecha de nacimiento, definición del sexo de la persona en los documentos de identidad han estado en la mira de la Corte, como lo fue el caso de la sentencia T-729 de 2011, en la medida que la no claridad sobre los procedimientos de anulación, corrección o rectificación por parte de funcionarios y de los mismos ciudadanos puede devenir en serias afectaciones para el ejercicio de otros derechos fundamentales, motivo por el cual la corporación precisa los alcances y límites de dichos procedimientos. En ese sentido destaca la Corte que la obtención de la cédula de ciudadanía es importante ya que:

...viabiliza el acceso a los procedimientos mediante los cuales aquellos se configuran la identidad personal y la ciudadanía, de allí que toda persona que acredite el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley para el efecto, tienen derecho a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, tramite, expida, renueve y rectifique, según el caso, la cédula de ciudadanía. (Sentencia T-231 de 2013)

En esa misma línea problemática, la Corte se refirió a la adecuación que debe surtir la Registraduría respecto del registro de los menores intersexuales o con ambigüedad genital, ya que:

La Sala considera que de ninguna manera puede la indeterminación del sexo convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, el cual es inherente al ser humano por el solo hecho de existir. Atendiendo al principio de dignidad humana y al derecho a la igualdad, no existe razón que justifique que bebés y niños cuyo sexo no pueda ser identificado al nacer, no sean registrados y permanezcan ocultos frente al Estado y la sociedad. Por consiguiente, las autoridades están en la obligación de registrar a los menores intersexuales o con ambigüedad genital. La decisión sobre la asignación del sexo en el registro civil de nacimiento depende de la decisión del equipo médico interdisciplinario de expertos. Las opciones de asignación de sexo en el registro civil para los intersexuales incluyen femenino, masculino o una anotación en un folio aparte conforme a lo señalado en la parte motiva de esta sentencia. El legislador regulará todo lo concerniente al registro de los menores intersexuales. (Sentencia T-450A de 2013)

Igual circunstancia se presenta respecto de la observancia que deben tener los funcionarios competentes en el levantamiento del registro civil y de defunción en la medida que,

la trascendencia que tiene el registro civil de las personas debido a que un individuo inscribe toda su historia desde el nacimiento, cuando nace a la vida jurídica como sujeto de derechos y obligaciones hasta su defunción cuando desaparece de la vida jurídica. De ahí la importancia que las entidades encargadas de llevar a cabo estos registros actúen con suma diligencia y cuidado en la elaboración y trámite de este esencial documento (registro de nacimiento y acta de defunción). De igual manera, es a la Registraduría Nacional a quien le compete expedir o cancelar el documento de identidad conforme con los reportes procedentes de las autoridades encargadas de llevar el estado civil. (Sentencia T-308 de 2008)

Al respecto, llama la atención que existan en la RNEC estrategias enfocadas a erradicar el sub-registro de nacimiento, pero no se hayan tendido acciones respecto del registro de defunción en los pueblos indígenas.

Igualmente, la Corte, ha sido reiterativa en el cumplimiento de los términos establecidos por la ley para la resolución de requerimientos por parte de la ciudadanía en materia de los trámites de registro civil e identificación, a la vez de detallar las graves afectaciones que acarrearán el no tener una curaduría permanente sobre los NIUP de los ciudadanos, al punto de que algunos presentan duplicidad de número de identificación (Sentencias T-929 de 2012 y T-1000 de 2012). Aspecto a tener en cuenta desde un enfoque diferencial respecto de la resolución de controversias en materia del derecho de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, toda vez que se precisa de mayor flexibilidad en la atención, tiempo y tipo de solución.

A propósito de los sujetos de especial protección constitucional, la corporación ha sido enfática al declarar que en lo que atañe a las solicitudes realizadas por los ciudadanos para resolver problemas respecto del registro y la identificación “la sub-regla jurisprudencial de interpretación es la relacionada con los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso, específicamente con el derecho de las personas de contar con la posibilidad de ser escuchadas de manera previa a la cancelación de sus documentos de identificación en los casos de doble cedulación” (Sentencia T-763 de 2013). En ese sentido, sujetos de derecho como las personas en situación de desplazamiento (Sentencia T-623 y T-954 de 2014), los miembros de comunidades étnicas, los habitantes de calle, los menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas con capacidad diversa, adultos mayores (Sentencia T-108A y T-888 de 2014), personas en situación extrema de pobreza y personas cuya situación esté inmersa en proceso de desmovilización del conflicto armado (T-023 de 2016) deben contar siempre con un mecanismo diferencial para el surtimiento de los trámites de anulación, rectificación y expedición de duplicados de sus registros civiles y documentos de identificación.

Tratándose de la consecución de la cédula de ciudadanía y su empleo, la Corte ha amparado los derechos a la personalidad jurídica, la igualdad, el debido proceso y de petición, en casos donde se estableció que la negativa de expedición, renovación, rectificación o devolución de dicho documento por parte de la respectiva autoridad, resultaba arbitraria o negligente. Se ha considerado que dada la trascendencia jurídica de la cédula de ciudadanía, es deber del Estado garantizar su oportuno trámite, expedición, renovación, rectificación y devolución (...). La negativa de la Registraduría de corregir un dato del registro civil de nacimiento de la demandante, que

le impide obtener su cédula de ciudadanía, conlleva la vulneración de su derecho a la anotación certera de su género que es femenino y debe ser correctamente consignado. Excluyendo la prevalencia de los derechos de la actora sobre los formalismos que se pueden derivar del ordenamiento legal que rige la actividad sobre el registro, máxime cuando la corrección solicitada correspondía a aquellas en las que basta confrontar la realidad con la información consignada en el documento que contiene el dato errado. (Sentencia T 869 de 2013)

Lo anterior, se refuerza en la Sentencia T-092 de 2015, al establecer que la no expedición de duplicado de la cedula para los habitantes de calle, representa una desproporción inadmisibles en un Estado Social de Derecho, y una clara vulneración al derecho a la personalidad jurídica de aquellos sujetos de derecho que se encuentran en una situación de vulneración o situación económica desventajosa. En ese sentido, recuerda que la RNEC exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en caso de: a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez; b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez; c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente; d) Personal desmovilizado previa certificación del organismo competente; e) Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez; f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación; g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Finalmente, vale la pena echar una mirada al precedente constitucional en materia de participación política. En 2001, mediante sentencia de constitucionalidad C- 169 se declara la exequibilidad de los proyectos de ley 025 de 1999 del Senado y 217 del mismo año, de la Cámara, en el que se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia sobre circunscripciones especiales.

Respecto de los mecanismos de participación ciudadana, la Corte Constitucional, analiza la exequibilidad del proyecto de ley 022 de 2001 del Senado, y 149 de 2001, de la Cámara, por medio del cual se reglamentaban las veedurías ciudadanas, no obstante, en materia de los pueblos indígenas, la Corte declaró la inexecutable de los parágrafos que establecían el reconocimiento de la autoridad tradicional indígena y el grado de alfabetización como requisito, ante lo cual, la Corte aclara que:

...el artículo 20, sobre los requisitos para ser veedor, viola el derecho a la igualdad y el derecho a la participación, pues hace obligatorio saber leer y escribir. Ello, en su sentir, riñe con la Constitución, pues hace

una interpretación restrictiva del derecho a la participación política al impedir el acceso de muchos ciudadanos a estos mecanismos, además de generar discriminación. Esta diferenciación, afirma, viola los artículos 13 y 40 de la Carta al excluir de este mecanismo de participación a un grupo tradicionalmente marginado, como lo es el de las personas que no muestren el nivel de alfabetización exigido por el proyecto de ley. (Sentencia C-292 de 2003)

Así mismo, en la sentencia T-778 de 2005 la corporación se refirió nuevamente respecto de los requisitos exigibles constitucionalmente para la participación política de los miembros de pueblos indígenas, en la cual el criterio de interpretación se basó en el principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural. En ese momento, la pregunta jurídica versaba en sí:

¿La aplicación a una mujer indígena de un requisito de edad, que no está expresamente previsto en la Constitución, para acceder a un cargo de elección popular cuando éste difiere de las calidades requeridas en su comunidad para ejercer derechos políticos y de representación, vulnera el derecho fundamental a la identidad cultural?

A lo cual la Corte respondió:

En el constitucionalismo colombiano el multiculturalismo es un pilar de la nacionalidad y en consecuencia el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural y, adicionalmente, promover dicha diversidad, de lo cual depende la convivencia armónica dentro de una democracia participativa.

(...)

Es contrario al derecho a la identidad cultural excluir a una indígena, que se postuló con la aceptación de la Registraduría competente, de una lista electoral, por la cual votaron libremente los ciudadanos de la correspondiente circunscripción, con base en que la elegida no reúne el requisito de edad fijado por un Decreto, si dentro de la cosmovisión del pueblo indígena al cual pertenece su edad es suficiente para ejercer plenamente sus derechos, incluidos los de representación política. (T-778 de 2005)

En lo referido a los parámetros establecidos para el ejercicio de los derechos de organización y participación política, en 2014, se solicitó el amparo de los mismos por parte de las Autoridades Indígenas de Colombia, pues desde su punto de vista, la disposición legislativa examinada en la Sentencia C-490 de 2011, constituía una clara vulneración a los derechos de participación política, personalidad jurídica, igualdad y al principio de diversidad étnica y cultural, toda vez que establecía que:

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. (Ley 1475 de 2011)

El problema jurídico nuevamente, se centra en la omisión legislativa, y en la falta de un procedimiento claro respecto de las circunscripciones especiales, lo cual no es óbice para limitar el ejercicio del derecho a inscribir candidatos de los movimientos y partidos políticos de las comunidades étnicas, teniendo en cuenta su calidad de sujetos de especial protección constitucional. No obstante, también se aclara que las protecciones no son aplicables al inciso demandado, porque no afecta a los grupos indígenas, pues el destinatario de esas reglas no son las comunidades tradicionales, sino los partidos y movimientos no minoritarios.

CAPÍTULO II

Los derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas: una mirada a la experiencia de adecuación institucional en Latinoamérica



FOTO 3: Amazonas Colombia. Fotografía: Yamile Rojas Luna.

Hablar de adecuación institucional en materia de registro y participación política supone a priori, la adopción de medidas y disposiciones efectivas y de carácter progresivo por parte de los Estados. Estas medidas van desde la adecuación desde el punto de vista legal, hasta la destinación de recursos financieros, infraestructurales, técnicos y tecnológicos, pasando por la capacitación de los funcionarios públicos, y las campañas sociales y culturales para concienciar al todo poblacional sobre el ejercicio de dichos derechos.

No obstante el desarrollo de dichas medidas o disposiciones, adoptadas de manera diferencial por los diversos Estados en razón de sus propias circunstancias políticas, económicas y culturales, vale también resaltar las acciones, que desde el punto de la cooperación de los organismos multilaterales regionales, han sido promovidas en aras de garantizar de forma integral y universal el derecho a la personalidad jurídica, y en particular de los derechos de registro e identificación, como condición para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como para el acceso y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El presente acápite pretende generar un ejercicio comparativo desde el punto de vista de las acciones que han emprendido algunos de los Estados latinoamericanos en pro de garantizar el derecho a la personalidad jurídica y con ello, la protección del derecho a la participación política. Para ello, se han consultado los informes de los organismos multilaterales como lo son el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia–UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo–BID, la Organización de los Estados Americanos OEA, y el Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) CEU; de los cuales se rescata un panorama general sobre el estado del registro, sub-registro e identificación en la región de Latinoamérica y el Caribe.

De igual forma, y a partir de las barreras identificadas para el ejercicio este derecho, se realiza una presentación de casos prototípicos de adopción de estrategias en materia de enfoque étnico diferencial para la superación de las mismas, en Estados como Chile, México, Bolivia, Perú y Paraguay.

1. El sub-registro: condición a erradicar en los países latinoamericanos y del caribe

El estado del derecho a la identidad, a la personalidad jurídica y la participación política, tiene estrecha relación con los reportes oficiales sobre el índice de sub-registro existente en los países de la región.

En los distintos informes presentados por UNICEF, se ha reconocido que respecto del panorama mundial, la región latinoamericana y del Caribe,

presenta niveles bajos de sub-registro, siendo el segundo lugar con menor tasa de subregistro al momento del nacimiento (UNICEF, 2013 y 2014). La región alcanza un 90% de cobertura en el registro en la población menor de 5 años, teniendo en los extremos de esta medición, en el mayor nivel de cobertura a Chile, Cuba y Uruguay con un registro de nacimiento al 100%; y en el menor nivel, a Bolivia y Paraguay con un 76% de población infantil registrada al nacer (UNICEF, 2013. Pp. 14-16).

No obstante, pese a que los Estados han implementado diversas estrategias para garantizar el registro de nacimiento, se encuentra, que aún hoy día, uno de cada seis niños o niñas no ha sido registrados antes de cumplir los cinco años (UNICEF, 2007). Así mismo, la entidad reconoce que la tasa de sub-registro mejoró en tan solo cinco años (2006-2011) pasando de un 18.3% a un 10.4% sin registro en menores de cinco años (BID, OEA, UNICEF, 2015) resaltando que el reto está en superar las disparidades de registro en razón de la ubicación geográfica y el contexto geopolítico de desarrollo interno:

(...) teniendo en cuenta que el 18% de los niños y niñas menores de 5 años que vivían en áreas rurales no estaban registrados en comparación con el 8% de los que vivían en áreas urbanas, haciéndose mención especial sobre las poblaciones más afectadas por este fenómeno, aquellas de áreas rurales, indígenas, afro-descendientes y de migrantes. (BID, OEA, UNICEF, 2015. Pp. 5)

Así mismo, debe establecerse que las cifras de la región deben interpretarse acorde a las condiciones propias de cada Estado, en el boletín #1 de 2011, sobre Registro de Nacimiento en América Latina y el Caribe se destaca como en algunos países de la región, el sub-registro bordea el 20% en niños y niñas menores de cinco años:

(...) Bolivia con el 26%, República Dominicana con el 22%, Haití y Nicaragua con el 19%, Ecuador con el 15%, y Jamaica con el 11%. La falta de inscripción de nacimiento afecta principalmente a los niños y niñas más excluidos; entre ellos, los que habitan en áreas rurales, remotas o aisladas. Por ejemplo, en Haití, el 35% de los niños del área rural no han sido registrados, en contraste con un 22% en el área urbana. En República Dominicana, las cifras de no registro son de 34% y 18% para los niños del área rural y urbana respectivamente. El sub-registro afecta también a los niños y niñas que viven en zonas fronterizas y zonas de conflicto armado, y de manera más aguda, a aquellos pertenecientes a poblaciones indígenas. (UNICEF, 2011. Pp. 1)

Ahora bien, un aspecto que llama la atención en la tasa de sub-registro regional, es que los niños y niñas de los grupos étnicos se encuentran en mayor

estado de vulneración respecto del ejercicio del derecho a la personalidad jurídica. Según la ONU (2007) las probabilidades de ser excluidos de los servicios de registro están relacionadas con el bajo nivel de educación, los altos índices de pobreza, las barreras lingüísticas, las distancias geográficas, incluidas con la apatía e intolerancia cultural, que deviene en una sistemática e histórica discriminación social y cultural (p.19).

Dicha situación ha llamado la atención de diversos órganos multilaterales de América Latina y el Caribe, quienes han emprendido una cruzada regional contra el sub-registro, cuya meta de superación estaba fijada para 2015. Sin embargo, pese a los esfuerzos aunados, todavía para 2016, la tasa de sub-registro continua en el 10% (OEA, BID y UNICEF, 2015), lo cual ha conllevado a la reflexión continua sobre las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas en materia de registro universal, gratuito y oportuno, como se verá a continuación.

2. La cooperación multilateral latinoamericana para la garantía del ejercicio de los derechos de identidad, personalidad jurídica y participación política.

La región de Latinoamérica y el Caribe se ha destacado por generar procesos de integración y cooperación económica, técnica, tecnológica y cultural⁴ con el fin de combatir la exclusión económica, política y social de los habitantes de la región, mediante estrategias conjuntas que conduzcan a la aceleración en el acceso a bienes y servicios, a la estabilización de la calidad de vida de los regionales, bajo la óptica del desarrollo sostenible enmarcado con el sistema internacional e interamericano de los derechos humanos.

Dentro de estos sistemas de cooperación e integración, se ha podido identificar que el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil y a las relaciones familiares, resulta esencial para la participación en una sociedad democrática, y

⁴ Tal es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, creada en 2004, a partir de la integración de los procesos desarrollados por la Comunidad Andina de Naciones-CAN y el Mercado Común del Sur - MERCOSUR. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribeños - CELAC, creada en 2011, con el fin de avanzar en el proceso gradual de integración de la región, haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los 600 millones de personas que habitan en la región. Ver más en <http://www.unasursg.org/es/historia>, <http://www.mercosur.int/> y <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

con ello, garantizar el ejercicio pleno de otros derechos (Memorándum de Entendimiento, 2006).

En ese mismo sentido, se ha reconocido que la identidad, además de ser un elemento inherente a la persona humana, constituye la posibilidad del desarrollo pleno del ser como individuo y como parte del grupo social, y con ello el goce y ejercicio pleno de los derechos reconocidos en el sistema internacional, interamericano y propio de los Estados, en materia de derechos humanos (Secretaría de la Gobernación, Mx. 2011, p. 6).

La identidad, es asumida oficialmente, como el reconocimiento jurídico y social de una persona o un grupo de personas, en tanto sujeto individual o colectivo de derechos y responsabilidades, así como el reconocimiento a la pertenencia a un Estado, territorio, pueblo, etnia, comunidad o familia. De tal suerte que constituye un elemento esencial para la preservación de la dignidad humana. (UNICEF, 2007).

La identidad, entonces, se presume como un derecho interdependiente, relacionado con el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil y al reconocimiento de sus vínculos o relaciones familiares, que en suma se presentan como el derecho universal a la personalidad jurídica. A la vez, la identidad y la personalidad jurídica son derechos originarios o generadores como condición primaria, en el sentido que de su efectivo ejercicio se desprende el goce de los demás derechos y libertades. De tal suerte, y conforme a la consideración de la OEA (2007) que: su falta de reconocimiento, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. (AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07)

Teniendo en cuenta estas premisas jurídico políticas, en 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF y la Organización de los Estados Americanos lanzaron la propuesta regional para la cooperación en materia de registro ciudadano, con el compromiso de difundir buenas prácticas y conciencia sobre la importancia de implementar sistemas eficientes de documentación para la identificación de los ciudadanos de la región.

Dicha propuesta, está consignada en el documento Memorándum de Entendimiento, firmado en agosto de 2006 en Bogotá, Colombia; se encuentra anclada en las iniciativas “Oportunidades para la Mayoría” del BID, y la generación de estrategias para la modernización del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad de la OEA. Así mismo, coincide con el objeto misional de la UNICEF, respecto de proteger el derecho de los niños a un nombre, una nacionalidad. Teniendo como objetivos principales:

(i) Integrar los asuntos de la identificación ciudadana y la enumeración a través de la difusión de información e investigaciones, y (ii) respaldar la modernización de los sistemas de registro civil en la región de América Latina y el Caribe, con el fin de mejorar las condiciones necesarias para lograr un registro universal, gratuito y oportuno, en beneficio de los países miembros en vías de desarrollo del BID en América Latina y el Caribe. (Art. 1)

Así mismo establece dentro de sus principales áreas de cooperación, para la formulación e implementación de planes, programas y proyectos subregionales o regionales, las siguientes:

- a) mejoramiento de la recopilación y difusión de datos relativos a registros de nacimiento en y entre los países miembros comunes de las Partes en América Latina y el Caribe, incluida la armonización de datos entre países;
- b) promoción de la cooperación entre los países miembros comunes de las Partes en América Latina y el Caribe para compartir enseñanzas aprendidas e intercambiar experiencias;
- c) respaldar a los países miembros comunes de las Partes en América Latina y el Caribe para la modernización de sus sistemas de registro civil, incluyendo el aumento de sus asignaciones presupuestarias, mejoras en cuanto a tecnología de la información y desarrollo de las capacidades del personal;
- d) promoción de iniciativas que vinculen el registro de nacimientos con otros servicios sociales, incluyendo los de salud y educación;
- e) respaldo a los países miembros comunes de las Partes en América Latina y el Caribe en cuanto al diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a mejorar la documentación de los ciudadanos;
- f) concertación de acciones entre múltiples interesados, tales como gobiernos centrales, distritales y municipales, la sociedad civil, ONGs, entidades del sector privado, los medios de difusión y los partidos políticos, a favor de un registro de nacimientos gratuito, universal y oportuno;
- g) aumento de la demanda pública de mejores sistemas de registro civil a través de promoción de campañas de sensibilización mediante información pública;
- h) intercambio de información y consultas, en la medida en que sea necesario y apropiado, con el fin de identificar ámbitos adicio-

nales en las cuales, y las actividades concretas para las cuales, la cooperación eficaz y práctica puedan ser posibles como medio de realizar actividades y programas conjuntos en el marco del presente Memorándum, e

- i) con sujeción a las políticas y los procedimientos internos de cada una de las Partes, coordinación o intercambio de información sobre actividades no relacionadas con proyectos, tales como participación en eventos nacionales e internacionales (por ejemplo, conferencias, seminarios y talleres) con otras organizaciones interesadas en temas que se describen en el presente Memorándum, a los efectos de una futura colaboración. (Memorándum de Entendimiento, Art. 2)

La acción emprendida por los órganos partes del Memorándum, ha devenido en la celebración de encuentros regionales con miras al cumplimiento de los objetivos⁵, en los cuales se ha reconocido las observaciones dadas por las organizaciones indígenas y de afrodescendientes de la región con el fin garantizar un enfoque étnico diferencial en la formulación de estrategias, así como políticas de seguimiento y control que deben ser tenidas en cuentas para la evaluación de su pertinencia (Recomendaciones afrodescendientes e indígenas 2007 y 2011, respectivamente).

Así mismo han desarrollado diversos estudios e investigaciones sobre el derecho a la identidad, análisis de consecuencias de la afectación de estos derechos y mecanismos de erradicación del sub-registro (BID, 2006, 2010); a la vez que han sistematizado las buenas prácticas adoptadas por los Estados de la región en materia de identificación y registro civil (UNICEF, 2007 A y B, 2009, 2010). Igualmente, la OEA ha establecido el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad” (AG/RES. 2362 –XXXVIII-O/08), mediante la cual reitera e insta a los Estados miembros, a la adopción de medidas para erradicar el sub-registro, en aras de preservar el pleno reconocimiento a la identidad, como derecho imprescindible para el ejercicio de los derechos establecidos en el sistema interamericano e internacional (AG/RES. 2286-XXXVII-O/07).

La OEA consideró que el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad” debía seguir los lineamientos de:

⁵ Primera, Segunda y Tercera Conferencias Regional de América Latina y el Caribe sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, celebradas en Asunción de Paraguay (2007); Ciudad de Panamá, Panamá (2011) y por celebrar en Ciudad de México, México en Septiembre de 2016, respectivamente.

- a) Asegurar la universalidad, accesibilidad y, de ser posible, gratuidad del registro del nacimiento, a través del cual se asegura el derecho a la identidad civil, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- b) Promover el enfoque multidimensional en el tratamiento de este tema, que tome en cuenta la rica y variada diversidad de culturas existentes en las Américas, ya que se relaciona con el disfrute de derechos y libertades, con la modernización y transparencia de las instituciones del Estado y con la participación ciudadana en las sociedades democráticas del Hemisferio.
- c) Apoyar a los gobiernos en los procesos de modernización de sus registros de identidad en los planes nacionales de restitución de la identidad, así como en el mantenimiento actualizado de las estadísticas vitales.
- d) Promover la participación ciudadana mediante la universalización del registro civil para proteger y demandar la vigencia y el respeto del derecho a la identidad.
- e) Fomentar la cooperación regional, con miras a aprovechar las experiencias exitosas de países del Hemisferio que han implementado programas sociales para garantizar el derecho a la identidad de sus ciudadanos y ciudadanas, mediante la expedición de los correspondientes documentos públicos de identidad.
- f) Abordar, en la medida de lo posible, aspectos tendientes a compatibilizar las legislaciones vigentes en los distintos Estados Miembros en materia de identidad de las personas.
- g) Propiciar la uniformidad de los sistemas de inscripción, a efectos de obtener instrumentos que posibiliten su utilización en los diversos Estados Miembros. (AG/RES. 2286-XXXVII-O/07, art. 4)

Igualmente, en el marco del Programa para la Universalización de la Identidad Civil en las Américas PUICA, la OEA formuló una propuesta de “Modelo de Legislación para Registros Civiles en América Latina” en los que contempló aspectos técnicos, administrativos, financieros y logísticos necesarios para asegurar la implementación del programa regional, teniendo en cuenta la diversidad cultural, lingüística, étnica y jurídica de los Estados miembros (OEA, 2009). Dicha propuesta establece como principios rectores para la adopción de la propuesta en cualquier Estado, la universalidad, la no discriminación y la igualdad; así mismo determina los criterios que deben ser tenidos en cuenta para optimizar la función del registro civil, tales como

la obligatoriedad, la no reversibilidad y la progresividad, la accesibilidad, la legalidad, la multiculturalidad, la continuidad, la confidencialidad, la seguridad y veracidad de la información, la cooperación intersectorial, la valoración social, la uniformidad, la unicidad y la autonomía (Art. 2 Prp.).

Paralelo a esta propuesta, emerge el Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR, cuyo objetivo principal está en dirección a la construcción de un espacio para la integración, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia (Art. 1 Estatutos CEU).

El CEU, fue creado en 2012, y en atención a su objetivo general, pretende de manera específica:

1. Promover el intercambio y la transferencia de conocimientos, experiencias y asistencia técnica de los organismos, autoridades y técnicos electorales.
2. Propiciar la creación, uso y aplicación de tecnologías no dependientes para el desarrollo de los sistemas electorales, mediante la transferencia en materia de innovación y modernización tecnológica, así como buenas prácticas de sistemas en los procesos electorales.
3. Organizar, a solicitud de un Estado Miembro, la observación y el acompañamiento en sus procesos electorales. (Art. 2 Estatutos CEU)

Vale resaltar que, en el marco de su última conferencia regional, la delegación de Bolivia presento a consideración la adopción de los criterios de interculturalidad y pluralismo a la hora de adoptar estrategias para la universalización del derecho a la personalidad jurídica de las personas, en los Estados miembros.

Otro organismo, que de manera específica aúna esfuerzos en pro del derecho a la identidad y la personalidad jurídica es el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales – CLARCIEV, creado en 2005, y que agrupa a las instituciones de registro civil de la región, con el objetivo de brindar un espacio para el intercambio de experiencias en registro e identificación de personas, así como para promover el apoyo interinstitucional a nivel registral para fortalecer su desempeño, (Hernández, 2012).

3. Barreras comunes, experiencias prototípicas para su superación

A partir de la labor desempeñada por los órganos supraestatales y multilaterales en la región Latinoamericana y del Caribe se han identificado una serie de barreras comunes para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica y la identificación. En virtud, de realizar una mirada integral a lo que representan dichas barreras, cabe destacar los elementos intrínsecos o constitutivos del núcleo esencial del derecho a la identidad en atención a su estrecha relación con el derecho a la personalidad jurídica.

El enfoque para la garantía de estos derechos, está basado en la universalidad, la gratuidad y la oportunidad en términos de temporalidad, establecido por la acción conjunta del BID, la OEA y UNICEF a partir del Memorandum de Entendimiento.

De esta forma la UNICEF (2007) asevera que el registro civil debe ser universal, en la medida que dé cobertura y visibilización a todos los niños y niñas en un territorio nacional, sin distinción alguna de origen racial o étnico; condición económica, ubicación geográfica, o contexto político; a su vez, la gratuidad se establece como un mecanismo *sine qua non* para garantizar la universalidad y la oportunidad, la aplicación de dicho mecanismo puede interpretarse a la luz de la generación de igualdad de oportunidades para el acceso a los servicios públicos del Estado, de tal suerte, que es potestativo de los Estados, extenderlo al total de la población o dejarlo solo en beneficio de las poblaciones más pobres o vulnerables. Por último, el criterio de oportunidad se refiere a que el registro se lleve a cabo en la inmediatez del nacimiento, toda vez que se debe garantizar al niño o niña, el derecho fundamental al nombre y a la nacionalidad desde el momento de su alumbramiento, situación que, a los ojos de la UNICEF, también aportaría a la actualización de las bases de datos estadísticos de los países.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siguiendo la estrategia metodológica planteada por Ordoñez y Bracamonte (citado por Harbitz, 2011) es posible entonces, identificar las principales barreras que son comunes a todos los Estados de la región dependiendo de la demanda o la oferta, entre las que se cuentan las de origen político, geográfico, administrativo y legal, económico, social, cultural y lingüísticas. Ahora bien, estas mismas barreras serán interpretadas a la luz de las acciones que han desarrollado los diferentes Estados en materia de protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas en lo que respecta al derecho a la personalidad jurídica.

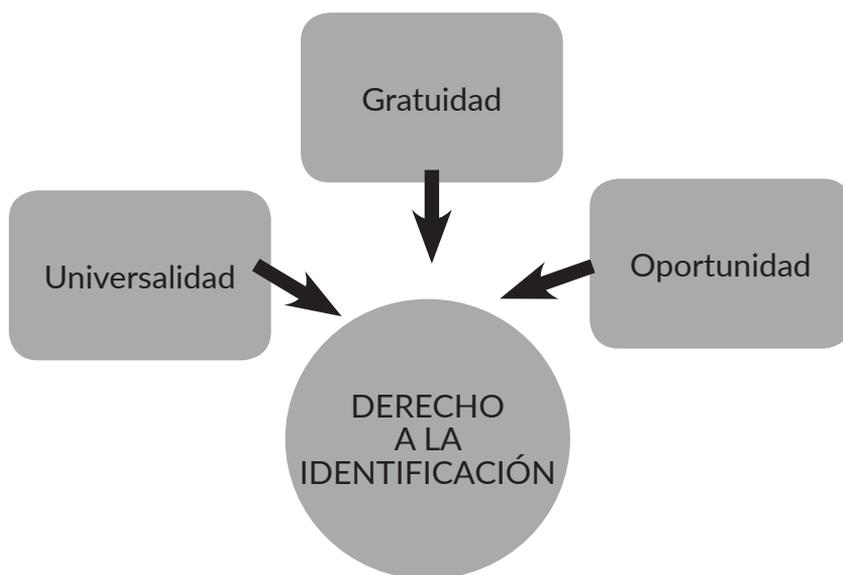


FIGURA 2: Elementos inherentes al derecho a la identificación

Respecto de las barreras geográficas, pueden considerarse como un factor común a enfrentar en la mayoría de países de Latinoamérica, siendo la dificultad de acceso a las oficinas de registro la mayor barrera de este tipo, fenómeno relacionado con la localización de las oficinas, los costos de los trayectos, el mal estado de las vías o la inexistencia de las mismas, la ubicación de las comunidades afros e indígenas en lugares remotos de las geografías nacionales, entre otros (Unicef, 2007). Al respecto de superar estas necesidades, en países como Perú, Chile y Paraguay se han emprendiendo acciones para superar el sub-registro, y a la vez garantizar el derecho a la personalidad jurídica de manera efectiva, no obstante, algunas de estas acciones no solo están enfocadas hacia la población indígena sino al general de la población asentada en territorios lejanos o de difícil acceso.

En lo que refiere a las barreras políticas, se encuentra la falta de priorización del sistema de registro frente al sistema electoral, lo cual conlleva a que haya disparidad de recursos asignados entre estas dos actividades, siendo un aspecto relacionado principalmente con una perspectiva reduccionista de la importancia del registro de nacimiento por parte de las entidades estatales, lo cual conlleva a una baja asignación presupuestal, la contratación de personal insuficiente o no capacitado, mal equipamiento de las oficinas y carencia de materiales para expedición de certificaciones. Así mismo, otro

factor relacionado con este tipo de barrera es el orden político de los países, en los que el conflicto armado determina la imposibilidad de la población a ser registrada o identificada, a causa de los desplazamientos internos. En esa misma línea, los hijos de padres refugiados o inmigrantes tienen dificultades en inscribir el nacimiento de sus hijos (Unicef, 2007).

Ya en materia de las barreras económicas, se habla propiamente de la insuficiencia presupuestal, la precaria asignación de recursos, la inestabilidad de los programas, la no permanencia de los recursos, los costos de los trámites para las familias, la pobreza extrema en la que viven las familias indígenas y afrodescendientes.



FOTO 4: Resguardo indígena del Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna

Por otra parte, hablando de las barreras legales y administrativas la Unicef (2007) ha identificado que algunos países de la región no tienen leyes específicas de registro, como lo es el caso de Nicaragua. Paralelo a este escenario, en otros países, en los que existen las leyes de registro, resultan ser extremadamente centralizadas, sin flexibilidad alguna que permita garantizar un enfoque diferencial, lo cual se traduce en una implementación administrativa poco laxa, tendiente a la burocratización del trámite de registro, así como

la generación de ambiente de ineficacia misional que agudiza la exclusión social. Incluso, aunque existan las leyes no son garantía de efectividad en términos de la superación del sub-registro, la ONU, reconoce, que la falta de publicidad y sensibilización de la sociedad y de los registrados respecto del marco jurídico que enmarca el derecho a la personalidad jurídica, contraviene la efectividad del mismo. Igualmente, la falta de articulación entre las instituciones estatales con la entidad encargada del registro civil, frustra la posibilidad de garantizar el ejercicio de este derecho fundamental a la hora de descentralizarlo y territorializarlo. Otro aspecto que llama la atención es la falta de adecuación en términos de recursos logísticos y operacionales, en los que sobresalen, los bajos sueldos, la ausencia de personal capacitado, el desabastecimiento, horarios poco apropiados e irregulares a las dinámicas locales, la falta de inmobiliario y equipamiento adecuado para la prestación del servicio (Unicef, 2007, p.5).

En lo que atañe a las barreras sociales, culturales y lingüísticas, es propio decir que suman un porcentaje significativo en lo que refiere a las causas del sub-registro en pueblos indígenas. La Unicef (2007), reconoce que una de las grandes causas es la discriminación, sobre todo en zonas rurales y remotas, debido a la condición de los padres, particularmente cuando estos no tienen documento de identidad, repitiendo de esta forma un círculo vicioso que se repite de generación en generación (p. 5). En igual medida, nacer en condiciones de miseria y pobreza sin acceso a servicios sociales es una condición que disminuye la posibilidad del registro:

Tal es el caso de Guyana, en el que el 15% de los niños nacidos sin atención calificada no son inscritos, en contraste con un 5% entre aquellos nacidos con ésta. En Colombia, la disparidad es aún más grande, 35% de los niños nacidos sin atención calificada no son inscritos, en contraste con 4% de aquellos nacidos con dicha atención. (Unicef, 2007, p.6)

Lo anterior se relaciona también con el enfoque que se da a los trámites de registro, pues al estar basado en la demanda de los ciudadanos, obvia el carácter de derecho fundamental a satisfacer y con ello desconoce los usos y costumbres de los pueblos indígenas, y su poco relacionamiento con la institucionalidad estatal, con lo cual, el registro se llega a garantizar si un menor nace en un hospital, pero no si nace en medio de una comunidad, bajo la práctica ancestral de la partería.

En lo cultural y lingüístico, se presenta un factor de tipo colonial occidental y es el no respeto por los nombres y apellidos propios de los indígenas, menos un esfuerzo por adecuar los sistemas de registro fonético y alfabético de los idiomas originarios de los pueblos de cada país. En contraposición se sigue dando prácticas de imposición de nombres y apellidos de mestizos,

sin ni siquiera consultarles, así mismo, se les desconoce sus temporalidades aplicando solamente el calendario gregoriano, mientras que los pueblos manejan el calendario lunar o estacional, por lo que se han dado fechas improvisadas e impuestas del nacimiento, agudizando el irrespeto cultural por sus tradiciones.

Además, algunas tradiciones de pueblos indígenas permanecen en conflicto con el registro oportuno, por ejemplo, no registrar a los hijos antes de los dos años, o después del primer corte de pelo o el cambio de nombre en diferentes momentos de la vida. (Unicef, 2007, p.6)

En suma, la Unicef (2006), identifica como ejes problemáticos a superar respecto de las garantías para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a la personalidad jurídica, a las siguientes barreras:

TABLA 2: Caracterización del origen de las barreras para la garantía del derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas identificadas por la Unicef, (2007, p. 122).

ORIGEN	BARRERAS
Por persistencia de modelo colonial	Imposición de nombres no indígenas Funcionarios desconocen derecho indígena y leyes con disposiciones especiales para indígenas Oferta centralizada de servicios y a través de institucionalidad estatal Maltrato y discriminación por parte de funcionarios Ausencia de desagregación étnica en indicadores de sistemas estadísticos nacionales.
Procedimientos administrativos de exclusión	Funcionarios monolingües Correcciones para reposición en caso de errores de nombres costosos y lentos Migrantes urbanos indígenas mantienen sentido de pertenencia territorial y demandan registro de hijos en comunidades de origen
Percepciones culturales sobre registro civil de nacimiento	Servicios del Estado desvinculados de sistemas de registro tradicionales Mayor valoración del bautismo en Iglesias que del registro civil Utilidad vinculada al acceso de otros servicios del Estado y no objeto de derecho humano

Ahora bien, teniendo en cuenta las barreras, se presentarán a continuación los casos prototípicos de algunos países que puedan aportar con su experiencia a una adecuación institucional con enfoque diferencial para la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el caso de Chile, cuenta con una población de 1.369.563 indígenas, que representa un 8% de la población total. La ley indígena reconoce la existencia de nueve pueblos, distribuidos geográficamente de la siguiente forma: en los valles y altiplanicies andinas del norte – pueblos Aymara (0,59%), Lickanantay (0,14%), Quechua (0,07%), Colla (0,06%), Diaguita (0,06%); en Te Pito o Te Henua -Isla de Pascua: pueblo Rapa nui (0,03%); en Wallmapu, del sur: pueblo Mapuche (6,97%), y en los canales patagónicos australes: pueblos Kawashkar (0,01%) y Yamana (0,01%), (IWGIA, 2015). No obstante, la encuesta CASEN de 2013, ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social, la población indígena autoreconocida por la vía del parentesco o apellido indígena es de 1.565.915 personas (IWGIA, 2016, p. 209).

Empero reconocer la existencia de nueve pueblos, llama la atención el poco desarrollo legislativo e institucional que de manera integral garantice el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas del país austral, vale destacar algunas acciones recientemente adoptadas, tales como que el Servicio de Registro Civil e Identificación, implementó el proyecto “Integración de los Pueblos Originarios” en el cual se pone a disposición de los indígenas Mapuche y Aimara, productos y señalética traducidos en sus respectivos idiomas en las principales oficinas del país, este mismo beneficio está proyectado a extender para el pueblo Rapa Nui. Así mismo, se ha establecido que los trámites respectivos a celebraciones del matrimonio civil, y la información del trámite de Posesión Efectiva de la Herencia Intestada, también deben ser traducidos en lengua Mapudungun y Aimara (SRCI, 2015).

A su vez, ha puesto en funcionamiento una unidad móvil marítima de registro civil denominada, “Lancha Civil Sur” que de forma permanente, recorre la zona de los canales patagónicos australes y la región de Los Lagos, con el fin de garantizar el registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones. Así como el surtimiento de otros trámites. De igual forma, una de sus adecuaciones ha sido, la instalación de una oficina de registro en la Isla De Pascua, que beneficiará de manera directa a la comunidad del pueblo Rapa Nui. Cabe destacar que este tipo de acciones, sumado a un registro universal de las personas, indígenas o no, y un sistema de información unificado y consolidado, en el que las personas, una vez hacen el registro civil de nacimiento, de matrimonio o de defunción en las oficinas por primera vez, en adelante pueden solicitar sus certificaciones vía internet, hace que, en el Chile, el sub-registro sea un asunto superado. Ahora bien, respecto

de los duplicados del carnet de identidad, el proceso es automatizado, por lo tanto, rápido y expedito; la automatización de los sistemas garantizó el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, a la vez que ha permitido al Estado tener mayor control sobre las actividades de los ciudadanos. Pues el ejercicio se basa en el uso del número, y no sobre la tenencia del documento en sí. La actividad civil de todos los ciudadanos está asignada al número, por lo que el Estado mantiene la plataforma constantemente actualizada y con fácil acceso para la ciudadanía.

Así mismo, como es obligación de todo ciudadano chileno estar registrado, el Estado ha desarrollado el “Programa Puente” para garantizar el cumplimiento de dicho deber, mediante un acompañamiento directo a las familias para resolver sus problemas de inscripción en el registro civil.

En el caso de Perú, existen 55 pueblos indígenas auto-determinados e identificados por el Viceministerio de Interculturalidad: Achuar, Aimara, Amahuaca, Arabela, Ashaninka, Asheninka, Awajún, Bora, Cashinahua, Chamicuro, Chakra, Chitonahua, Ese Eja, Harakbut, Ikitu, Iñapari, Isconahua, Jaqaru, Jíbaro, Kakataibo, Kakinte, Kandozi, Kapanawa, Kichwa, Kukama Kukamiria, Madija, Madija, Maijiki, Marínahua, Maschco Piro, Mastanahua, Matsés, Matsigenka, Muniche, Murui -muinani, Nahua, Nanti, Nomatsigenga, Ocaina, Omagua, Quechuas, Resígaro, Secoya, Sharanahua, Shawi, Shipibo-konibo, Shiwilu, Tikuna, Urarina, Uro, Vacacocha, Wampis, Yagua, Yaminahua, Yanesha, Yine.

En el Perú se han venido desarrollando estrategias mancomunadas con las autoridades indígenas del país. Desde 1996, se celebraron “acuerdos con las federaciones indígenas de la cuenca del Amazonas”, en las que se iniciaron experiencias de elección propia de registradores civiles indígenas, en las zonas más alejadas, proceso que devino en una posterior capacitación, junto con la autoridad tradicional *Apu*, de la comunidad, dando inicio a la inscripción de menores para luego pasar a atender a los adultos indocumentados. Unos años más adelante, la experiencia se amplió hacia la cuenca del Río Santiago, en la frontera norte amazónica, donde se instalaron registradores civiles indígenas. Estos son miembros de las comunidades del lugar, no reciben sueldo, aspecto que se espera sea ajustado, y son elegidos comunitariamente. Cabe destacar, que todos los registradores elegidos, pasan por un proceso de capacitación, certificación y Reconocimiento del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil – RENIEC. La Unicef, identificó que dentro de los aspectos positivos de dicha estrategia es las de recuperar los nombres indígenas en los registros civiles, además de que los mismos registradores, promueven que al menos, el segundo nombre, corresponda a uno indígena (Unicef, 2009).

EL RENIEC, a su vez, ha promovido un espacio de interlocución llamado, “Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Amazonía y Acceso a la Documentación” en el cual se abordan los temas del avance de las estrategias para la superación del sub-registro y la indocumentación, a la vez que se viene implementando el Registro Civil Bilingüe (RENIEC, 2015) cuya misión es el rescate de las lenguas originarias del Perú. El sistema cuenta con un portal oficial en internet <https://www.reniec.gob.pe/portal/html/registro-civil-bilingue/html/principal-rcb.jsp>, en el cual se encuentra el mapa lingüístico por las jefaturas regionales del RENIEC, los formatos traducidos en algunos idiomas, las cartillas de funcionamiento, la información de las regionales donde se ha dispuesto el registro bilingüe, el material de difusión, así como los protocolos de atención y los denominados “diversos” acordados con cada etnia. Cabe resaltar que todo el material se encuentra traducido en español y en el idioma étnico correspondiente. Estas estrategias han sido objeto de elogio y seguimiento por parte de los organismos del Estado e internacionales, fue reconocido con la certificación nacional de Buenas Prácticas Interculturales de la Gestión Pública y sigue en acción progresiva para la superación del sub-registro, es de destacar además que ya sea en español o en idioma indígena, los registros de nacimiento, defunción, matrimonio y otros estados civiles, tienen la misma validez en el orden interno del Perú (RENIEC, 2015).

Por su parte, la Argentina ha desarrollado un proceso de reconocimiento de nombres propios indígenas al punto de contar con una lista de 2300 nombres con sus significados en lenguas originarias, adelantado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas –INAI y la Academia Argentina de Letras, está última expide un certificado como parte del protocolo provincial de registro, en el que se demuestra la existencia del nombre en castellano, y que su uso no induce en error respecto de la sexualidad del mismo (Unicef, 2009).

En República Dominicana, se ha dado una adecuación motivada por órdenes expresas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a causa de negligencia y falta de normatividad interna en materia de registro e identificación. De las acciones destacables está el programa “Relaciones multiculturales” que involucra la Casa del Caribe, el Centro de Desarrollo Sostenible, CEDESOC/CEAJURI, CONANI, al Ayuntamiento, la Secretaría de la Mujer entre otros, el cual basa la superación del sub-registro a partir de la participación comunitaria, cabe destacar que aunque este programa no tiene un enfoque diferencial indígena, la estrategia de involucrar y organizar a las comunidades barriales para la superación del problema, constituye un modelo prototípico, que a la luz de organizaciones internacionales como la OEA y Unicef, ha sido progresiva en la medida que fomenta una sensibili-

zación de la importancia de ser registrado o identificado, como base para el disfrute de los derechos de los ciudadanos.

La estrategia tiene como eje central la solidaridad comunitaria, en la cual las mujeres han tenido un rol significativo, los ejes del proyecto van desde la posibilidad de negociar el costo de los documentos hasta la agilización de los trámites. El proyecto, además ha tenido incidencia en la Comisión Interinstitucional por el Derecho a un Nombre y una Nacionalidad, la cual presentó el proyecto de ley ante el senado para regular todos los actos civiles de los dominicanos (OEA; Unicef, 2007).

Bolivia, por su parte ha desarrollado el proyecto “Derecho a la identidad y a la participación” liderado por el Congreso Nacional, la Corte Nacional Electoral, Unicef y Plan Internacional, la iniciativa va desde la adopción de adecuaciones de tipo normativo y administrativo, hasta llegar a adecuar el enfoque cultural de la garantía del derecho.

En Bolivia, se promovieron normas específicas para permitir el registro de nacimiento de mayores de 18 años que son miembros de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas, quienes pueden presentar testigos que acrediten su identidad. También se estableció la gratuidad del registro y del primer certificado, respetando su identidad cultural, usos y costumbres (OEA, Unicef, 2007). Aunado a ello se han promovido brigadas de documentación, en las cuales se tramitan los registros, las identificaciones y los errores. El proyecto incluye un protocolo concertado con las organizaciones indígenas del país, basado en (i) el respeto de la identidad cultural en el registro de nombres y apellidos, (ii) la posibilidad de admitir solicitudes colectivas de inscripción de indocumentados adolescentes y mayores de edad como forma de superar el sub-registro en lugares apartados, siempre y cuando lleven la firma o huella digital de cinco personas que requieran el registro, además de tener listas las pruebas de nacimientos, identidad y en lo posible la firma de los padres. (iii) la forma de asignación del apellido convencional para que toda persona pueda registrar su nacimiento. Esta última estrategia sirvió para garantizar el derecho a un nombre y un apellido de aquellos hijos no reconocidos o no nacidos dentro del matrimonio, y declarar las relaciones de filiación entre padres e hijos incluso cuando ya los primeros han fallecido. Esta situación históricamente, fue causa de marginación y discriminación (OEA, Unicef, 2007).

También Bolivia ha avanzado en la creación de un sistema de registro computarizado, implementado en todas las oficinas del registro civil del área rural, bajo el Sistema de Registro de Nacimientos –REGINA. Esto ha permitido la entrega inmediata de documentos originales y duplicados de los certificados de nacimientos. Ahora bien para mejorar la cobertura y la

calidad, se está desarrollando un proceso de “Distritación de Oficialías del Registro Civil” el cual se basa en la densidad demográfica, las regiones, las rutas de accesos, las vías de comunicación y las condiciones de servicios (Unicef, 2009).

Existe además el programa Visión Mundial, el cual tiene una línea específica para garantizar el derecho a la identidad, que a la fecha del estudio de Unicef (2009) con una base de datos de la población indocumentada, había establecido acuerdos de trabajo para la documentación con las comunidades indígenas, así como convenios interinstitucionales con la Comisión Nacional Electoral con el fin de fortalecer la actividad del registro civil a nivel nacional.

Como se puede apreciar, las entidades estatales y las organizaciones no gubernamentales juegan un rol determinante en la garantía del derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, así mismo la vinculación de estos en los planes, programas y proyectos, son bastante significativos a la hora de garantizar el derecho a la diversidad cultural y el respeto por los usos y costumbres de cada etnia.

CAPITULO III

Diagnóstico de la oferta institucional e identificación de necesidades de los pueblos indígenas



FOTO 5: Pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna

Establecer el estado de los derechos fundamentales es una labor que implica realizar una mirada tanto al papel de las instituciones como del ejercicio mismo de los sujetos de derecho.⁶ A continuación, se presentan los resultados del diagnóstico realizado por el equipo investigador sobre la oferta institucional, normatividad y protocolos de atención de la RNEC dirigida a los pueblos indígenas, así como de la caracterización de las necesidades propias de los pueblos indígenas relativas al ejercicio de sus derechos a la personalidad jurídica y la participación política⁷. El mismo se basa en la relación existente entre la oferta institucional y el ejercicio de dichos derechos, desde el accionar de la RNEC, como desde las necesidades de los pueblos en tanto sujeto de derechos. El análisis está cifrado en clave del sistema de las 4A, lo que permite diagnosticar a la luz del enfoque basado en los derechos humanos si, estos dos bienes tutelares contemplan plenas garantías para su ejercicio.

El núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica está dado por la interdependencia entre el derecho a la identidad, el nombre, la nacionalidad, la inscripción en el registro civil y el reconocimiento de los vínculos o relaciones familiares. El mismo se comprende de modo integral como una garantía jurídica generadora de otros derechos fundamentales, siendo un elemento inherente a la dignidad humana, que cobra especial sentido cuando el titular es un sujeto colectivo como lo son los pueblos indígenas.

⁶ Este diagnóstico está basado en el documento Segundo Informe: Registraduría Nacional del Estado Civil: Diagnóstico de la oferta institucional e identificación de necesidades de los pueblos indígenas en el marco de la “Propuesta conceptual, técnica y metodológica para desarrollar una investigación con el fin de apoyar al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la elaboración de criterios de acción institucional desde un enfoque diferencial intercultural, que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en materia de identificación, registro civil y participación política”, presentado por el equipo de investigación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, en diciembre de 2016.

⁷ Dicho estudio se realizó entre los meses de octubre y noviembre de 2016, contó con la participación de funcionarios de las Registradurías Delegadas para el Registro y la Identificación y para lo Electoral. A su vez, participaron miembros de las diversas organizaciones indígenas del país: ONIC, ATI, OPIAC, CRIVA, MIPITA, CRIC y CIT; así como autoridades tradicionales de los territorios indígenas localizados en los departamentos de Amazonas, Cauca, Chocó, Cesar, Guajira, Guaviare y Vaupés. Estos últimos fueron considerados como muestra significativa debido a sus condiciones de ubicación geográfica, familia lingüística y riesgo de extinción o vulnerabilidad física o cultural.

Dados sus orígenes étnicos y ancestrales, sus familias lingüísticas, sus formas de concepción y relacionamiento con el mundo, los pueblos indígenas han sido objeto de discriminación y marginación histórica, no solo por la idea colonial de una especie de inferioridad o minoría de edad que ha impuesto la cosmovisión eurocéntrica occidental sobre ellos, sino también por la negación de los propios códigos de relacionamiento al interior de sus comunidades, los cuales configuran sistemas propios de derecho autónomo. Esto último, sin duda ha sido una de las tensiones más frecuentes a la hora de establecer contacto con las instituciones, dado que impera una visión hegemónica sobre las garantías de los derechos, anclada en una noción liberal clásica y del papel que tiene la función pública como garante, la cual se basa en la demanda de los titulares y no en la oferta.

Entre tanto, el derecho a la participación política se concibe como “la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado” (Comisión Andina de Juristas, 1997, citada por Bernales, 2006, p. 3). En Colombia, este derecho guarda estrecha relación con los principios constitucionales del pluralismo y la democracia participativa (Art. 1, Constitución Política de 1991), este último que se concreta a partir de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

El derecho a la participación política se concibe entonces como un derecho integral y determinante para el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el Estado Social de Derecho. Su núcleo esencial, comprende las dimensiones del derecho a la participación en la dirección de los asuntos políticos, del derecho al voto pasivo o activo, del derecho al acceso a la función pública y, del derecho a la constitución de organizaciones políticas (Bernales-Ballesteros, 2006). Ahora bien, interpretar este derecho a la luz del ejercicio que del mismo tienen los pueblos indígenas, sugiere, volcar la mirada a las complejidades que se suman para garantizar una participación real y efectiva de estos, en tanto sujetos individuales como colectivos. Precisamente, este será el escenario en el que la conjugación del principio del pluralismo, junto al derecho a la participación política, coadyuva a la concreción del principio democrático.

Si bien el Estado, se encuentra en la obligación de proteger los derechos de participación política de los pueblos indígenas a partir del reconocimiento constitucional de la circunscripción⁸ especial indígena –reglamentada por la

⁸ Para Bravo (1997) la circunscripción electoral es considerada como el ámbito personal y territorial del ejercicio al derecho al voto. Consultado en Vanegas (2008):

Ley 649 de 2001- (Art. 171 C.P. 1991), estos, también tienen a su disposición, como cualquier otra agrupación de ciudadanos, los demás repertorios de acción política reconocidos constitucionalmente, tales como las iniciativas legislativas y normativas, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto o la revocatoria de mandato. En todos los casos, la RNEC cumple un papel esencial ofreciendo las garantías necesarias para que los pueblos indígenas hagan uso efectivo de su derecho a la participación política, incluso en aquellos casos en los que deciden acogerse a la circunscripción ordinaria en lo que respecta a la dinámica electoral.

Sea cual sea la vía que los pueblos indígenas elijan en el ejercicio de su derecho a participar en la vida política nacional, es necesario tener en cuenta que tanto el subregistro como toda circunstancia adversa que imposibilite de manera directa o indirecta el ejercicio de estos a disfrutar de su derecho a identificarse y obtener por lo tanto sus respectivos documentos de identidad, se constituye en el primero y más fundamental obstáculo que estos deben enfrentar en lo que respecta al ejercicio legítimo del derecho a la participación política y ciudadana. Para decirlo en otros términos, la integralidad de los derechos se manifiesta en este caso como un necesario e indiscutible pre-requisito, en el que, si el Estado no garantiza el acceso al derecho de reconocimiento de la identidad y de personería jurídica, por consecuencia tampoco lo hace con respecto al derecho a la participación política.

Por otra parte, en lo que se refiere a la oferta institucional en materia de participación política, si bien el diagnóstico inicial no varía sustancialmente en lo que respecta a la ausencia de una ruta de atención diferencial o de acciones institucionales que cuenten con dicho enfoque, es necesario decir que se evidencia una clara diferencia con respecto a la oferta en materia de registro e identificación; fundamentalmente porque en este caso es mucho más evidente que existe una ausencia de servicios, iniciativas o programas dirigidos a resolver de manera particular, las necesidades específicas de los pueblos indígenas en esta materia. No obstante, no se puede desconocer, que algunas de las necesidades de los pueblos indígenas son resueltas parcialmente por la vía del enfoque universalista de derechos, lo cual no justifica por supuesto la ausencia de políticas diferenciales, siendo una problemática identificada en el diagnóstico.

Además del sub-registro y los obstáculos recurrentes que deben afrontar los pueblos indígenas en el acceso al derecho a la identidad y la identificación, la imposibilidad de acceder a puestos de votación o la excesiva distancia entre estos y sus lugares de residencia, además de la trashumancia, la compra de

votos y otro sin número de delitos electorales, se constituyen en nuevos y más obstáculos para el ejercicio libre y efectivo del derecho a la participación.

En lo que le compete a la Delegada de lo Electoral de la RNEC, uno de los mayores retos que debe asumir es sin duda el reconocimiento y validación de los territorios indígenas en el marco del censo electoral. Como ya se mencionó, a pesar del estatus que les otorga la Constitución Política de Colombia a los territorios indígenas, los mismos aún no cuentan en el marco de la división político-administrativa del país. En la práctica esto implica que no existan puestos de votación al interior de los resguardos indígenas y por tanto que los más cercanos se encuentren a horas o días de distancia, en zonas de difícil acceso. Circunstancia que se constituye en un claro obstáculo para el ejercicio efectivo de la participación política.

Por otra parte, y como lo demuestra la experiencia exitosa de países como Perú, es posible asumir el ineludible reto que implica reconocer la condición plurilingüe del país, haciendo posible para los pueblos indígenas, acceder a información en su propio idioma en el marco de eventos o procesos electorales futuros. Ello implica no solo proceder a la traducción en su idioma del material publicitario, pedagógico y estrictamente electoral en el marco de un proceso de consulta popular, sino también facilitar las condiciones de traducción lingüística y sobre todo cultural, para poner a disposición de los mismos los elementos necesarios para comprender la lógica interna y los procedimientos concretos que requieren ponerse en acción para hacer uso efectivo del conjunto de mecanismos de participación política que reconoce la Constitución Política. Bien podría decirse que el uso exclusivo del español como idioma predominante en el marco de todo proceso electoral, así como de mediador cultural para el acceso efectivo y comprensión de los mecanismos de participación política se constituye, en el caso de los pueblos indígenas, en una barrera que directa o indirectamente impide o dificulta el ejercicio efectivo de su derecho a la participación en su propio idioma, bajo sus propios esquemas y estructuras cognitivas ligadas con éste.

A continuación, se presentan las barreras más comunes a la luz del enfoque basado en derechos humanos y de los indicadores del Sistema de las 4A, encontrados en los siete departamentos visitados.

1. Personalidad Jurídica

1.1 *Asequibilidad: condiciones de disponibilidad del derecho*

De los siete departamentos seleccionados (Ver Tabla 1) para la muestra se pudo constatar que la RNEC dispone de registradurías delegadas en todos los departamentos, las cuales están a cargo de dos delegados departamentales que ejercen funciones tanto para el registro y la identificación como para lo electoral. A su vez, cada capital de departamento cuenta con una registraduría especial, en cabeza de un registrador especial y un equipo que oscila entre dos a ocho personas. Igualmente disponen de registradurías municipales y auxiliares en cada cabecera municipal, las cuales cuentan con dos funcionarios, siendo la media un funcionario por cada entidad instalada a nivel local, que tiene apoyo de otro funcionario vinculado bajo la modalidad de supernumerario en época electoral.

Respecto de la infraestructura de las registradurías departamentales de Valledupar, Riohacha, Popayán, Leticia y San José del Guaviare, se identificó que cuentan con instalaciones aceptables en términos de mobiliario de oficina, salas de espera, vigilancia, aire acondicionado o ventiladores, redes eléctricas y de telecomunicaciones, equipos y software actualizado para la función registral y de identificación.

Aspecto que contrasta con las registradurías auxiliares y municipales de los departamentos seleccionados para la muestra, que salvo contadas excepciones –registraduría de Puerto Nariño, en Amazonas-, presentan graves circunstancias de funcionamiento, en términos infraestructurales y de acondicionamiento de espacios. Entre otros aspectos, se evidencia que las instalaciones no resultan óptimas para la atención de las personas, debido a que no cuentan con el mobiliario suficiente y algunas veces se afecta el servicio de energía; así mismo, tampoco cuentan con servicio de internet y las herramientas de trabajo como computadores, impresoras y papelería no están en buen estado y/o no son renovadas con frecuencia. Este hecho se corrobora en municipios del Chocó, Vaupés y Guajira. Incluso en el departamento del Cesar, los indígenas manifestaron que optan por acudir a las notarías en vez de las registradurías pues el espacio suele ser más cómodo para sus trámites registrales; manifiestan en igual sentido, que el agendamiento de citas, la falta de personal y la insuficiente papelería conlleva en varios casos, a que las personas tengan que retornar a sus comunidades sin poder realizar sus trámites luego de todo un día de espera.



FOTO 6: Registraduría Mitú. Fotografía Angie Pineda Ardila

Ahora bien, en el caso del Cauca, se pudo constatar que se han aunado esfuerzos para la adecuación de las salas de atención de las registradurías municipales, con el fin de hacerlas más cómodas para las personas que asisten a realizar sus trámites de registro e identificación, sobre todo en los días de mayor afluencia como el día de mercado. Igualmente, tanto en la Guajira como en Cesar, se adoptó un sistema de agendamiento virtual, el cual no garantiza sin embargo de manera efectiva la atención, debido a que no todos los indígenas cuentan con redes de comunicación virtual.

En lo que refiere al personal dispuesto para la atención de registro e identificación se evidenció que particularmente en los departamentos de Amazonas, Guajira, César, Chocó y Vaupés, el número de funcionarios es significativamente menor en relación a la demanda de trámites por día. En las entrevistas realizadas a los funcionarios de estos departamentos, los mismos manifiestan que son conscientes de las afectaciones que soportan las personas ante el desplazamiento que deben realizar para llevar a cabo sus trámites. Con relación a la falta de personal algunos funcionarios manifiestan que en ocasiones deben trabajar más allá de los horarios de funcionamiento por la demanda de trabajo y por las tareas internas propias de la registraduría, lo que ha hecho que incluso en días festivos deban laborar. Con base en el trabajo de campo realizado, solamente en el caso del Guaviare fue posible constatar que la alcaldía de San José y la gobernación han dispuesto personal de apoyo para la registraduría especial. Igualmente, se indicó que, en registradurías municipales y/o auxiliares de los departamentos de

Guaviare y Vaupés, los funcionarios concentran demasiadas funciones que no corresponden a su grado de vinculación⁹.

En los departamentos visitados, particularmente en Chocó y Amazonas aunque de manera generalizada en la totalidad de estos, los indígenas indican en las entrevistas realizadas sentirse discriminados frente a la atención recibida en las oficinas regionales y locales de la Registraduría, de lo que se infiere que la atención prestada no es la más asertiva en concordancia con el principio de reconocimiento de la diferencia cultural, teniendo en cuenta el hecho de que el español no es la lengua materna de los pueblos indígenas ni la estructura del Estado Colombiano su matriz política por lo cual requieren una atención diferenciada. En los casos de Chocó y Amazonas, los indígenas indicaron que son remitidos desde las oficinas de la registraduría a notarias o juzgados a realizar trámites que podían ser resueltos en la misma registraduría. En algunos casos, como en Quibdó, se les ha negado el acceso a los Emberá Chamí debido a que hombres y mujeres de este pueblo suelen llevar el torso desnudo.

Si bien es cierto, las registradurías delegadas, especiales y auxiliares tienen por objeto garantizar el registro y la identificación de la población desde una acción descentralizada, en la entrevistas a los funcionarios se pudo evidenciar que a pesar de la fuerte capacitación y apropiación de conocimientos respecto de los fines misionales de la registraduría, existen vacíos frente a los parámetros y directrices -que de forma fragmentada se van tomando desde el nivel central- en lo que a enfoques diferenciales se refiere. De igual manera, indicaron que existe una fuerte dependencia del nivel central en lo que refiere a los trámites de rectificación, anulación y duplicación de documentos. De acuerdo con los líderes indígenas los problemas de doble registro y doble cedulaación pueden tardar meses e incluso años en ser resueltos, tiempo en el que las personas deben quedar sin documentación.

Ahora bien, los indígenas del Amazonas, Cauca, Guajira y Vaupés señalaron que, pese a vivir dentro de una jurisdicción municipal específica, suelen haber mayor cercanía con la registraduría de otros municipios, de tal suerte que sus trámites los realizan allí, teniendo como resultado que el lugar de nacimiento del registro civil termina siendo el de la jurisdicción del trámite y no del que

⁹ Al respecto se encontraron funcionarios que ejercen individualmente las funciones de formación del departamento, administración del centro de acopio, soporte de registro civil y de identificación en el manejo del tema de recaudos, soporte informático y coordinación electoral. Igualmente, llama la atención que los registradores ejercen otro tipo de labores además del registro civil y la identificación, que implican la coordinación del tema electoral, así como las operaciones de limpieza y mantenimiento de la sede.

se es oriundo. Esta problemática, en términos de identificación incide a la vez, en la inscripción de cédulas en el censo electoral, aspecto que será considerado más adelante. Por otra parte, tanto los funcionarios como los miembros de los pueblos indígenas indicaron la existencia de dificultades relativas con la unificación y actualización de las bases de datos, situación que deriva en muchos casos y debido en ocasiones a la mala digitación o cambio en los nombres, fechas y lugares de nacimiento, a una duplicidad de registros o incluso de documentos.

Por otra parte, se pudo constatar que debido a una escasa articulación con las autoridades indígenas y el Ministerio del Interior, la Registraduría a nivel departamental y municipal no cuenta con el acceso a los censos de los resguardos o comunidades, así como a las bases de datos del Ministerio. Esta articulación facilitaría el respeto y reconocimiento de nombres y apellidos tradicionales, así como de los lugares de nacimiento específicos, al tiempo que podría agilizar los trámites relativos a las correspondientes exoneraciones de pagos -en los casos de duplicados de documentos y registros por primera y única vez-, sin necesidad de que tenga que obrar la certificación de la autoridad indígena de manera exclusiva¹⁰.

Los problemas derivados de la duplicidad de registros o documentos, así como de la dificultad para actualizar las bases de datos, han llevado a los funcionarios a desarrollar estrategias para minimizar el impacto de estas problemáticas. Es así como en el Vaupés desde el 2008, se han grabado todos los registros civiles en la base datos, haciendo seguimiento a los casos de multiplicidad de registros e identificaciones¹¹. Esto ha permitido avanzar en la labor de anulación, trámite que debe fortalecerse, en términos de garantizar a los indígenas no quedarse sin registro o documento de identificación sin previa notificación¹². En el caso del Cauca, a través de un convenio con la gobernación y la secretaría de educación se realizó un

¹⁰ Dicha certificación, si bien opera como una exigencia necesaria para el reconocimiento de una persona como perteneciente o no a una comunidad indígena, muchas veces dificulta el dinamismo de las gestiones en las comunidades mismas, dado que las autoridades deben atender asuntos de la gestión propia de la gobernabilidad indígena que no les permite estar en todo momento en el asiento principal de sus comunidades.

¹¹ En algunos casos, oscilan entre 2 y 5 registros o documentos por persona.

¹² Concretamente, en los casos relacionados con el proceso de cancelación, dado que la multiplicidad de inscripciones o la doble cedulación es una de las problemáticas más recurrentes, principalmente en el caso de aquellas comunidades indígenas cuyos territorios se superponen con las fronteras de dos o más naciones, como el caso de Vaupés, Guajira y Amazonas. La comparación y contraste del lugar de nacimiento entre los registros o documentos replicados del titular y el lugar en el

cruce de base de datos con el fin de garantizar la entrega de documentos directamente a los niños y niñas en los colegios. Al respecto de estas estrategias, se ha podido evidenciar que los cruces de información a través de plataformas para identificar estadísticamente la pertenencia al SISBEN o a las bases de datos de víctimas, permiten contar con información valiosa para los procedimientos; aunque todavía no ocurre lo mismo con la información de la población indígena. Lo anterior evidencia que el cumplimiento de los fines misionales de las registradurías, está mediado por las estrategias de articulación con los entes territoriales del nivel intermedio y local, así como con otras instituciones del Estado con presencia en los departamentos y municipios. Por medio de esto, se cristaliza la territorialización de la oferta institucional mediante las ferias de servicios y las campañas en comunidades.

Aunque los funcionarios no cuentan con los equipos especializados, e incluso, sabiendo que los tiempos establecidos para la atención no son suficientes para cubrir la demanda¹³, se han desarrollado procesos de atención en campo, mediante campañas de registro, identificación y entrega de documentos. Algunos lo hacen de manera aislada e individual, y otros lo realizan mediante estrategias mancomunadas con otras instituciones del orden territorial local y la Unidad de Atención a Población Vulnerable – UDAPV de la RNEC¹⁴.

Se pudo apreciar que en algunos casos los registradores auxiliares realizan visitas a las comunidades más próximas para la entrega de documentos, como sucede en Puerto Nariño, Amazonas, caso en el que la registradora de manera previa y articulada con las autoridades indígenas se desplaza

que el mismo ha desenvuelto su vida jurídica, se convierten en criterios para llevar a cabo la cancelación de uno de los duplicados.

¹³ Máxime, si se tiene en cuenta que en algunos casos, donde la población es mayoritariamente indígena, la estrategia de la asignación de cupos o fichas para el día, debe ser a contra reloj, pues los mismos deben partir hacia mediados del día para retornar vía fluvial a sus comunidades.

¹⁴ Dentro de la estructura orgánica de la RNEC, la UDAPV si bien se encuentra adscrita administrativamente a la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación y cuenta tanto con una oficina como de un equipo de trabajo, existe solo en calidad de proyecto de inversión, el cual dispone de 12 unidades móviles de atención, cada una organizada por un grupo de entre 4 a 7 personas que se desplazan por el territorio nacional, particularmente a zonas de alta vulnerabilidad, incomunicabilidad, confinamiento o riesgo de seguridad por efectos del conflicto armado, buscando sortear a través de un esquema móvil, las dificultades que afrontan las poblaciones residentes en dichas zonas para asistir o acercarse a las oficinas de la RNEC ubicadas en las cabeceras municipales. Cada unidad móvil está en capacidad de realizar y gestionar trámites esenciales, como la expedición de registros de nacimiento o matrimonio, documentos de identidad, rectificaciones, entrega de documentos, entre otros, de manera gratuita.

por el río en compañía de la policía para la entrega de los documentos de identificación. Del mismo modo, algunas registradurías delegadas han emprendido acciones conjuntas con las gobernaciones, alcaldías y secretarías de educación, para realizar campañas en las instituciones educativas de registro civil, identificación y entrega de documentos, así como para adelantar misiones especiales a comunidades, que cuentan con la participación de un bacteriólogo suministrado por las secretarías de salud y un fotógrafo que proviene de las alcaldías u otras entidades involucradas. Dichas jornadas también son aprovechadas por las EPS, quienes usualmente financian el bacteriólogo para la toma de RH y otros aspectos logísticos, de tal suerte que al momento de registrar y/o identificar a los niños, automáticamente quedan afiliados al régimen subsidiado.



FOTO 7: Río Quito, Chocó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié

En algunos departamentos, las campañas de registro e identificación adelantadas requieren no solo de unidades de transporte terrestre de tráfico pesado, como pasa en La Guajira, sino que precisan de lanchas, botes, helicópteros o avionetas, como en el caso de Chocó, Amazonas y Vaupés, medios de transporte que suelen gestionarse con el nivel central, la Aerocivil

y las gobernaciones. Estas jornadas de registro en campo se han desarrollado con éxito en varios departamentos; en el caso del Vaupés, entre el año 2005 y el 2014, se logró llegar a lugares de difícil acceso como el Acaricuara, Yavaraté, Yuruparí, Tiquié, Piedra Ñi y Yapú. Por otra parte, en el Chocó, se desarrollan dos jornadas de identificación orientadas a población vulnerable al año por parte de la UDAPV. Sin embargo, su labor se ha dificultado por la falta de fuentes de financiación y apoyo permanente principalmente de las alcaldías, dejando de lado las directrices señaladas en la circular DCH-140, que oficia a los registradores municipales para que, en coordinación con los alcaldes, realicen jornadas de identificación en cada municipio, con la recomendación de ser realizadas cada dos meses.

En paralelo, se han desarrollado campañas de registro e identificación articuladas con la UDAPV, quien efectúa de forma operativa esta labor llegando a las cabeceras de los municipios y corregimientos para atender las necesidades de registro, identificación, rectificación o cambios. Algunas de las grandes barreras que encuentran los funcionarios de la registraduría son, por un lado, la distancia entre los corregimientos y los municipios, por el otro, el difícil acceso a los territorios. Es así como, por ejemplo, en Vaupés y Amazonas, para poder emprender cualquier labor en las áreas no municipalizadas se debe tomar un avión, y los vuelos cortos para esas áreas salen cada quince días, lo que implica prever un calendario flexible de adecuación. En ese sentido, los funcionarios reflexionan y aducen que, por iniciativa propia, la Registraduría Delegada no siempre puede por sí sola desplegar una campaña de registro e identificación de gran envergadura, pues no cuenta con los equipos ni la tecnología propia para ese tipo de labores. En tal sentido, reconocen que en cabeza de la UDAPV está el adelantar este tipo de estrategias para superar el sub-registro, aunque un aspecto fundamental, sin embargo, en las campañas realizadas por esta Unidad, consiste en poder realizar el ciclo completo del proceso de identificación incluyendo el tema de la entrega de documentos. Pues en la mayoría de casos en lo que respecta a los pueblos indígenas no pueden ir con facilidad a recoger los documentos de identidad provocando como resultado que el documento manejado sea la contraseña¹⁵. Por ejemplo, en la delegación departamental del Cauca, se detectó que había una acumulación de documentos, en especial de tarjetas de identidad sin reclamar, cuyo mayor porcentaje era producto de las campañas adelantadas por dicha unidad.

¹⁵ es necesario prever mecanismos de entrega de las cédulas más expedito, toda vez que el uso de contraseñas no resulta eficiente como medida transitoria, en el sentido que no resulta válido para realizar algunos trámites. Incluso se reportaron casos en Vaupés, en los que la policía instigaba a los indígenas, por no considerar válido dicho documento

Igualmente, integrantes de la UDAPV reconocen con preocupación que un aspecto que dificulta la efectividad e impacto de las campañas, se halla respecto a las jornadas de avanzada, que son las todas las gestiones previas en terreno que se realizan con las autoridades e instituciones como alcaldías y gobernaciones para garantizar la viabilidad de las campañas pero en muchos casos sucede que los acuerdos pactados en estas jornadas no se sostienen una vez llega la Unidad o no se socializan los acuerdos con el fin de la plena realización de estas

Con respecto los registros de defunción y matrimonio, así como el registro de indígenas binacionales, dos temas de gran importancia que suelen pasar inadvertidos en la labor de registro, se evidenció que la declaración de matrimonios es una práctica en desuso, pues normalmente los indígenas no contraen unión marital por medio de ritos religiosos occidentales o mediante actos civiles. A lo sumo, en algunos municipios con presencia de iglesias evangélicas, reportan algunos registros de este tipo. Respecto de las defunciones opera una situación similar expresada bajo diversas circunstancias: i) en la mayoría de casos de muerte natural, se dan en comunidad, por lo que no se sabe con certeza el momento de defunción de una persona¹⁶; ii) en los casos de muerte violenta, actualmente la mayoría de defunciones son tramitadas con el CTI y la Fiscalía, siendo la media histórica que las muertes violentas a causa del conflicto armado, las *guahibidas*¹⁷ o la colonización, nunca se reportaron ante ninguna entidad; iii) si el indígena murió en algún hospital o centro de salud, se da el registro civil de defunción desde esa instancia.

Por su parte, en los casos de aquellos indígenas cuya ancestralidad reposa en territorio ubicado en las inmediaciones de dos o más Estados Nación, la situación se torna compleja, debido a que no se ha garantizado un procedimiento especial para el registro de la doble nacionalidad de los pueblos indígenas fronterizos. En la Guajira, por ejemplo, los Wayuu están amparados por una legislación especial en el contexto colombiano, sin embargo, aquellos que provienen de Venezuela y deciden radicarse en Colombia, no han logrado obtener la doble nacionalidad, razón por la cual no acceden a los servicios de salud y educación, ni a ningún programa de apoyo o subsi-

¹⁶ Vale la pena señalar que, como hecho correlativo, existen departamentos como el Guaviare, Chocó, Guajira, Cesar y Amazonas en que muchos indígenas jamás nacieron a la vida jurídica. Por otra parte, se presentan dificultades respecto del registro civil de defunción por las muertes acaecidas al interior de los territorios, ya que se requiere de dos testigos lo cual en ocasiones resulta difícil de costear. Adicionalmente, no se conoce con certeza si las autoridades indígenas, en tanto autoridad territorial y jurisdiccional, tienen las facultades para certificar las muertes.

¹⁷ Práctica de caza de indígenas desarrollada hasta la década de los 80 en regiones de la Orinoquía y el Amazonas

dio del Estado colombiano. En este caso la RNEC, si bien puede reconocer como lugar de nacimiento un territorio adscrito al vecino país de Venezuela, solicita la plena identificación del titular con alguno de estos dos países (Colombia-Venezuela), pasando por alto que los bordes y límites de la gran nación Wayuu se superponen con los de ambas naciones. En este caso es evidente cómo la transfronterización reconocida como disposición del derecho internacional para las comunidades indígenas, no ha sido aún reconocida como derecho pleno en Colombia, situación que afecta de igual manera a buena parte de los pueblos indígenas del sur, cuyos territorios tradicionales desbordan las fronteras de países como Colombia, Perú, Brasil y Ecuador¹⁸. Lo mismo es válido para el caso de los pueblos indígenas del noroccidente, cuyos territorios traspasan los límites entre Colombia y Panamá.

Por otra parte y respecto de la disponibilidad del derecho en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guajira, Vaupés y Amazonas, si bien la RNEC, de manera excepcional pero coordinada con las gobernaciones, se apoya de corregidores, se observó con preocupación la manera como esta figura, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-141 de 2001 bajo parámetros de condicionalidad específicos que involucran de manera directa la responsabilidad del Congreso de la República, repercuten de manera negativa en la débil presencia institucional por parte de la RNEC y otras instituciones del Estado. Estos vacíos legislativos en materia de ordenamiento territorial dan lugar a una serie de situaciones problemáticas relacionadas con la garantía del ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, como de otros derechos fundamentales. Si bien, los departamentos de Amazonas y Vaupés tienen una extensión territorial amplia, su esquema de ordenamiento político territorial es pequeño; en el caso del Vaupés se reduce a tan solo tres municipios, y en el caso del Amazonas a dos. En ambos casos, las áreas no municipalizadas o corregimientos departamentales son la figura más representativa. En el caso particular del Vaupés, además

¹⁸ Por ejemplo, los indígenas del Vaupés mencionan que la frontera con Brasil opera como un elemento impuesto en lo político y administrativo, no así en lo demográfico, pues la población Cubeo, Wasano, Wuano, Curripaco y Tuyuca poseen los mismos ancestros de un lado y del otro de la frontera. De la misma manera las cabeceras de los ríos colombianos son parte de los mismos ríos brasileños por los que han atravesado durante años. Para estos pueblos indígenas, los límites fracturan a las poblaciones en términos de acceso a derechos y generan angustia en la población que no logra acceder a ellos. Muchos, poseen un registro distinto en Brasil y otro en Colombia, con nombres diferentes, en aras de lograr el acceso a derechos y servicios de ambos Estados. Se evidenció que el conocimiento y formulación de estrategias para resolver esta problemática es incipiente, a la luz de que no existe aún, un reconocimiento y comprensión de la condición binacional de estos pueblos.

de los tres municipios, cuenta con tres corregimientos departamentales y dos municipales; por su parte, el Amazonas, tiene nueve corregimientos. Dicha situación implica que oficialmente solo estén instaladas y en pleno funcionamiento las registradurías de los municipios.



FOTO 8: Indígenas Wayyu, Guajira. Fotografía Claudia Gamba Pinzón

En conversación con las autoridades locales, refieren que en lo que respecta a la situación de los corregimientos, este problema se debe a la falta de una decisión política nacional para el reconocimiento de los corregimientos como municipio o como territorio indígena. Tal indecisión se ha convertido en un obstáculo permanente, en tanto que: i) imposibilita consolidar un esquema de ordenamiento territorial dentro de estos departamentos, ii) conlleva a una asignación de funcionarios elegidos bajo potestad del gobernador, y iii) la definición de la figura territorial implica contar o no con una sede de la registraduría.

Lo anterior supone que la población asentada en las áreas no municipalizadas o corregimientos, es atendida en materia de registro por el corregidor, funcionario delegado por el gobernador del departamento. Estos funcionarios

cuentan con una presencia transitoria¹⁹, estando la misma supeditada a las decisiones de la gobernación, a diferencia de aquellos que trabajan en las seccionales de la registraduría, que se encuentran vinculados de forma directa con la RNEC. Ligado a ello, es necesario señalar que los corregidores, no cuentan siempre con la acogida de la población indígena, en la medida que despiertan desconfianza y una percepción de poca efectividad funcional, máxime si se tiene en cuenta que al ser los encargados de levantar el registro civil de nacimiento y de defunción no cuentan con los elementos de capacitación o sensibilización con enfoque diferencial para la atención a los pueblos indígenas. Al respecto las autoridades indígenas señalan que existe un mayor riesgo de error en el diligenciamiento de los registros -concerniente a la correcta escritura de nombres y apellidos, de fechas y lugares de nacimiento o defunción, e incluso en la coincidencia entre la fotografía y el registro del titular-, teniendo que esperar a que se dé una campaña o que haya la posibilidad de llegar a uno de los municipios para solicitar las rectificaciones, cambios, anulaciones o duplicados respectivos. No sobra decir que, por las razones jurídicas, presupuestales y políticas descritas, estos funcionarios no cuentan con una sede adecuada para efectuar los trámites de registro de nacimiento o defunción. Así como tampoco cuentan con las redes, el equipamiento y dotación de equipos requeridos para la función registral.

Con respecto a la UDAPV y a la posibilidad de hacer accesible el derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, particularmente de aquellos asentados en lugares de difícil acceso, si bien se reconoce su positivo impacto y amplia capacidad de extensión a nivel nacional, a pesar de ser un proyecto de inversión al interior de la RNEC, la misma aun cuenta con aspectos por fortalecer. Aún existen territorios en los que la misma no logra ingresar, particularmente en aquellos donde habitan comunidades indígenas cuyos territorios están a semanas de la cabecera municipal más próxima. Esta realidad es particularmente evidente en los departamentos de Amazonas, Chocó y Vaupés²⁰. Igualmente, el trabajo de la UDAPV es reconocido en el departamento del Cauca donde las campañas adelantadas han tenido efectos

¹⁹ Su permanencia es variable, oscila entre 2 o 3 meses y luego llega un reemplazo, o en el caso de ser corregidores, su período de función pública es concomitante al período de gobierno, por lo que cada cuatro años se debe iniciar de nuevo todo el proceso de articulación, capacitación y operación.

²⁰ No obstante, en el Amazonas, las comunidades aclaran que hacia la frontera con Perú por el límite del río Putumayo, las campañas binacionales de registro e identificación, que se han articulado con la UDAPV, han resultado efectivas, en la medida que ha llegado a los territorios indígenas más apartados de los dos países.

positivos en municipios como Totoró, Corinto entre otros²¹. Por su parte, en el departamento del Cesar, a pesar de que las comunidades reconocen que dichas misiones han sido de gran ayuda, también manifestaron algunos inconvenientes, como por ejemplo i) que algunos de los registros de esas campañas no aparecen en las bases de datos, ii) que no se entregan las cédulas en las comunidades o no llegan a la registraduría más cercana, iii) que no es posible acceder a la base de datos desde terreno para corroborar la duplicidad de los registros, entre otros aspectos.

1.2 Accesibilidad: condiciones de acceso al derecho

Con respecto al acceso material, económico y geográfico para el goce del derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, en aras de determinar si existe de manera efectiva una posesión tangible del derecho por parte de estos como sujetos colectivos, se retoma la estrategia metodológica planteada por Ordoñez y Bracamonte (Citados por Harbitz, 2011)²² basada en la identificación de barreras para el ejercicio efectivo del derecho a la personalidad jurídica, y que se materializa en el registro civil y la identificación. En este sentido y con respecto a las barreras geográficas, vale la pena señalar que la muestra seleccionada se corresponde con departamentos caracterizados por sus especiales condiciones geográficas y medio-ambientales. Es así como se tuvo en cuenta a La Guajira por ser un departamento desértico; a los departamentos de Vaupés y Amazonía por ser prototípicos de la selva húmeda tropical; al departamento del Guaviare por ser representativo tanto de los llanos orientales como de la región de la Orinoquía; al departamento del Cesar, por ser un complejo territorio en el que confluyen diversas zonas ecológicas que van desde valles de bosques claros y profundos, hasta las serranías y sierras de nieves perpetuas; al Cauca por estar situado en el complejo montañosos de la cordillera de los Andes y a su vez extenderse hacia el litoral pacífico, y finalmente al Chocó, cuyo territorio reporta los niveles más altos de pluviometría del mundo, que a su vez tiene áreas de espeso manglar. Además del complejo sistema montañoso característico del interior del país, todos estos territorios, salvo La Guajira, constituyen una muestra del país fluvial, un país cuya especial condición de comunicación está cifrada en el agua, los ríos y el mar. Condición que incide directamente en la posibilidad que tienen las personas que

²¹ Al momento de la visita a este departamento, se estaba llevando a cabo una en Timbiquí, lograda a través de una acción de tutela.

²² El mismo, fue considerado para el estudio comparativo de experiencias prototípicas en Latinoamérica para la superación del sub-registro en la presente investigación.

allí habitan, y en particular los pueblos indígenas, para acceder a los bienes y servicios del Estado.



FOTO 9: Pie de Pato alto Baúdo, Chocó. Fotografía Liliana Gracia.

Durante las visitas a estos departamentos, fue posible constatar las dificultades que tienen los indígenas para acceder a la oferta institucional de la RNEC, ya que esta puede llegar a ser una travesía épica. Las distancias y los costos en tiempo y dinero resultan en la mayoría de los casos bastante onerosos, por lo que es común escuchar la expresión “la gente sale no cuando quiere, sino cuando puede”. Esto, a su vez denota que el hecho de contar con registradurías asentadas en las cabeceras municipales, no es garantía efectiva o necesaria para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica. En el caso de La Guajira por ejemplo, las características geográficas del departamento hacen que dichas cabeceras se encuentren a grandes distancias desde los lugares en donde se ubican las rancherías, por lo que el acceso de los Wayuu a las registradurías es muy difícil y costoso. Igualmente sucede en el Cesar, en donde los indígenas habitan en zona rural y montañosa, lejos de los centros poblados donde usualmente funcionan las registradurías auxiliares. Similar problema se encuentra en Chocó, pues trasladarse desde los resguardos indígenas Emberá chamí y Emberá wounaan implica un despliegue fluvial de horas, teniendo en cuenta el riesgo de tormenta, o incluso a pie cuando la pluviometría baja, lo cual implica varios días de camino. En Cauca la situación no difiere, pues desplazarse desde lugares como el Alto del Naya, implica un recorrido de caminata hasta de 18 horas, por lo que los costos de traslado para la población indígena aumentan. De manera similar ocurre en municipios con problemáticas similares que están ubicados en la costa pacífica, tales como Buenos Aires, Santa Rosa y Piamonte; o en los municipios de la baja bota caucana en donde a la población le es más factible llegar a cabeceras municipales del Putumayo o del Huila. Cuando esto sucede, es decir, cuando las personas tienen que ir a otro departamento, implica que abandonen su jurisdicción territorial; lo que acarrea riesgos para el correcto diligenciamiento de sus registros y documentos de identificación.

Ante las dificultades de movilidad, muchos indígenas manifestaron que en ocasiones deciden esperar a que la familia crezca en número y que los niños/as tengan mayoría de edad, para así llevarlos al mismo tiempo a realizar el registro civil -como se ha visto en los municipios de Suárez o Buenos Aires, Cauca-, lo que afecta su condición de acceso a derechos. Por otro lado, los funcionarios de la registraduría afirman que en municipios como Piendamó y Silvia -Cauca- la población indígena acude de manera muy puntual en los tiempos de edad correspondientes, debido a la cercanía de sus resguardos con las cabeceras municipales. En los departamentos de Vaupés y Amazonía, la situación es todavía más aguda debido a su extensión territorial. En estos departamentos la población indígena representa entre el 70 y 80% del total de habitantes, de los cuales la mayoría vive en inmediaciones de

las áreas no municipalizadas o corregimentales. En el caso del Vaupés, los indígenas manifiestan que si bien se ha venido dando aplicación paulatina de la resolución 973 de 2016²³ la misma lleva implícita una limitación relativa a la expedición del certificado de pertenencia exigido a las autoridades tradicionales, ya que en el caso de aquellos indígenas que por diferentes razones no residen de manera exclusiva en la comunidad -teniendo periodos de alternancia en su residencia en la cabecera municipal- pueden demorar días o meses para llegar hasta ella y obtener tal certificado. De facto, esto podría constituirse en un obstáculo que lleva a que muchos prefieran no realizar el trámite por esta vía, como es el caso de jóvenes provenientes de comunidades alejadas que van a estudiar a Mitú. En el Amazonas, por ejemplo, hay asentamientos que quedan tan distantes de las cabeceras corregimentales y municipales, que la única opción de salida y entrada a los territorios es por vía aérea, con lo cual, un indígena debe procurar alcanzar una avioneta que sale cada quince días. Igualmente, los indígenas que habitan en la frontera con el Caquetá por la zona del Apaporis, deben hacer un recorrido aproximado de tres semanas y media para poder llegar a Leticia, cuando requieren de trámites como rectificación, anulación o duplicado.

Para el caso del Guaviare, preocupa el hecho de que pese a las campañas desarrolladas para eliminar el sub-registro en los pueblos indígenas Nükâk y Jiw, aún se presentan casos relacionados con los recién nacidos en el territorio indígena, pues la movilidad hacia San José del Guaviare debe hacerse caminando. El trayecto que deben recorrer los miembros de la comunidad para realizar los trámites en las oficinas es muy extenso, y junto con esto, se les dificulta obtener un turno de atención. Cuando logran obtenerlo, pierden gran parte del día realizando esta gestión y pierden el interés en realizar estos trámites.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede afirmarse que dichas distancias y condiciones geográficas ocasionan que sean mayores las problemáticas frente a la solicitud, expedición y uso de los documentos de registro e identificación. A lo cual debe sumarse el factor económico; la salida de un territorio indígena oscila entre los 350 mil y los tres millones de pesos, valores que resultan impensables en comunidades devastadas por la pobreza, cuyas posibilidades de devengar algún ingreso estable son escasas. Esta es una de las principales razones por las que deciden no generar trámites de identificación, registro o corrección de documentos -ya sea por errores de

²³ Por la cual se dispone la exoneración del cobro para la expedición de rectificaciones y duplicados de documentos de identificación y la expedición de copias y certificaciones de Registro Civil de los Integrantes de las Comunidades y/o Pueblos Indígenas habitantes de la República de Colombia

digitación en los nombres, cambios de fotografía, veracidad de lugares y fechas de nacimiento, entre otros-.



FOTO 10: Antado salvijo rio Pató. Fotografía Liliana Gracia Hincapié

Una situación que preocupa del sub registro a nivel nacional, es que pese a oscilar entre el 5 y el 10%, la población directamente afectada por la carencia de un registro y por ende de identificación, resulta ser mayoritariamente indígena. Durante la visita a los departamentos, se constató que una realidad latente para el país, está dada en el no nacimiento a la vida jurídica de cientos de indígenas a lo largo y ancho del territorial nacional; es así como abuelos, sobre todo de pueblos fronterizos mayores de 60 años, nunca fueron registrados, de tal suerte que durante toda su vida nunca tuvieron la oportunidad de gozar del derecho al nombre y a la nacionalidad. Igualmente, se reportaron casos de indígenas que nacieron y murieron sin jamás obtener un registro civil, hecho notorio en todos los departamentos visitados. Aunado a ello, las campañas de registro adelantadas no han sido del todo suficientes, pues en la actualidad hay muchos niños y jóvenes que no cuentan con un registro civil, la comunidad San Miguel, en Vaupés es ejemplo de ello. De otro lado, en ciertas rancherías de La Guajira, en comunidades y resguardos del Chocó, Cesar y Amazonas hay muchos niños y jóvenes sin registro civil, tarjeta de identidad o cédula. De igual forma hay una alta población de adultos mayores que aún no cuenta registro civil de nacimiento, ni cédula y resulta casi imposible registrarlos, pues sus padres ya han fallecido y tampoco estaban registrados.

Por otra parte, es necesario considerar que los niños que nacen en comunidad, bajo prácticas de medicina tradicional, tienen menos probabilidades de ser registrados que los que nacen en hospitales y centros de salud; aspecto que opera de facto como un desincentivo hacia prácticas ancestrales como la partería y el alumbramiento en comunidad, poniéndolas en riesgo potencial de extinción cultural. Algunas indígenas comentaron que temen ir a los centros médicos, o en algunos casos que no cuentan con el dinero para salir de sus territorios. Incluso en el pueblo Jiw²⁴, en Guaviare, señalaron que la certificación de 'nacido vivo' la expiden los médicos, lo cual asumen como una pérdida de autonomía. Según el registrador de Piendamó, los pueblos indígenas de los grandes cabildos registran a los niños regularmente ya que pueden acceder al antecedente de 'nacido vivo' a través del hospital, pues, en su mayoría, están dando a luz a sus hijos allí. Igualmente vale la pena decir que cuando los pequeños nacen con partera y han tenido control prenatal en el hospital local, en este facilitan la expedición del certificado de 'nacido vivo'. En Cauca, por lo general, en los municipios con mayores dificultades de acceso, la extemporaneidad es alta, razón por la cual los

²⁴ El pueblo Jiw, se caracteriza por estar en proceso de reciente sedentarización, a la fecha tiene medidas cautelares de protección constitucional debido a que es una de las etnias en inminente riesgo de desaparición física y cultural.

niños crecen sin contar con el registro civil²⁵. La consolidación de las EPS ha contribuido sin embargo a que el registro se agilice para la vinculación al régimen subsidiado.

Por otra parte, durante los recorridos en campo se recogieron algunas experiencias de las graves afectaciones que sufren los indígenas por no contar con registro o identificación alguna. En Amazonas, La Guajira, Chocó, Cesar, Guaviare y Vaupés la falta de registros civiles y demás documentos de identificación ocasiona graves problemas, principalmente en el acceso a salud y educación, ya que sin estos documentos no pueden ser atendidos en los hospitales ni centros de salud; muchas veces, ante emergencias de salud los indígenas deben hacer el trámite del registro de improviso para poder recibir atención. En algunos casos en que no ha sido posible realizar este trámite, algunos menores, mujeres y abuelos han muerto por falta de atención²⁶. Al respecto, existe jurisprudencia constitucional que obliga a la atención gratuita e inmediata de los indígenas en los centros de salud del país, ya que, por razones culturales, acudir a un servicio de salud convencional representa una excepcionalidad que por lo general corresponde a una emergencia. Con respecto al acceso a la educación en Vaupés y Amazonas, un buen porcentaje de niños estudian sin matricularse, puesto que no cuentan con su respectivo documento de registro y/o identificación, lo cual implica que al final del año lectivo no pueden aprobar y/o certificar su proceso académico, debido a que oficialmente no pueden ser ingresados a la base de datos del Ministerio de Educación por falta de identidad jurídica. En el caso específico de Vaupés, esta problemática se refleja en el sistema de educación propia; la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pira Paraná – ACAIPI, reporta niños y jóvenes con doble registro o incongruencia de NIUP al cruzar las bases de datos con el Sistema de Matrícula –SIMAT, lo cual deviene en la disminución de los recursos que se asignan por cada estudiante desde el Sistema General de Participaciones –SGP. Todo lo anterior supondría para la RNEC particularmente, una responsabilidad institucional en superar el subregistro, principalmente en los pueblos indígenas.

²⁵ En lo que refiere al uso del antecedente de 'nacido vivo' que certifica la autoridad tradicional para hacer el trámite de registro civil de nacimiento es poco utilizado, es más recurrente acudir a los testigos para hacer este proceso.

²⁶ La Guajira reportó varios casos al respecto.



FOTO 11: Cabo de la vela, Guajira. Fotografía Angélica Gamba

Respecto de la participación en los programas del Estado, el beneficio de los proyectos de inversión del SGP y el acceso a los sistemas de salud y educación, vale la pena analizar la situación de los pueblos fronterizos o binacionales, a los que la falta de registro civil en Colombia les obliga a desplazarse a los países vecinos, donde cuentan de manera efectiva con identificación y por tanto acceso a los bienes y servicios estatales. Es así, como los indígenas del Vaupés viajan hacia San Gabriel de Cachoeira para obtener los subsidios que otorga el Estado del Brasil para la vejez, mujeres cabeza de familia, niños menores de 5 años o personas con discapacidad. Por otra parte, aunque algunos indígenas están registrados en el censo padrón de comunidades y resguardos, sin embargo, debido a la falta de un documento de identificación o registro civil, no pueden acceder a los programas de atención a población vulnerable. En el Cauca por ejemplo, los indígenas sin registro o identificación no han podido acceder a los programas de reparación integral como víctimas del conflicto armado. En este aspecto, los líderes comentan casos de personas que han perdido a sus familiares y no han concluido los trámites de reparación porque no han podido certificar su parentesco, ya sea porque el familiar muerto no había

sido registrado, o porque quién reclama tampoco tiene registro, o presenta algún error en los datos de los documentos de identificación. También se constató que, como medida de facto ante la carencia de documentos de identificación, en algunos de los pueblos indígenas visitados, como Wayuu o Emberá Chamí aquellos familiares que cuentan con los mismos, suelen registrar como propios a los hijos de sus parientes cercanos con la idea de que estos puedan acceder a los servicios de educación, atención en salud o beneficios del estado²⁷.

En lo que respecta a la atención para los trámites de anulación, rectificación o duplicado, así como para la solicitud de campañas de registro e identificación, se encontró que parte de las organizaciones indígenas prefieren adelantar dichos trámites y peticiones dirigiéndose directamente al nivel central, ya que reconocen los largos periodos de tiempo que puede llevar la resolución de los mismos desde el nivel descentralizado. Lo que implica que deban incurrir en altos costos de transporte, alojamiento, alimentación, entre otros, sumado a los tiempos que deben destinar para la gestión. Esta situación, es igualmente, desfavorable para la gestión de la RNEC, pues sobrecarga la atención a nivel central. Es importante mencionar que, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, no se estaría garantizando a plenitud el ejercicio del derecho, pues sienten que, para tal efecto, deben siempre incurrir en gastos, que a la luz del criterio de gratuidad contraría el goce del mismo. En el caso de Guaviare por ejemplo, debido a la movilidad de los pueblos por la selva, los documentos se dañan o extravían, y son las mismas familias quienes deben realizar el pago de los duplicados, lo cual se les dificulta por no contar con los recursos económicos para ello. En contraparte, las autoridades indígenas del Cauca manifiestan que, en articulación con las entidades territoriales, se han hecho esfuerzos para que la población indígena esté documentada, pues se reconoce la importancia de este requisito para el ejercicio de sus derechos y la relación con las instituciones del Estado. Lo anteriormente descrito permitiría señalar la importancia de ampliar las causales de exoneración de pago por única vez a los pueblos indígenas, si se tiene conciencia de las dinámicas de movilidad y

²⁷ Vale la pena agregar, que, en relación con la adopción de niños, ocurre que los procedimientos hechos por autoridades tradicionales no suelen tener efecto. Al hacer consultas elevadas al Consejo de Estado se han reconocido como válidas, sin embargo, en la práctica no se dan. Es necesario revisar entonces la relación con las notarías y vincular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF para establecer una ruta con enfoque diferencial que haga factible y facilite la adopción de niños indígenas por parte de los mismos pueblos indígenas.

condiciones de habitabilidad de estos²⁸ y por tanto del carácter progresivo del reconocimiento e importancia que le otorgarían al documento y registro civil. Igualmente, es necesario tener presente que en el caso de las autoridades indígenas consultadas, buena parte de estas desconocen la resolución de exoneración existente, realizando por ello los pagos respectivos a los trámites señalados, cuando tendrían posibilidad de no hacerlo. En Choco, por ejemplo, se presentaron quejas por este hecho, las cuales derivaron en la expedición de la Circular DCH-134 con orientaciones para mejorar el servicio, a la vez que se establece la obligatoriedad de fijar en un lugar visible tanto las tarifas como las causales de exoneración.

Con relación al sistema de agendamiento virtual para la atención, si bien se pensó como una estrategia para hacer más expeditos los trámites, en el caso de los pueblos indígenas el mismo puede dificultar el acceso de los mismos a la atención debido a que la mayoría de territorios indígenas no cuentan con conectividad a internet y en la mayoría de casos no están familiarizados con el uso de ordenadores. De otro lado, el agendamiento personal de citas al no contemplar una ruta de atención diferencial no siempre garantiza su atención, debido a que los indígenas están potencialmente expuestos a perder los largos desplazamientos que deben realizar, en aquellos casos en los que no logran hacerse a una ficha o turno, aún si esperan durante todo un día. En Valledupar, por ejemplo, este hecho desembocó en la proliferación de tramitadores que embaucaban a los indígenas, frente a lo cual la registraduría debió ubicar un funcionario en la entrada, para facilitar información directa sobre los trámites a los usuarios.

1.3 Aceptabilidad: condiciones de calidad e idoneidad del derecho

En términos de calidad e idoneidad, con respecto a la oferta institucional, una de las mayores dificultades se encuentra en la brecha cultural existente entre los pueblos indígenas y los funcionarios de la RNEC. Entre otras dimensiones, se refiere a la incompreensión de las particularidades culturales de los pueblos indígenas, la enorme incomunicabilidad entre las lenguas nativas y el español y la falta de herramientas en materia de atención diferencial.

²⁸ Sobre todo en aquellos de contacto reciente, nómadas, semi-nómadas o en reciente proceso de sedentarización. Cabe señalar que, en virtud del derecho mayor, del derecho propio, la palabra de vida o la ley de origen, los indígenas son auto-determinados como parte de sus pueblos o naciones. Este es el vínculo originario y ancestral que determina su identidad y subjetividad, en razón de ello la pertenencia al pueblo reviste de una importancia tanto o mayor como la pertenencia a la nación colombiana. En palabras de los indígenas Jiw, del Guaviare y de los Misak en el Cauca, esa ciudadanía es una puerta a otro mundo, al mundo occidental.

En los departamentos de La Guajira, el Vaupés, la Amazonía y el Guaviare se conocieron estas dificultades mencionadas en materia comunicación entre los indígenas y los funcionarios, debido la barrera lingüística. Los funcionarios por lo general no conocen ninguna de las lenguas de los pueblos presentes en sus departamentos (que en algunos lugares pueden ser varias), aspecto preocupante principalmente en los municipios donde la mayoría de la población es indígena. A su vez, esta razón hace que muchos de los indígenas no acudan a las instituciones en general, por su desconocimiento del idioma y el desarrollo de los trámites.

Otra dimensión consistente en la brecha cultural, hace alusión a la falta de comprensión, por parte de los indígenas, de la importancia del registro y la identificación; esto es, de dimensionar el valor y trascendencia del derecho, sobre todo en aquellos pueblos nómadas, semi-nómadas o en reciente proceso de sedentarización, al igual que en las comunidades más aisladas del territorio nacional, o con menor contacto con el mundo occidental. De ahí que sea frecuente ver duplicidades de identidad, pues para los indígenas es más fácil tramitar un nuevo registro o cédula en caso de necesitarlo, que solicitar un duplicado del mismo. Lo anterior permite entender la razón por la cual estos problemas, se presentan con mayor frecuencia entre los pueblos Wayuu, Jiw y Nükâk.

En Vaupés, frente a la situación descrita, se ha desarrollado una labor de concienciación en las comunidades sobre la necesidad de tener, cuidar y portar el documento, sea registro civil, tarjeta de identidad o cédula, así como la importancia de estos para el acceso a servicios del Estado. Así mismo, en el Guaviare algunas instituciones han decidido solicitar primero el documento y el registro como protocolo mínimo para la atención de salud, lo cual ha conllevado a que los Jiw y Nükâk conviertan en una costumbre el porte de sus documentos. Por otra parte, es importante considerar, es que pese al cuidado que una parte de la población indígena procura tener sobre los documentos de identidad, las condiciones de vida de la mayoría operan como factores de riesgo para su pérdida o deterioro, como lo son las condiciones de humedad, transporte por los ríos, vivienda en lugares selváticos, entre otras.

En términos de calidad del servicio se hace presente de nuevo la necesidad de protocolos de atención diferenciales, instrucción en normatividad básica existente sobre pueblos indígenas y sentencias proferidas por la Corte Constitucional, las cuales contienen medidas cautelares y ordenes específicas para la adecuación institucional. En el departamento del Guaviare, algunos

indígenas y solidarios²⁹ mencionaron que cuando los indígenas llegan a la registraduría, así tengan prioridad en la atención, muchas veces deben esperar una jornada entera para ser atendidos. En Vaupés y Amazonas, debido a que se han presentado diversas irregularidades en los procesos de registro, particularmente en las manos de inspectores y corregidores, desde las registradurías delegadas se solicitó tanto a los alcaldes como a los gobernadores y al nivel central de la Registraduría en Bogotá, convocar a estos funcionarios con el fin de llevar a cabo una capacitación para fortalecer los conocimientos en los temas de registro. Esto con el ánimo de garantizar que sean idóneos en las funciones que se les ha asignado para mejorar la calidad de los procesos; en Amazonas ya se han desarrollado algunas experiencias, mientras en Vaupés aún están pendientes de recibir una respuesta institucional al respecto.

Otro aspecto que genera inconformidad entre los pueblos indígenas visitados, está relacionado con los tiempos institucionales establecidos para la entrega de documentos, duplicados, anulación o rectificación. Tanto líderes indígenas como funcionarios afirman que los problemas de doble registro y doble cedula pueden tardar meses -en algunos casos hasta años- en resolverse. De acuerdo con los funcionarios, el problema también responde a las demoras de las notarías al registrar las personas, pues no pasan la información rápidamente a la registraduría para realizar el ingreso en el sistema. De igual manera, los indígenas señalaron otros asuntos como la existencia de cédulas sin foto o con la foto cambiada en Amazonas o registros sin NUIP y cédulas sin firma del registrador en Chocó.

En el trámite de rectificación, al momento de cambio de nombre, los indígenas suelen buscar un nombre más popular para lograr registrarse y realizar los trámites sin mayores problemas de comunicación, sin embargo, en los casos en los que se llega a cambiar en su totalidad, deben cambiar todo el registro, teniendo presente el detrimento que ello implica en términos culturales debido a la inherente pérdida de identidad que ello supone en aras de lograr un objetivo meramente funcional. En contraste, los casos de los indígenas que desean cambiar su nombre occidental, por el nombre otorgado en su comunidad, deben enfrentar un trámite mucho más engorroso, pues deben no solo esperar a que se anule el registro, o se realice la anotación en el mismo, sino que además deben incurrir en los gastos de cambio de nombre en todas las acciones civiles contraídas, así como en las bases de datos de los sistemas de salud y educación, entre otras que hayan

²⁹ Término común que hace referencia a los mestizos que por identidad espiritual, política, misión o simple amistad, acompañan los procesos indígenas.

desplegado en su vida. Frente esta última problemática no existe ninguna ruta interinstitucional que dé solución a la misma.



FOTO 12: Serranía del Baudó, Alto Baudó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié.

Por otra parte, el sistema no permite en todos los casos, conocer al momento de realizar el registro, si la persona ya se encuentra registrada cuando cambia su nombre. A esto se le suma el tiempo que tienen que disponer para realizar dichos registros. Frente a ello en los departamentos de Amazonas y Guaviare proponen designar un intermediario entre la comunidad y la registraduría, con el fin de registrar a los infantes en un tiempo más corto, y facilitar así los trámites para las comunidades. Por su parte los pueblos Wiwas y Kankuamos plantean la posibilidad de contar con un registrador indígena como ya pasa en el pueblo Arhuaco.

Con respecto a las circulares de exoneración y otras medidas que favorecen el ejercicio de identificación, para las autoridades y comunidades indígenas en las que se han socializado, han sido de gran ayuda, además de ver reconocidas sus competencias constitucionales para la concreción de sus derechos autonómicos. Sin embargo, en pueblos como el Jiw en Guaviare, a pesar de haber desarrollado un proceso de interlocución y de ser conscientes del deber de emitir las cartas de certificación de los indígenas, manifiestan que tienen dificultades, pues para expedir el registro requieren RH, y fotos, lo que dificulta el trámite por la falta de recursos para dar alcance a estos otros requisitos. En Chocó por otra parte, los niños no son registrados cuando el padre está ausente. Si el niño lleva más de 45 días de nacido cuando van a registrarlo, les cobran multa. En los casos en los que el niño ha nacido en el resguardo, y no tienen el documento antecedente de 'nacido vivo' que dan en los hospitales, se les exigen dos testigos, lo que revela que no se aplica la reglamentación establecida en la circular 279 de 2015, en la que se validan otros soportes que certifiquen el nacimiento con firma de la autoridad tradicional.

Frente a la pérdida del documento de identidad, hay poco conocimiento respecto de la reciente resolución que exonera de pago a miembros de pueblos indígenas. Esta es una de las razones por las que no la solicitan, lo que tiene efectos negativos en materia de acceso a otros derechos. Se tuvo conocimiento que en Mitú, la Defensoría del Pueblo recientemente recibió un derecho de petición en el que se solicita la revisión de los criterios establecidos en la resolución de exoneración 973 de 2016, argumentando que no aplican para el departamento debido a sus condiciones geográficas, dado que indígenas que residen en Mitú deben desplazarse durante horas o días enteros para conseguir la firma que garantiza su pertenencia al pueblo, llegando a incurrir en costos mayores.

Además de las campañas de la UDAPV, en ocasiones se despliegan algunas campañas por parte de las registradurías delegadas, así como por iniciativa de actores políticos de las regiones. Se moviliza a los indígenas para que

efectúen su correspondiente registro e identificación para poder participar en los comicios electorales. Esto último preocupa, pues en departamentos como La Guajira, Chocó, Vichada o Vaupés esta iniciativa por parte de actores políticos o terceros, en repetidas ocasiones tiene como finalidad instrumentalizar el caudal electoral indígena en el marco de los comicios electorales.

Finalmente, vale destacar algunas estrategias adoptadas a nivel de delegaciones para mejorar la calidad del servicio de las registradurías. En Uribia, se habilitó una persona en el hospital del corregimiento de Nazareth para realizar las funciones de registro civil. Por su parte, en Cesar, cuando los líderes indígenas se enteran del arribo de miembros de sus comunidades a Valledupar para la realización de trámites ante la registraduría, suelen hablar telefónicamente con el registrador municipal para informarle el número de personas que asistirán a sus oficinas y así solicitar una atención prioritaria. En estos dos departamentos se han implementado sistemas de agendamiento virtual. Paralelo a ello, se han desarrollado alianzas con los docentes, para que en los colegios se realicen las campañas de registro e identificación.

Es posible decir entonces, que algunas registradurías han venido adelantando un proceso de adecuación progresivo para garantizar el derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas. No obstante, las acciones emprendidas no han resultado suficientes para superar el sub-registro en los departamentos, de tal suerte que la falta de capacitación y sensibilización de los funcionarios respecto del enfoque étnico diferencial, frustra el cumplimiento misional de la registraduría en materia de los derechos de los pueblos indígenas, así como la falta de reconocimiento y articulación permanente con las autoridades tradicionales indígenas del departamento. Ello no quiere decir que de parte de los funcionarios no haya compromiso con su deber, sino que requieren de un proceso de fortalecimiento constante desde el nivel central, sobretodo en contextos donde la población indígena representa la mayoría poblacional.

Otro asunto que genera gran inconformidad en los pueblos indígenas, está relacionado con el uso de los nombres tradicionales, lo cual guarda estrecha relación con su identidad étnica y cultural, así como con el derecho individual y colectivo. Varios pueblos visitados denunciaron el uso de nombres peyorativos o denigrantes para ellos³⁰. En el caso de los Wayuu, estos han

³⁰ Con respecto a los nombres que atentan contra la dignidad es importante contextualizar que durante el 2015 y en campañas permanentes de la UDAPV se ha buscado corregir el atropello cometido por funcionarios de la Registraduría en La Guajira a la población Wayuu durante la década de los años 60s y 70s, mucha de la cual debió portar nombres denigrantes durante más de 40 años en sus documentos de identidad. Además de los nombres, con respecto a las fechas de nacimiento,

denunciado irregularidades en la digitación de los nombres o apellidos, así como registros en donde primero aparece el apellido del padre en lugar de materno, desconociendo la línea matrilineal que caracteriza a este pueblo, creando confusión en las castas, lo que afecta la identidad personal, familiar y colectiva. Ocurre también que en ocasiones, cuando la madre acude sola a registrar a su hijo, el trámite no es validado, siendo usual en los Wayuu que las mujeres vayan solas a registrar a sus hijos. Este mismo fenómeno se ha presentado en Cesar y en Vaupes. No obstante, en este último se han presentado algunos casos puntuales, en los que nombres y fechas de nacimiento no corresponden a los originales. Frente a esto, los indígenas manifiestan que en algunos casos los funcionarios inciden en el ajuste del nombre porque se percibe que está mal pronunciado, es así como algunas personas se siguen denominando de una forma pese a que en su registro, tarjeta o cédula aparezcan de otra. No obstante, en algunos departamentos como el Guaviare, para solucionar el problema de la multiplicidad de nombres occidentalizados, y la no concordancia con el documento de identificación, existe un formato (Circular 276) con el que los mismos indígenas escriben su nombre, “a puño y letra” para que se respeten los nombres tal cual como ellos desean registrarlos, lo que evita correcciones posteriores, al tiempo que trámites innecesarios.

1.4 Adaptabilidad: condiciones de permanencia y pertinencia del derecho

Concretar el principio constitucional de diversidad étnica y cultural en la formulación e implementación de acciones institucionales, requiere del reconocimiento de las nociones propias de los pueblos indígenas relacionadas con el nombre, el tiempo, las prácticas ancestrales y los procesos organizativos. Para los Wayuu, por ejemplo, es importante usar un nombre tradicional, en su lengua, sin embargo, mencionaron que es usual que los funcionarios de las registradurías intenten persuadirlos para usar nombres en español. En el Cauca, el pueblo Misak ancestralmente no usaba nombres sino apellidos que guardaban relación con el territorio. Los nombres, que poco a poco se han ido incorporando a su cultura, son de origen hispano-cristiano, y si bien no fueron reportados atropellos similares a los ocurridos durante los años sesentas y setentas en La Guajira, ha habido casos en que algunos

también existieron atropellos, pues muchos miembros del pueblo Wayuu eran arbitrariamente registrados el 31 de diciembre. El documental llamado “nacimos el 31 de diciembre” de la realizadora Priscila Padilla, ofrece una perspectiva de los hechos anteriormente indicados.

funcionarios sugieren a los padres que le asignen un nombre “más decente o más cristiano” a los pequeños.

En Vaupés, las comunidades exógamas reconocen su filiación solo a través de la vía paterna, acogiendo la lengua y el parentesco de esta, por lo que es prohibido vincularse con miembros del clan paterno. Para efectos del registro civil, ha sucedido que, por condiciones adversas como ausencia del padre, fallecido o no, se ha dejado como primer apellido el de la madre, desconociendo la filiación paterna, lo que afecta el orden cultural, pone en riesgo la existencia y legitimidad del clan y genera confusiones en los pueblos, ya que los documentos de identidad no reflejan su verdadera filiación y adscripción al clan paterno. A su vez, tanto nombres como apellidos se han ido modificando en tanto que fonéticamente son una mixtura entre la lengua propia y el castellano; así, la transcripción ha ido ajustándose, como es el caso de nombres como “Vrallimir”, que finalmente son registrados en los documentos como “Vladimir”. Algo similar ocurre con apellidos de origen lusitano, como Coelo que luego son registrados como Cuellar, lo que cual ha llevado en la práctica a que hermanos de la misma familia, cuenten en sus documentos de identificación o registro, con diferentes apellidos a causa de las dinámicas de registro que se presentan en Colombia y que afectan el sistema organizativo interno de los pueblos.

En Guaviare, el deficiente acompañamiento al proceso de sedentarización de los Jiw y la poca experticia en contacto con pueblos nómadas como el Nükâk ha originado que las acciones institucionales contribuyan a la aculturación de sus prácticas. Actualmente, los comuneros de estos dos pueblos consideran que para el relacionamiento con el Estado y la activación de la personalidad jurídica que garantiza el ejercicio de otros derechos, es necesario tener un nombre occidental novedoso en su registro civil, dejando el nombre tradicional para uso interno dentro de sus comunidades y sus relaciones grupales propias. En el caso específico de los Jiw, se caracterizan por mantener los nombres de los abuelos al nacer. Los Nükâk por su parte y debido a la llegada a la región de diversas organizaciones no gubernamentales de origen internacional, en especial asiáticas, empezaron a adoptar nombres de origen asiático para efectos del registro. Este caso llama la atención, en la medida que la Registraduría, por orden constitucional ha hecho un especial proceso de traducción escrita para la recuperación de sus nombres tradicionales. Sin embargo, esto deja en evidencia que no basta con preservar la lengua si esta acción no se encuentra articulada a un efectivo acompañamiento de este pueblo para que encuentre desde su propia autonomía, el valor y sentido de sus costumbres y valores asociados en este caso, al nombre.

Con relación a la prioridad que requiere dicho acompañamiento, vale la pena señalar que en los pueblos Nükâk y Jiw debido a su reciente articulación con el mundo exterior y relativa sedentarización, estos no han relacionado aún la importancia de los documentos de identidad para acceder a servicios de salud, entre otros servicios del Estado. Adicionalmente y como ya se mencionó, las lógicas tradicionales de itinerancia por extensos territorios de selva que aún persisten en ambos pueblos, suelen poner en riesgo de pérdida o extravío sus documentos de identidad, lo que ha conducido a la generación de doble registro en los departamentos que transitan –Meta y Guaviare, principalmente-. En Vaupés, la movilidad e itinerancia de las comunidades indígenas es alta. En ocasiones las familias recorren largas distancias para visitar a sus parientes asentados en comunidades, corregimientos o cabeceras municipales del mismo departamento, así como de Brasil, Guaviare y Guainía. La Secretaría de salud estima que año a año el movimiento de la población es casi del 30%, lo cual dificulta el desarrollo efectivo de un trabajo a largo plazo y continuo con éstos. En lo que respecta a los ritos de paso, también es importante destacar los tránsitos de edad y los tránsitos de la vida a la muerte. En lo que refiere a la edad, algunos pueblos de los departamentos del Vaupés, Guaviare y Amazonas tienen la costumbre de cambiar sus nombres a medida que van asumiendo ciertas edades. Es imperativo como medida complementaria al diseño de esquemas flexibles de trabajo y acompañamiento con estos pueblos, diseñar esquemas de registro de tipo biométrico, que cuente con la actualización de bases de datos de las registradurías y otras instituciones, para facilitar la identificación de los miembros de estos pueblos, de tal manera que sus prácticas de itinerancia o sus ritos de paso, no constituyan un obstáculo infranqueable para que la RNEC garantice su derecho a la personalidad jurídica.

En Amazonas, un aspecto importante con relación a los nombres a nivel del contacto cultural, es el relacionado con la herida colonial que dejó la época de la cauchería, la cual se vincula con prácticas de desconocimiento de los linajes clánicos propios y el olvido de los nombres tradicionales por cuenta de la esclavitud a la que fueron sometidos los pueblos indígenas del Amazonas. Estos sugieren configurar un proceso articulado, en el que se haga una reflexión colectiva sobre lo que se quiere recuperar, para ser tenido en cuenta posteriormente por las instituciones del Estado.

De manera general, es importante reconocer que la población indígena se identifica con nombres tradicionales que son asignados por la autoridad tradicional: partera, payé o médico tradicional, en prácticas propias al momento del nacimiento o durante el rezo asignado a los primeros alimentos, rituales de gran trascendencia individual y colectiva. De allí la necesidad de

que su nombre tradicional quede claramente reflejado en su documento de identidad o registro civil, sin alteración alguna. Por otra parte, si bien, muchos pueblos cuentan con alfabeto propio, en el diligenciamiento de los registros aún no es posible hacer uso del mismo, lo cual genera un fuerte descontento en tanto que consideran, existe una deuda institucional frente al reconocimiento de sus lenguas originarias razón por la cual demandan una incorporación efectiva de sus alfabetos, en los sistemas internos de registro e identificación de la RNEC.

Con relación a las fechas de nacimiento registradas, particularmente en los departamentos de Amazonas, Guaviare y Vaupés, es usual que estas no correspondan con las reales, debido a la alta incidencia de registros tardíos, así como a una percepción del tiempo diferente a la gregoriana-occidental en los pueblos indígenas. Al nacer en comunidad, la edad se da a través de ciclos y no específicamente en fechas del calendario gregoriano. La referencia a este no es relevante, razón por la cual es común hallar niños, adultos y ancianos que cuentan con más o menos edad de la que realmente tienen registrada. De esta situación se deriva una problemática bastante sensible relacionada con la supervivencia cultural principalmente de los pueblos Jiw y Nükák, debido a su particular riesgo de extinción, ya que en la actualidad y como parte de los efectos negativos de su cada vez más notorio proceso de sedentarización, estos han ido incorporando las nociones temporales del calendario gregoriano-occidental en el registro de sus miembros más jóvenes, dejando a un lado las propias. De esta situación se deriva la pregunta de si acaso debemos dar por sentado que el pleno reconocimiento e incorporación de estos pueblos a la vida nacional, se hará a costa de su total y absoluta aculturación.

En lo que atañe a la defunción y las prácticas funerarias, a sus tiempos, rituales y significados, es necesario que RNEC comprenda el incuantificable valor cultural y trascendencia espiritual que tienen los mismos en los pueblos indígenas del país, en aras de adelantar un efectivo proceso de registro de defunción, contando con la participación de los mismos pueblos indígenas para el desarrollo y adelanto de este. En el caso de la cultura Wayuu, por ejemplo, es importante tener en cuenta que cuando las personas mueren naturalmente en sus rancherías no sería apropiado a hacer el registro de defunción inmediatamente, debido a que, dentro de sus códigos culturales, la muerte, dada su importancia, cuenta con sensibles rituales propios, entre los cuales se halla la prescripción de contar con la presencia de agentes foráneos, así como la de mover el cuerpo fuera del territorio ancestral. Por otra parte, los tiempos otorgados a los rituales fúnebres, por ejemplo, para el pueblo Misak, son entre tres y cuatro días en el que la transición espiritual

es fundamental para el difunto y su familia. Además de contar con una prescripción similar relativa a movilizar el cuerpo fuera del territorio ancestral, estos asuntos propios de las prácticas funerarias del pueblo Misak y de otros pueblos indígenas del país, dificultarían por razones bastante legítimas culturalmente hablando, adelantar cualquier trámite de registro inmediato a la defunción en estas comunidades, razón por la cual es necesario buscar alternativas para llevar a cabo tal registro.

Por otra parte, se evidenció un generalizado desconocimiento y falta de identificación por parte de los funcionarios de las registradurías, de las estructuras organizativas de los pueblos indígenas con los cuales conviven a nivel departamental: autoridades tradicionales, formas de gobierno y estructuras de mandato, las cuales se constituyen en aliados potenciales para la implementación de estrategias en la superación del sub-registro en los pueblos indígenas. A través de las entrevistas pudo constarse que el diálogo y comunicación entre líderes y organizaciones indígenas y los delegados departamentales es todavía incipiente, existiendo una mutua desconfianza, fruto del desconocimiento recíproco, tanto por parte de las autoridades indígenas sobre el funcionamiento de la registraduría, como de los funcionarios de la registraduría frente a las dinámicas culturales y organizativas-políticas de las comunidades indígenas.

En el caso de los Jiw, por ejemplo, existen las Malokas, cada una de las cuales cuenta con su propio consejero que se encarga de representarlos ante el capitán (autoridad representativa de todo el pueblo) y las entidades gubernamentales. Entre los Wayuu por su parte, actualmente existen alrededor de 30 clanes, entre los cuales están los Epieyú, Uriana, Ipuana, Pushaina, Epinayú, Jasayú, Arpushana, Jarariyú, Wouriyú, Urariyú, Sapuana, Jinnu, Sijona, Pausayú, Uriyú, Warpushana y Pipishana, entre otros. El mayor porcentaje de población se encuentra en los clanes Epieyú, Uriana, Ipuana y Pushaina. Para los Wayuu, el clan es elemento primordial de identificación cultural y política, junto con el territorio. En el Amazonas, los 26 pueblos asentados en el departamento están orientados bajo el Consejo de Autoridades Tradicionales, en cabeza de los abuelos y abuelas, que guían tanto a las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas –AATIS, como a la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa –MPCI, cuyo papel es la representación a nivel político administrativo de las necesidades de estas culturas ante el Estado. En el Cauca, los espacios políticos y jurídicos que han venido ganando los pueblos indígenas en el departamento, son producto de luchas permanentes con el Estado por el reconocimiento de la autonomía y el derecho propio como base de su permanencia en el territorio, partir de allí es vital para comprender el desconocimiento o conocimiento

parcial que hay de la normatividad expedida al respecto y de los actos administrativos que le han sido permitidos a los resguardos como entidades territoriales. Las consultas hechas al Consejo de Estado les han respaldado en dichas competencias.

No obstante, la dirigencia indígena se mostró interesada en todos los casos, en socializar la información de la normatividad, este interés se ve apañado debido a la dificultad de establecer un dialogo efectivo con la RNEC, principalmente en el nivel descentralizado. Los funcionarios desconocen los esquemas organizativos de las autoridades indígenas, así como su organización espacial (particularmente dispersa en el territorio) lo cual dificulta aún más la coordinación de acciones conjuntas. Así mismo, las autoridades indígenas consideran necesario realizar capacitaciones para los líderes de sus pueblos sobre los temas de registro e identificación, de tal forma que estos puedan conformar su propio equipo de trabajo para capacitar a sus comunidades y ayudar a resolver los problemas ligados al subregistro, el doble registro, entre otros. Así mismo, plantean la necesidad de un registrador indígena dentro de los resguardos, que podría conocer las necesidades de las comunidades y hacer una articulación con la registraduría para dar soluciones más eficientes y eficaces.

Las autoridades indígenas de La Guajira, Chocó y Amazonas manifiestan que es primordial contar con enlaces indígenas dentro de las registradurías, pues estos pueden operar como intérpretes/traductores, apoyar en la resolución de los problemas más recurrentes, así como a sensibilizar a los funcionarios sobre cómo atender adecuadamente a esta población, para dar cumplimiento a las disposiciones y ordenanzas legales vigentes (Ordenanza 01 de 1992, Ley 1381 de 2010). Así mismo, consideran que es importante que las acciones de la Registraduría estén en concordancia con los planes de salvaguarda y los planes de vida de sus pueblos, cuyas líneas de acción propia, reflejan las necesidades que en materia de registro e identificación tienen los indígenas del país. Estos documentos han sido elaborados gracias al trabajo de las comunidades y otras instituciones del Estado, de manera concertada.

Vale la pena señalar que los funcionarios del Amazonas por su parte, son conscientes que en el departamento hay una fuerte presencia indígena a la que hay que garantizar sus derechos, razón por la cual se han propuesto aprender los nombres y apellidos tradicionales de los mismos, a pesar de no contar con una competencia lingüística formal en la lengua de estos. Contar de manera permanente con la posible presencia de un traductor podría facilitar el trabajo de los funcionarios y facilitar los trámites para los

mismos indígenas, particularmente para los más ancianos que no cuentan con competencias lingüísticas en el español.

Frente a la información que reposa en los documentos de identificación, ya sean cédulas, tarjetas de identidad o registros civiles de nacimiento, los indígenas consideran importante que se reconozca en los mismos, sus territorios ancestrales como verdadero y legítimo lugar de nacimiento y no la vereda o jurisdicción municipal donde llevaron al cabo el trámite de registro o identificación. Como se señaló previamente, para los pueblos indígenas el territorio tiene un enorme valor simbólico, político y espiritual, constituyéndose en un factor esencial de la identificación no solo colectiva sino también individual de éstos (véase el apartado relativo al territorio en la introducción de este documento). Igualmente manifiestan su interés en que se visibilice, en los respectivos documentos de registro o identificación, el nombre del pueblo o grupo étnico al que pertenecen, esto coadyuvaría a fortalecer el reconocimiento de la identidad desde una perspectiva intercultural, a la vez que generaría conciencia sobre el cuidado y tenencia de los mismos, ya que sentirían mayor identificación y pertenencia frente a estos.

Respecto a la situación de los pueblos binacionales y las campañas de registro e identificación, hay dos observaciones importantes: i), urge la implementación de un procedimiento especial para obtener la doble nacionalidad de manera más expedita, en la cual se garantice la obtención de los documentos de identificación y el acceso a los beneficios del Estado; ii) en relación a las campañas de registro e identificación, los contextos geográficos de los departamentos demandan unos criterios que deben ser evaluados y tratados como diferenciales por el nivel central de la RNEC, en esta medida los esfuerzos deben ser adaptados a las condiciones particulares de cada pueblo. En palabras de Fabio Valencia, representante legal de ACAIPI, “no es la geografía la que se debe adaptar a nosotros, somos nosotros a ella”. En esta misma perspectiva, consideran que lo ideal sería garantizar la universalidad del derecho bajo la incorporación de tecnologías de identificación biométrica, lo cual remediaría el problema de la duplicidad de documentos. Por su parte, los funcionarios, dicen que además de esta estrategia se necesita integrar las bases de datos institucionales.

En lo que atañe a la adecuación con enfoque intercultural, las capacitaciones de los funcionarios de la UDAPV deben contar con un componente de formación sobre atención a indígenas, en aras de lograr en estos una mayor sensibilidad en relación no solo a la diferencia cultural (entre la población indígena y no indígena) sino además para reconocer las fuertes diferencias culturales existentes entre los mismos pueblos indígenas, diferenciando en cada una de estos: i) su ubicación geográfica, ii) carácter sedentario o itinerante

de sus prácticas de asentamiento, iii) estructuras de organización política y de gobierno propio, iv) principales fuentes de producción y de actividad económica, reconociendo la diferencia entre los pueblos con predominancia de actividades de recolección y caza, agrícolas, pecuarias, comerciales e industriales, según sea el caso, v) entre otros aspectos. Esta iniciativa en lo posible, debe extenderse a todas las dependencias de la RNEC, con el fin de optimizar el cumplimiento de los fines misionales de la misma.

A la vez, es importante y necesario, motivar a los funcionarios en el aprendizaje de lenguas indígenas, pues para muchos pueblos el castellano corresponde a su segunda lengua, razón por la cual tienen serias dificultades para hablarlo. Este incentivo puede considerarse como una parte importante del camino hacia la construcción de canales de comunicación recíprocos, que garanticen, entre otras, la concreción de los principios de adaptabilidad de un Estado que se autoreconoce como plurietnico y multicultural. Vale la pena señalar que, al respecto, una funcionaria adscrita a la registraduría de Riohacha ha presentado un proyecto que permite a los funcionarios aprender el wayuunaiki con el fin de optimizar el servicio que se presta a la población Wayuu. Entre tanto, en el Guaviare, pese al esfuerzo hecho desde el nivel central por identificar los grafemas y fonemas propios de los pueblos Nükâk y Jiw, todavía hace falta la contratación de traductores, ya que es una necesidad permanente en el departamento. Esta necesidad también fue identificada en los demás departamentos visitados. Por su parte, tanto los líderes como los delegados departamentales de la RNEC, han coincidido que una alternativa para mejorar notablemente la atención a los pueblos indígenas de su respectivo departamento, consiste en asegurar la vinculación de registradores especiales indígenas, que apoyen la labor de la RNEC en los territorios indígenas. De manera complementaria, los líderes y autoridades indígenas entrevistadas, proponen que las registradurías municipales establezcan días especiales de atención para sus pueblos, como una fórmula que permita garantizar la atención plena, así como el correcto y pertinente desarrollo de los procedimientos y solicitudes realizadas por los indígenas. En este caso, líderes y autoridades se muestran dispuestos a trabajar en una articulación que permita que cada comunidad se organice al momento de desplazarse a realizar los trámites de registro e identificación. Otra estrategia sugerida, consiste en designar una ventanilla exclusiva para la atención de miembros de los pueblos indígenas en las registradurías.

Por otra parte, se debe considerar con las autoridades indígenas, la necesidad de apelar a la figura del registro de unión matrimonial, con el fin de establecer su pertinencia, así como el seguimiento efectivo a nivel institucional de las prácticas de conformación marital (sea o no de hecho). Vale la pena

señalar que el procedimiento vigente de registro matrimonial tiene poco o nulo uso entre los pueblos indígenas, entre otras razones, debido a que no está asociado con prácticas culturales propias y por tanto que su diseño no se hizo a la luz de las prácticas matrimoniales de los pueblos indígenas, las cuales, además y de manera generalizada, no suelen vincularse con actividades propias del registro. Caso similar al del registro de defunción como se señaló previamente, el cual tampoco fue diseñado a la luz de las particularidades culturales, en este caso de las prácticas y protocolos funerarios, de los pueblos indígenas, y que por tanto entra en tensión con las mismas, cuestionando su pertinencia cultural. A pesar de esto, se identificó que existe una reciente necesidad por parte de algunos pueblos indígenas de la muestra, de contar con los registros de defunción de sus difuntos, con el objetivo de llevar a cabo un censo interno más actualizado en las organizaciones y territorios. Al respecto, los líderes y autoridades de estos pueblos indígenas solicitan a la RNEC, avanzar en el proceso de coordinación y articulación necesario para otorgar a las mismas, facultades especiales para la expedición de un antecedente que facilite el diligenciamiento de dicho registro, replicando así el procedimiento vigente que les otorga facultades para la expedición un documento antecedente en el caso de los nacidos vivos.

Frente a las muertes violentas asociadas al conflicto armado o por suicidios -fenómeno que en los últimos años se ha venido presentado con un alarmante nivel de crecimiento entre los jóvenes de la población indígena del Vaupés-, se presentan dificultades asociadas con los procedimientos que adelantan las diferentes entidades que deben llevar a cabo los levantamientos o exhumaciones, según sea el caso. Estos procedimientos han generado una fuerte tensión y resistencia al interior de las comunidades, ya que, en la mayoría de los casos, pueden violentar sus prácticas y costumbres funerarias, así como sus creencias espirituales. Es conocido por ellos que deben obtener actas de defunción para efectos legales posteriores, no obstante, esto sigue constituyendo una tensión en tanto supone otorgarle a personas no solo ajenas al núcleo familiar, sino al mismo pueblo, autorización para manipular los restos óseos antes o después de ciertos rituales posteriores a la defunción, así como permitir su ingreso a los territorios, particularmente a lugares de enterramiento, considerados en casi todas las culturas humanas, como sagrados. En el caso de Cauca, frente a los registros de defunción, se presenta como necesidad explícita la agilidad en la expedición y en los procedimientos que vinculan a la registraduría en la expedición de los mismos, debido entre otras razones, a los efectos del conflicto armado interno que ha afectado el departamento. Esta situación ha generado una necesidad cada vez mayor en las familias indígenas, pero también afrocolombianas y campesinas, víctimas de la violencia armada, de lograr reconocimiento y

visibilidad institucional, particularmente en las bases de datos de víctimas, pues, al no haber certificación oficial de dicha condición, se les niegan los derechos que por ley les corresponde.

1.5 Procesos emblemáticos a seguir

En los departamentos se han venido gestando procesos de articulación entre las registradurías y los pueblos indígenas, los cuales abren de manera ejemplar la posibilidad de institucionalizar ciertas prácticas que han sido definitivas para la superación del sub-registro, la entrega de documentos y el fortalecimiento de los procesos autonómicos mediante el ejercicio de las competencias constitucionales.

1.5.1 Cesar

Una iniciativa que vale la pena considerar y tomar en cuenta en términos de adecuación institucional es el proceso con el pueblo Arhuaco asentado en la Sierra Nevada de Santa Marta. Desde hace aproximadamente un año, la registraduría delegada del Cesar y el Cabildo Arhuaco realizaron una articulación, cuyo objetivo es mejorar el proceso de registro civil en este pueblo. Para ello, designaron una persona miembro del mismo pueblo, pagada por su cabildo que sin ser funcionaria de la registraduría, ejerce funciones de registro civil. Esta persona, es Licet Urrutia, quien fue inspectora de policía hace varios años en Nabusímake y había ejercido este tipo de funciones. A partir de esta experiencia, y de percibir las dificultades por las que atravesaba su pueblo para poder acceder al registro civil de nacimiento, se interesó por continuar ayudando en el proceso de superación del sub-registro.

Ella cuenta con un el apoyo de una bacterióloga, y tienen asignada una oficina en la casa indígena de Valledupar, donde llevan un minucioso archivo físico y digital, de los documentos expedidos y entregados, archivo que a su vez se alimenta mutuamente con el propio censo del cabildo. Su trabajo se realiza en campo, viaja a todas las comunidades y allí, con máquina de escribir, registra las personas. Ya en Valledupar, entrega los formatos para ser ingresados en la base de datos de la registraduría y empezar así el trámite institucional. A pesar de que técnicamente estas son sus únicas funciones, Licet realiza otras igualmente importantes, como la entrega de documentos de identificación a los miembros de su pueblo; ayuda en la resolución de problemas de doble registro y cedulaación; así como en la corrección de nombres y apellidos mal escritos, entre otras.

La pertenencia de Licet al pueblo Arhuaco, lo cual la habilita en el uso de la lengua arhuaca como su lengua nativa, facilita su interacción con los

miembros de la comunidad, lo que permite construir un lazo de confianza que en último término agiliza el registro, la identificación y el levantamiento de la casuística ligada con los problemas concretos que tienen los habitantes del pueblo o la comunidad con la Registraduría. Gracias a su trabajo, Licet ha contribuido a que estos procesos se realicen con mayor celeridad y eficiencia. Por otra parte, su presencia en la registraduría del Cesar ha ayudado a sensibilizar a los funcionarios sobre el trato y atención pertinente a los indígenas. El éxito logrado por esta iniciativa ha trascendido los límites del pueblo Arhuaco, al punto que las autoridades de los pueblos Wiwa y Kankuamo, desean replicarla en sus comunidades. Los funcionarios por su parte, celebran la iniciativa y la labor realizada por Licet, sugiriendo que la experiencia sea replicada en otras comunidades con características y necesidades similares a partir de la vinculación a la RNEC de registradores especiales indígenas.

1.5.2. Cauca

En cuanto a las jornadas de registro e identificación desarrolladas por cuenta de los funcionarios en los municipios, particularmente de Silivia y Caldono, se han realizado mediante previa concertación con los cabildos, los cuales costean los gastos de traslado de los funcionarios municipales, toma de fotografías y RH para la población. De igual manera, desde estas registradurías municipales se han realizado esfuerzos considerables por lograr un correcto diligenciamiento y escritura de los nombres indígenas, según lo dispone la grafía y el alfabeto de la lengua propia, lo que ha supuesto solicitar acciones del nivel central en Bogotá, como el posgrabado en el documento de identidad, ya que a nivel local no cuentan con el alfabeto de los pueblos en el programa de registro, lo cual ha limitado considerablemente la eficiencia y celeridad de su trabajo.

En el Cabildo de Guambía existe una institución hospitalaria que gestiona el archivo relativo a los registros civiles de la población, aun cuando la mayoría de mujeres no asisten a la misma para dar a luz. Por otra parte, el pueblo Misak, en articulación con la entidad territorial y el departamento, ha logrado, recientemente, consolidar el uso y apropiación de un documento de identidad validado que da cuenta de la pertenencia étnica. Su función además de identificar y permitir un control sobre datos y censo, consiste en garantizar la integridad de los jóvenes indígenas frente al reclutamiento militar, pues, aunque la ley excluye a los pueblos indígenas del servicio militar obligatorio, principalmente los jóvenes han tenido que enfrentar situaciones de atropello relacionados con este tema.



FOTO 13: Documento de identificación indígena. Pueblo Misak. Fotografía: Angie Pineda

1.5.3 Amazonas

Como un ejemplo de respeto y trabajo mancomunado con las autoridades indígenas, encontramos el caso de Puerto Nariño, en el que la registradora está en comunicación permanente con las comunidades y centros educativos para efectuar registros, entregar documentos -incluso en sus días de descanso-, y socializar las circulares y resoluciones. Este caso ejemplar, es único en todo el departamento de Amazonas, debido a que en los corregimientos ha sido muy difícil generar un trabajo mancomunado con los pueblos indígenas. Prueba de ello está en el desconocimiento que tienen las comunidades de los recientes instrumentos reglamentarios de exención de pago para duplicados por única vez, así como la posibilidad de expedir certificados de 'nacido vivo' por parte de las autoridades de los resguardos y/o comunidades.

En Leticia, se ha generado mayor conciencia y respeto sobre los tiempos de los miembros de los pueblos indígenas, quienes deben realizar grandes esfuerzos y extensos viajes para llegar hasta allí. De tal manera, los funcionarios reconocen que los indígenas deben ser atendidos prioritariamente

antes de las doce, pues saben que si vienen por río, el único medio de transporte de retorno a sus comunidades, parte a dicha hora.

1.5.4 Guaviare

Dentro de las acciones emprendidas por la institución para cumplir con las órdenes del Auto 173 de 2012 proferido por la Corte Constitucional, se ha propuesto reformular los procesos y procedimientos de registro e identificación que realiza la RNEC, teniendo en cuenta las particularidades de cada pueblo, como en el caso de la cultura Nükâk, en la cual se elige el nombre de los niños y niñas a lo largo de su primera infancia y no al momento preciso del nacimiento. De tal suerte se llegó a concertar con miembros de los clanes la creación de un instrumento de registro de nacimiento en el cual se identifique provisionalmente a los menores recién nacidos a partir de la plena identificación de los padres de los menores (Pulido-Rodríguez, 2015).

1.5.5 Vaupés

En Vaupés se han dado algunas jornadas de registro e identificación realizadas por funcionarios de la registraduría que han sido financiadas por la Asociaciones de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná -ACAIP, no obstante, los tiempos contemplados y el equipo humano han sido insuficientes, ya que para garantizar que se haga una labor completa y óptima que cubra el grueso de la población, se requiere de al menos un mes y lo que más se ha logrado son quince días. En esa medida, se han aunado esfuerzos para que la institución deje de ser de difícil acceso para las comunidades asentadas en la zona del Alto Vaupés, pero todavía queda un largo camino para consolidar dicho proceso, por lo que requiere de una intervención de fortalecimiento.

2. Participación Política

2.1 *Asequibilidad: condiciones de disponibilidad del derecho*

Dentro de la disponibilidad de recursos materiales, humanos y logísticos con los que cuenta la Registraduría Delegada para lo Electoral de la RNEC, y las registradurías delegadas, para garantizar el goce del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, se encontraron las siguientes tensiones relacionadas con el derecho a elegir y ser elegido.



FOTO 14: Trocha Departamento del Cauca. Fotografía: Angie Pineda

En relación a la inscripción de cédulas, hay un descontento generalizado en la población indígena debido a la falta de socialización y/o publicación,

en los territorios indígenas, del calendario electoral, y en particular de las fechas de inscripción de cédulas, aun cuando existe la posibilidad de realizar dicha inscripción, con un año de anterioridad a los comicios electorales. Al respecto se hallaron las siguientes problemáticas: i) la información relativa al calendario electoral circula de manera casi exclusiva en las cabeceras municipales, lo cual dificulta el conocimiento de la misma en los territorios indígenas; ii) los puestos de votación están ubicados principalmente en cabeceras municipales o corregimientos, lo cual dificulta el acceso a los mismos a la población indígena o campesina que vive a horas o días de distancia de estos. Esto afecta de manera concreta la inscripción de cédula en los casos de cambio de residencia o desplazamiento sobre el territorio ancestral -resguardo- o de aquellos que no hacen parte del actual censo electoral. Si bien, las registradurías delegadas habilitan un periodo de ocho a quince días para atender exclusivamente los temas relacionados con la inscripción de cédulas a puestos de votación, en Cauca y Vaupés -problemática extensible a los demás territorios del país-, la población indígena señala que este periodo no es suficiente atendiendo a las enormes dimensiones geográficas de sus departamentos y las consecuentes dificultades que ello implica para su desplazamiento a las cabeceras o corregimientos; iii) a pesar de que el proceso de identificación garantiza automáticamente la inscripción en el puesto de votación más cercano al lugar de residencia señalado al momento de expedición del documento, particularmente en Uribia, los funcionarios indicaron que las cédulas expedidas en el marco de las campañas de la UDAPV, no son inscritas a ningún puesto de votación habilitado ya que el sistema con el que cuentan, no tiene los códigos asociados a los puestos.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la disponibilidad de puestos electorales, se encontró que, por ley, los mismos se habilitan siguiendo las jurisdicciones territoriales contenidas en la DIVIPOL³¹, siendo este el instrumento que asigna las circunscripciones electorales. De tal suerte que, basado en la ley orgánica de ordenamiento territorial, se asigna puestos de votación en los distritos, municipios y veredas, más no en los territorios

³¹ O División Política Administrativa, “la cual corresponde a la estructura electoral, que, desde el punto de vista jurídico y técnico, describe en armonía con el Censo Electoral, las diversas circunscripciones electorales que funcionan con ocasión de un proceso eleccionario. Contiene entonces, la codificación de las circunscripciones del orden departamental, municipal y local, así como la circunscripción del exterior, más concretamente respecto a los puestos de votación, zonas, número de mesas en cabeceras municipales, identificación de inspecciones y corregimientos, consulados y además, describe la información del potencial por sexo y el potencia electoral por cada puesto” (Glosario, *Atlas electoral de Colombia. Elecciones de autoridades locales 2000-2003-2007*. Registraduría Nacional del Estado Civil - Instituto Agustín Codazzi)

indígenas, debido a que no existe instrumento legal alguno que habilite sus competencias constitucionales como entidades territoriales. Esto llama la atención respecto a la necesidad de disponer puestos en veredas y corregimientos, que claramente no son entidades territoriales y que en el caso de los corregimientos son figuras declaradas inconstitucionales por la Corte. La omisión legislativa en ese sentido, está generando una grave afectación para el goce del derecho a la participación política de los miembros de los pueblos indígenas. En Amazonas, por ejemplo, los funcionarios identifican que el ordenamiento territorial opera como el factor más incidente en el acceso o no al del derecho a la participación política, pues se trata de un departamento de una enorme extensión territorial, que en la DIVIPOL cuenta con dos municipios -Leticia y Puerto Nariño- y nueve corregimientos, sin embargo, dichos corregimientos que son conocidos como áreas no municipalizadas fueron declarados por la Corte Constitucional como inexecutable -inconstitucionales-, lo cual implica, en la práctica y desde una perspectiva electoral, que el departamento cuenta en realidad con dos municipios -no con once-, para la distribución de puestos de votación. Lo anterior supone que la realidad jurídica de las áreas no municipalizadas -corregimientos, resguardos indígenas y áreas de reserva-, que en la práctica funcionan como entidades territoriales, se encuentre actualmente indefinida o en un vacío legal, lo cual afecta gravemente el derecho a la participación política de quienes habitan en ellas. Frente a esta realidad, los funcionarios opinan que, en caso de superarse dicho vacío legal, la dinámica electoral del Amazonas cambiaría considerablemente, en beneficio de las comunidades indígenas y rurales del departamento.

Por otra parte, si bien las registradurías delegadas cumplen con la labor electoral que les es designada, el proceso de participación está mediado por factores externos asociados al recurso económico e intereses políticos de partidos y alianzas que influyen en los electores. Es así, que tanto funcionarios como indígenas reconocen que los políticos son los más interesados en que estos voten, al punto que la financiación del transporte y la alimentación de los electores indígenas, está a cargo de los candidatos y del partido político que los avala. En ese sentido, tener y portar la cédula adquiere mayor valor en los actos de sufragio, pues uno de los motivos mencionados tanto por funcionarios como por los indígenas es beneficiarse de las prebendas³² otorgadas a cambio de apoyar alguna candidatura en particular. Los partidos políticos se encargan de transportar a las personas a los sitios de votación para que puedan inscribirse y posteriormente votar. Incluso se reportaron

³² Estas generalmente están constituidas por: televisores, motores, plantas eléctricas, kioscos, entre otros, así como dinero en efectivo.

muchos casos de trashumancia, sobre todo en aquellas zonas donde existen conflictos de orden interdepartamental, como lo son los corregimientos o áreas no municipalizadas, pues la cercanía a una u otra cabecera municipal, puede determinar el cambio de jurisdicción, siendo este un factor que los candidatos aprovechan en su beneficio. Los delegados departamentales manifiestan que las alcaldías municipales deberían garantizar el transporte para las comunidades más alejadas de los puestos de votación para facilitar su movilidad y de facto, su derecho al voto. Así mismo, se corroboró que son los mismos políticos, quienes se desplazan por los territorios indígenas, y a la vez que hacen campaña política, explican la forma de votar, y aplican ejercicios con tarjeta electoral para que aprendan a identificar logos de partidos y números de candidatos.

Garantizar el derecho a la participación política de los pueblos indígenas y de comunidades rurales en zonas apartadas del territorio amerita tomar en consideración, por parte de las entidades públicas, los patrones de dispersión geográfica de las comunidades y las consecuencias de ello. A la vez, se evidencia una corresponsabilidad de estas entidades en lo que respecta a la promoción de campañas pedagógicas, así como la falta de recursos económicos y humanos destinados a este fin, que promuevan la participación de los indígenas como posibles candidatos, con el aval de sus respectivos partidos políticos. Esto representa una problemática para la institucionalidad pública y la transparencia del mismo ejercicio democrático puesto que, en términos generales, los pueblos indígenas experimentan mayores dificultades que otros sectores de la población para materializar su afiliación y/o reconocimiento jurídico de partidos políticos propios que los represente y posicione políticamente sus demandas a nivel local y departamental, debido entre otras razones, a su ubicación geográfica, alto grado de afectación con relación al conflicto armado, altos índices de necesidades básicas insatisfechas³³, riesgo de exterminio o extinción, baja comprensión y uso del español, analfabetismo y en último término, a una comprensión cultural diferente de la dinámica política. Esta falta de acompañamiento por parte de la institucionalidad pública ha configurado un campo de instrumentalización del caudal electoral indígena por parte de partidos y fuerzas políticas sin escrúpulos, que someten a la población indígena a sus dinámicas e intereses.

³³ Teniendo en cuenta el índice de pobreza monetaria extrema 2002-2016, presentada por el DANE, en la cual, los centros poblados -corregimientos- y población rural dispersa, representa el mayor porcentaje de este índice. Esto quiere decir que en estas zonas se presenta seis veces más pobreza monetaria extrema que en ciudades y áreas metropolitanas y dos veces más que en cabeceras municipales. La mayor parte de la población indígena del país habita estas zonas.

En Guaviare por ejemplo, los Jiw y los Nükâk no suelen participar del proceso electoral, haciéndolo discrecionalmente en elecciones de gobernación y alcaldía, muchas veces a cambio de apoyos económicos o como efecto de la presión que ejercen los candidatos que aseguran el transporte de los mismos hacia la cabecera municipal. Si bien han existido candidaturas propias, como la llevada a cabo por un miembro indígena del resguardo de Barrancón, los mismos indígenas no apoyaron la misma, debido a la desleal competencia de las maquinarias políticas de otros partidos que movilizaron a la población los Jiw a cambio de mercados o apoyos económicos. En Vaupés por otra parte, los líderes indígenas manifestaron que en algunos puestos de votación no se llega a cumplir con la cantidad de jurados requerida, por lo cual proponen asignar miembros de la comunidad que cumplan con los requisitos mínimos exigidos para cumplir con esta labor. También manifiestan, que no hay acompañamiento por parte de la procuraduría y otros órganos de control, ni misiones de observación para la transparencia electoral.

Frente al uso de la tarjeta electoral, en todos los departamentos se recogieron testimonios que manifiestan menor dificultad a la hora de votar. Por ejemplo, en elecciones locales de alcalde y gobernador está la foto del candidato o para circunscripción especial indígena, está el logo del cabildo indígena, lo cual les ha simplificado el manejo del mismo. Sin embargo, hay zonas donde la barrera lingüística genera retos para el diseño de las tarjetas electorales. En la delegación departamental del Cesar, por ejemplo, hay la percepción de que no hay inconvenientes con el tema de la lengua porque en su mayoría manejan el español. Sin embargo, desde la visión municipal, se considera que hay algunos municipios o lugares en donde sería necesario usar un traductor como en Pueblo Nuevo. Esta situación se repite también en los departamentos de Guaviare, Guajira, Vaupés, Amazonas y Chocó, donde se sugiere que deben hacerse más campañas para las autoridades indígenas, que les indiquen a sus comunidades cómo votar, identificar un logo y el número del partido al que deseen apoyar. Los líderes también mencionan la importancia de un trabajo con las emisoras comunitarias para facilitar la comunicación, ya que es la forma más directa para que las personas de los resguardos se enteren de las actividades y fechas importantes del calendario electoral.

Como parte del desconocimiento del proceso electoral, que redundo en la vulnerabilidad política de la población indígena, algunos funcionarios en el departamento del Cauca indicaron que, los candidatos indígenas inscritos no suelen asistir a las reuniones del comité de seguimiento electoral, a las cuales asisten los representantes de los partidos y grupos significativos de

ciudadanos que inscriben listas y candidaturas uninominales a nivel nacional, departamental o municipal.

En relación al desarrollo de procesos de formación en valores democráticos, en Amazonas los funcionarios manifiestan que legal y constitucionalmente la organización electoral no tiene parte en ello, así como tampoco la ley les ordena este tipo de actuaciones. Así mismo, consideran que este tipo de capacitaciones o de información respecto al proceso democrático y las formas de participación política, es un asunto reciente en Colombia. Los funcionarios consideran que, si bien la organización electoral, no ha realizado hasta el momento campañas en las comunidades respecto a dichos temas, debido a su experiencia, el departamento podría ser un modelo para este tipo de procesos de información y formación en valores democráticos y participación política.

2.2 Accesibilidad: condiciones de acceso al derecho

Sin duda alguna, la mayor barrera para que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la participación política, continúa siendo la constitución geográfica del territorio nacional, que casi siempre implica costos de transporte, que los indígenas difícilmente pueden acarrear. Las distancias que deben recorrer para inscribir las cédulas o para votar, sumado a los gastos de transporte, -que en algunos territorios implica la navegabilidad por ríos o el cruce del desierto-, hace que muchos indígenas no puedan ejercer su derecho a plenitud, o que prefieran no participar, pues se asume como una afectación y no como una libertad fundamental. Incluso, se sabe de algunos indígenas que jamás han votado en su vida, por no contar con el documento de identificación.

En La Guajira, la mayoría de las rancherías Wayuu se encuentran alejadas de los centros poblados y trasladarse hasta los puestos de votación resulta difícil y costoso por las distancias que se recorren por el desierto. Debido a esto, quienes garantizan el acceso a dichos puestos de votación son los candidatos políticos, quienes cubren gastos de transporte y alimentación de rancherías enteras el día de las elecciones. Además, una situación que preocupa es la movilización de indígenas desde la frontera, para participar en los comicios electorales.



FOTO 15: Elecciones atípicas Guajira. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié

En el Cesar, las comunidades asentadas en los resguardos de la Sierra Nevada, deben desplazarse hasta los corregimientos para poder votar o inscribirse. Sus autoridades consideran que no tienen garantías para ejercer el derecho al voto, pues deben cubrir el costo del transporte hasta los puestos de votación; gasto en el que no pueden incurrir debido a sus ingresos. En Chocó, cuando los indígenas requieren trasladarse a los corregimientos, existen dos modos de hacerlo: caminado por la selva, cuyo recorrido toma días en hacerse; o navegando por el río, recorrido que puede tardar varias horas. Estos últimos, son financiados por los partidos políticos.

En Cauca hay aproximadamente 800 puestos de votación, varios en cabeceras, sin embargo no existen puestos específicos para pueblos indígenas teniendo en cuenta que es uno de los departamentos con mayor población indígena del país. Esto constituye un problema que amerita una revisión del código electoral para que se brinde la posibilidad de tener otros puestos en sectores determinados que faciliten el acceso. En época electoral para concejo, asamblea, alcaldía y gobernación, son los políticos quienes trasladan a los electores la mayoría de veces. Esta dinámica es diferente para elección de presidente -o en jornadas electorales especiales, como se dio recientemente para el plebiscito-, lo cual influye en los índices de abstención, sobre todo en zonas de difícil acceso.



FOTO 16: Alto Baudó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié

En Vaupés hay veintiún puestos de votación, para un total de 57 mesas. La ubicación de los puestos de votación, de acuerdo a la disposición dada por la DIVIPOL, refleja las dificultades de acceso que tienen los votantes, que en algunos casos puede ser cercana para habitantes de cabeceras municipales y corregimientos. Sin embargo, las comunidades viven en lugares muy apartados y dispersos, los recorridos implican el uso de vías fluviales y ello acarrea costos. Esta situación se repite en el Amazonas, cuyo acceso a un puesto de votación puede tomar hasta semanas para algunas comunidades. Incluso, para algunas le es más cercana la disponibilidad de puestos en otros departamentos, como el Caquetá y el Putumayo, de modo que ejercer el derecho para participar en la elección de las autoridades de su jurisdicción se anula. En igual medida, sucede para las comunidades indígenas asentadas en los dos municipios del departamento, pues las zonas de asentamiento de algunas comunidades adscritas administrativamente al municipio de Leticia, están más próxima a Puerto Nariño y viceversa³⁴. En síntesis, el total de las

³⁴ Debido a la situación referida, las comunidades indígenas suelen incurrir en trashumancia ya que prefieren trasladarse por razones de cercanía a la delegación más próxima, la cual no corresponde con la adscripción municipal en la cual están asentados. O para decirlo de otra manera, hay comunidades indígenas adscritas al municipio de Leticia que habitan en zonas más próximas a Puerto Nariño, razón por

autoridades consultadas, refieren por su parte, que efectivamente el acceso a los puestos de votación es difícil, por lo que, el ideal es que se habiliten puestos de votación en los territorios indígenas.

Otro escenario de ejercicio de la participación política, está dado en el derecho a la conformación de organizaciones y partidos políticos, de la cual se derivan varias observaciones. Por ejemplo, la inscripción de candidatos indígenas normalmente funciona a través del aval de un partido, y debe hacerse conforme al procedimiento que establece la ley, sin embargo y aunque de manera bastante reciente, la misma ley la contempla la posibilidad de inscribir candidatos a través de grupos significativos de ciudadanos (en adelante GSC) -proceso que la RNEC ha buscado viabilizar a través de la circular 088 de 2016 y la 4662 de 2016-. Sea por desconocimiento o debido a las dificultades implícitas en los requisitos que proponen los procedimientos actuales para la inscripción de candidatos por cualquiera de las vías dispuestas en la ley, se evidencian las siguientes dificultades para los pueblos indígenas: i) se ha comprobado que, en muchos casos, el aval de candidatos indígenas por parte de los partidos políticos tradicionales, no respeta los mandatos del derecho mayor indígena, lo que puede convertirse en una forma de injerencia en los asuntos de las comunidades, aspecto que vulnera sus derechos autonómicos; ii) para la inscripción de candidatos para GSC, las condiciones que se deben reunir para la postulación no han sido diseñadas desde una perspectiva diferencial-intercultural que garanticen el acceso al derecho y por tanto que se adecuen a las condiciones materiales de existencia de los pueblos indígenas, quienes como ya se ha mencionado, habitan en zonas de difícil acceso y movilidad, con patrones de poblamiento territorial disperso y cuyas condiciones de vulnerabilidad económica, cultural y las correspondientes a los efectos del conflicto armado, dificultan en la práctica asuntos como recolección de firmas, cumplimiento de los tiempos estipulados e incurrir en costos como los relativos a la póliza de seriedad de la candidatura, entre otros³⁵.

la cual prefieren acercarse a la dependencia de la registraduría ubicada en esta última. Es necesario tener en cuenta que la distancia geográfica entre Leticia y Puerto Nariño es de 66 kilómetros, los cuales solo pueden allanarse por vía aérea o fluvial.

³⁵ Este es un asunto nodal de la perspectiva universalista en la teoría liberal del Estado que entra en fuerte contradicción con la perspectiva diferencial que propone la teoría intercultural del mismo, ya que la primera, si bien propone la necesidad de garantizar una condiciones de asequibilidad, es decir, que los derechos estén disponibles, no entra a considerar, como propone la segunda, las condiciones de acceso y equidad para el disfrute y materialización de los derechos, más cuando hablamos de sociedades pluriculturales, habitadas por una enorme variedad de segmentos sociales,

Por su parte, los indígenas Emberá chamí y Emberá wounaan del Chocó, manifiestan que desde hace varios años han estado interesados en la participación política, bien sea como electores o a través de candidatos propios -los cuales han logrado posicionar en los concejos municipales a través de alianzas con partidos como MAIS -Movimiento Alternativo Indígena y Social-, entre otros. El interés en política electoral responde a que identifican en esta una de las pocas posibilidades existentes para transformar las condiciones estructurales de marginación, precariedad y abandono estatal de sus comunidades, y a la insuficiencia de políticas de protección a los pueblos indígenas, buscando obtener a través de esta, algún beneficio, desarrollo o adecuación necesaria para mejorar las mismas. En Cesar, por el contrario, las posiciones son diversas, las autoridades de los pueblos Wiwa, Kogui y Arhuaco comentan de manera reflexiva que no están muy interesados en los procesos electorales; solo recientemente están participando con candidatos al concejo, pero en general no participan mucho en las elecciones; no les gusta votar y debido al analfabetismo de un gran porcentaje, no saben cómo marcar la tarjeta electoral. Sin embargo, los Kankuamos participaron con candidatos propios en las pasadas elecciones regionales apoyados por el MAIS. No obstante, comentan que no contaron con todas las garantías para la participación política, pues debido a su inexperiencia en el campo, desconocen el funcionamiento del proceso electoral, como la participación a través de testigos y observadores electorales. Por esto consideran necesario implementar acciones pedagógicas y de acompañamiento por parte de la RNEC y otras instituciones públicas competentes -Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, entre otras-. De la misma forma, proponen se lleve a cabo un trabajo particularmente dirigido a los líderes y autoridades indígenas, con la finalidad de que estos puedan operar como replicadores de la información en su propia lengua.

2.3 Aceptabilidad: condiciones de calidad e idoneidad del derecho

Frente a las condiciones en que se dispone del derecho a la participación política para los pueblos indígenas, y si estas gozan de la garantía de calidad, es decir de la idoneidad y capacitación de los medios y personas asignados para satisfacerlos, se pueden apreciar los siguientes aspectos.

Pese a los esfuerzos que hacen los funcionarios para depurar el censo electoral, todavía falta que desde el nivel central se crucen las bases de datos de registro e identificación para así poder identificar con mayor celeridad y

con diferencias culturales y políticas, pero también presas de enormes disparidades y desigualdades económicas.

frecuencia los casos de duplicidad; la actualización del censo electoral debe ser un aspecto de prioridad en muchos departamentos ya que la posibilidad de identificar la incidencia de la trashumancia es limitada sin este proceso.



FOTO 17: Río Amazonas, comunidad Mocagua. Fotografía: Yamile Rojas Luna.

En el caso de Amazonas, los funcionarios de la registraduría consideran que su delegación ha sido beneficiada en alguna medida, porque el nivel central ha entendido la extensión del terreno y la dificultad de los desplazamientos y la logística que por consiguiente demandan estos procesos, teniendo en cuenta las distancias que deben atravesar los funcionarios entre otros aspectos. Esto ha permitido la ampliación del término de vinculación del personal para el caso de Amazonas, con el fin de contar con el personal, capacitarlo y poder ir con suficiente tiempo hasta los puestos de votación. En relación al proceso de inscripción de cédulas en el mismo departamento y del proceso electoral, hay un avance significativo en su planificación desde el nivel central. Este inicia con una solicitud, que hacen los registradores delegados al nivel central, para que se brinde el apoyo de transporte aéreo y fluvial para llegar hasta los puestos de los corregimientos; los delegados de puesto o los inscriptores de puesto, se envían desde Leticia por término

de ocho o diez días, o el lapso que el Consejo Nacional Electoral decida para la apertura de las inscripciones en los puestos. Sin embargo, aún existen inconvenientes respecto de los jurados de votación debido a las condiciones territoriales del departamento, que inciden en problemáticas

como la dificultad para contar con el tiempo suficiente para la capacitación de estos o la deserción de los mismos con una consecuente dificultad para reemplazarlos, pues no siempre se encuentran los perfiles que establece el código electoral, particularmente en las áreas no municipalizadas con fuerte presencia indígena, en relación a los criterios de edad y nivel de estudio.

Por su parte, la Mesa de Autoridades Indígenas del Cauca señala que algunas personas designadas como delegados electorales no cuentan con la idoneidad suficiente para asumir labores en pueblos indígenas debido a las diferencias culturales y lingüísticas. Mencionan, además, que la mayoría de jurados de votación provienen del casco urbano, frente a lo cual los cabildos recomiendan designar jurados que tengan conocimientos articulados con el entorno rural, o que provengan del área rural del departamento. La enseñanza sobre el uso de la tarjeta electoral y en general sobre el tema electoral y de participación política, se hace al interior de las comunidades en este departamento por iniciativa propia. Frente a este tema, por ejemplo, el Instituto Nacional Demócrata ha apoyado algunos procesos, junto a ONGs en el cabildo de Guambia.

2.4 Adaptabilidad: condiciones de permanencia y pertinencia del derecho

Con relación a las necesidades de adaptabilidad o adecuación institucional, se identificaron dos escenarios a intervenir, el primero enmarcado en el proceso electoral, y el segundo, pensado desde la concreción del principio del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural. Lo anterior supone comprender que la disponibilidad del derecho se debe adecuar a las necesidades que la población indígena tiene actualmente a la hora de participar en el proceso electoral. En particular en lo que atañe a la tarjeta electoral, los puestos de votación y los costes del proceso electoral, así como a la incorporación misma del enfoque diferencial étnico y cultural en todo el despliegue de acción institucional de la RNEC.

Frente al uso de la tarjeta electoral, es importante tener en cuenta que el español no corresponde con la lengua materna de los indígenas, por lo cual es necesario diseñar una tarjeta que logre subsanar esta realidad. En alguna época se permitió el uso de símbolos como peces o árboles logrando una

mayor efectividad en la elección. Por otra parte, algunas comunidades han venido realizando una labor pedagógica sobre el voto y la manera correcta de realizar el sufragio con el fin de evitar la anulación del mismo. Sin embargo, el aporte de la RNEC resulta indispensable para ampliar el impacto de estas iniciativas.

Algunos pueblos cuentan con sistemas de alfabetización de sus propias lenguas, y su interés está dado en que las mismas no queden en desuso, por lo que la traducción, tanto de tarjeta electoral como de las convocatorias a los procesos electorales en general, debería ser considerada. Esto permitiría que el proceso fuera más transparente, pues precisamente por el poco manejo del español, muchos indígenas son influenciados en la forma de votar.

En relación a la disponibilidad de puestos de votación, hay necesidades puntuales de guía y acompañamiento durante los comicios electorales. Así, en Cauca, por ejemplo, las autoridades indígenas tienen objeciones frente a la prohibición de ingreso para las mujeres con niños de brazos, siendo que, por un elemento cultural y ancestral, para los indígenas, los menores acompañan siempre todas las actividades de los padres, dado que es así como se transmiten los saberes. Igualmente, en algunos casos se les ha prohibido el voto a las personas mayores de 80 años, aunque tengan su cédula renovada; por último, los indígenas con dificultades de visión y que no manejan el español, enfrentar mayores problemas para votar. Igualmente se considera necesario contar con la presencia de un intérprete o traductor en aquellos puestos cercanos a los territorios indígenas, lo cual facilitaría el acceso y la movilidad dentro de los mismos.

Estas circunstancias también son comunes en Chocó, donde las autoridades indígenas comentan que, en las mesas de votación, los jurados pueden habilitar algunas personas para que sean acompañadas en todo el proceso debido a alguna discapacidad o imposibilidad de valerse por sí mismas. Sin embargo, los líderes indígenas, en Chocó y Cesar comentan que en la mayoría de las ocasiones los jurados no permiten que los mayores o personas analfabetas sean acompañadas para poder ejercer su derecho al voto. En este caso los líderes indígenas del Cesar proponen que la guardia indígena acompañe este tipo de labores. Respecto a este último aspecto, es necesario resaltar como ya se ha mencionado previamente, que el analfabetismo presenta un alto índice en las comunidades indígenas del país, lo que podría suscitar un protocolo institucional por parte de la RNEC. De otro lado, en Cesar, las autoridades observaron que en los casos en los que han participado como delegados y jurados de votación³⁶, no les es permitido hablar su lengua propia.

³⁶ Principalmente los docentes indígenas son llamados para estos cargos.

Finalmente, en lo que refiere al desarrollo de capacitaciones y procesos pedagógicos sobre el derecho a la participación política se recomienda en general a las instituciones públicas incluyendo a la RNEC, la adopción de estrategias didácticas que conlleven al uso de un lenguaje sencillo, retomando esquemas simbólicos y narrativas propias de las comunidades indígenas. Se recomienda trabajar de la mano de los maestros de los sistemas educativos indígenas propios. Igualmente se considera pertinente el apoyo de traductores, quienes deberían tener capacitaciones previas.

Con relación a las garantías para la participación política y la concreción del principio democrático para la participación de las “minorías étnicas” se visibilizan las siguientes carencias: i) la falta de reconocimiento y protección del sentido propio de la participación de los pueblos indígenas y su papel en la consolidación del modelo democrático del país; ii) la falta de articulación con las autoridades indígenas; iii) la necesidad de fortalecer un enfoque diferencial de género; iv) no se visibiliza a la fecha una reglamentación electoral clara respecto de las tensiones que ha suscitado al interior de los pueblos indígenas, el reconocimiento de candidaturas de miembros indígenas a través del aval de un partido político, sin contar al mismo tiempo, con el aval de la comunidad de origen del mismo, en atención al carácter jurídico reconocido para estos como sujetos colectivos; y v) se percibe un desconocimiento generalizado del proceso electoral entre los pueblos indígenas y sus autoridades.

Un eje a fortalecer en lo que respecta al accionar interinstitucional del Estado, es la participación de los sujetos de especial protección constitucional como lo son las mujeres y los adultos mayores. Esto radica, en que, desde el punto de vista cultural, el papel de las mujeres en la configuración de la gobernabilidad propia y en la representatividad para la gestión de los intereses de sus pueblos es muy importante para algunas culturas, siendo pilar fundamental en la participación. Al respecto, la RNEC en compañía de otras entidades públicas o civiles, precisa adelantar campañas de sensibilización respecto de la participación femenina en los procesos electorales y su empoderamiento político. Esto permitiría dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional mediante el Auto 092 de 2008 en aras de proteger los derechos fundamentales de la mujer indígena como sujeto víctima de violencia, discriminación y marginación a nivel histórico, sistemático y en el marco del conflicto armado. En igual sentido, se deben formular estrategias para garantizar la participación política de abuelos y abuelas indígenas, pilares del saber ancestral, ya que muchos desean participar políticamente, pero no poseen la capacitación ni el acompañamiento adecuado para materializar este deseo.

Finalmente, por parte de las registradurías como de la población indígena de los departamentos, se manifestó abiertamente un interés para concertar escenarios de interlocución y crear planes de trabajo conjunto con el ánimo de mejorar las condiciones y garantías para la participación política y el derecho a la personalidad jurídica. Al respecto, las autoridades indígenas del Amazonas, exigen que se respeten los canales de interlocución establecidos a nivel departamental y nacional, sustentado en su derecho a la consulta previa de todas las acciones estatales que pretendan afectar de manera directa o indirecta a los pueblos indígenas. En su caso puntual, piden que cualquier articulación se dé a través de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, espacio autónomo representativo para la gestión de los intereses de los 26 pueblos del departamento.

CAPÍTULO IV

Criterios de adecuación institucional desde un enfoque intercultural, para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en materia de identificación, registro civil y participación política



FOTO 18: Pueblo Jiw, Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna

De acuerdo con la ONIC, existen 102 pueblos indígenas lo que convierte a Colombia en el segundo país con mayor diversidad étnica del continente después de Brasil, en tal sentido, también se destaca la existencia de más de catorce familias lingüísticas. Por otra parte, el censo nacional de 2005 registró 1'378,884 indígenas, lo que representa el 3.4% de la población censada del país. En coherencia con los principios constitucionales de protección del patrimonio cultural de la nación por parte del Estado (art. 72o), así como el obligatorio reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación (arts. 7o y 8o), es preciso que la RNEC entre otras entidades del Estado, comprenda la importancia y necesidad imperativa de proteger dicha riqueza; se debe dimensionar el valor de ésta para el presente y futuro del país, teniendo en cuenta el grave riesgo de desaparición y vulnerabilidad social, política, económica y cultural, en la que se encuentran gran parte de los pueblos indígenas del país y la desaparición consecuente de sus lenguas nativas.

En consonancia con el principio séptimo constitucional, el Estado colombiano se compromete a garantizar la protección de la diversidad étnica y cultural del país. A su vez, la Corte Constitucional, en diversas ocasiones se ha expresado en lo referente a la garantía de la diversidad cultural por parte del Estado y todas sus instituciones. Como lo expresa en la Sentencia T-523 de 1997:

El Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, labor que no deja de ser conflictiva, pues estas concepciones muchas veces son antagónicas e incluso incompatibles con los presupuestos que él mismo ha elegido para garantizar la convivencia. En especial, son claras las tensiones entre reconocimiento de grupos culturales con tradiciones, prácticas y ordenamientos jurídicos diversos y la consagración de derechos fundamentales con pretendida validez universal. Mientras que una mayoría los estima como presupuestos intangibles, necesarios para un entendimiento entre naciones, otros se oponen a la existencia de postulados supraculturales, como una manera de afirmar su diferencia, y porque de acuerdo con su cosmovisión no ven en ellos un presupuesto vinculante. En otras palabras, aun siendo clara la dificultad para entender algunas culturas desde una óptica que se define como universal, el Estado tiene que hacer compatible su deber de preservar la convivencia pacífica dentro de su territorio, garantizando los derechos de sus asociados en tanto ciudadanos, con el reconocimiento de sus necesidades particulares, como miembros de grupos culturales distintos. En esta tarea, además, le está vedado imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque

tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que él mismo ha reconocido.

Siguiendo estos principios, los criterios de recomendación de adecuación institucional que se presentan a continuación, están enmarcados en los principios de protección a la diversidad étnica y cultural, así como en la garantía de los derechos de los pueblos étnicos reconocidos por el Estado.

El principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana y obedece a la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental. La Constitución política permite al individuo definir su identidad con base en sus diferencias específicas y en valores étnicos y culturales concretos, y no conforme a un concepto abstracto y general de ciudadanía, como el definido por los estados liberales unitarios y monoculturales. Lo anterior traduce un afán válido por adaptar el derecho a las realidades sociales, a fin de satisfacer las necesidades de reconocimiento de aquellos grupos que se caracterizan por ser diferentes en cuestiones de raza, o cultura. En suma, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades (CCC, sentencia SU-510/98).

De acuerdo entonces con los principios constitucionales previamente reseñados, así como con las necesidades identificadas de los pueblos indígenas y a la oferta institucional diagnosticada durante el trabajo de campo, el presente capítulo se organiza a partir del desarrollo y exposición de tres criterios principales de recomendaciones para la adecuación institucional de la RNEC. El primero de ellos se refiere a la adecuación en términos político-administrativos, el segundo a la infraestructura física y tecnológica y el tercero al recurso humano.

1. Adecuación institucional en términos político administrativos

Colombia, en su calidad de país democrático y respetuoso de los derechos humanos, tiene unos compromisos a propósito de la garantía de los derechos de la diferencia étnica, suscritos a partir de tres hechos concretos; por un lado, Colombia es integrante del sistema interamericano e internacional de

los derechos humanos, por otro lado, la Constitución de 1991 obliga al país a la salvaguarda de la diferencia étnica, además que entiende a Colombia como un Estado multicultural y pluriétnico. En tercer lugar, la Corte Constitucional de Colombia en aras de concretar los principios de pluralismo y diversidad étnica y cultural, ampara los derechos de los pueblos indígenas, así como las medidas de protección invocadas en la Constitución.

A partir de tales compromisos que el Estado colombiano tiene a nivel nación e internacional, se enuncian a continuación las recomendaciones que desde el punto de vista jurídico político y administrativo pueden servir como referente para el cumplimiento de los fines misionales de la RNEC desde una perspectiva intercultural con enfoque de derechos.

Al hablar de las barreras jurídico políticas y administrativas en materia del derecho fundamental a la personalidad jurídica, se hace referencia a la falta expresa de voluntad política de quienes tienen a su cargo la disponibilidad de condiciones/recursos de orden legislativo, financiero, técnico, tecnológico, humano e infraestructural.

Por otra parte, es necesario hacer una diferenciación en lo que se refiere a los criterios de recomendación desde el punto de vista jurídico político y desde el punto de vista administrativo, pues aunque están estrechamente ligados, su implementación responde a dos escenarios correlativamente diferenciados. En ese sentido, una premisa transversal para comprender dicha relación, se desprende precisamente del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y de modo particular, del papel de las autoridades:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2)

En términos puntuales, el aspecto jurídico político, está determinado por el carácter volitivo de quienes tienen la potestad de decisión sobre la disponibilidad de las condiciones presupuestales, administrativas, legales entre otras. Mientras que el aspecto administrativo, está predeterminado por las condiciones establecidas, y en ese sentido, se refiere más hacia el funciona-

miento orgánico de las mismas en términos de procedimientos, competencias, funciones, tiempos y espacios. Visto de ese modo, puede entenderse una relación de género-especie, en la que lo jurídico político predetermina las condiciones que de manera sistémica enmarcan el ejercicio de los derechos; mientras que lo administrativo se refiere a la puesta en marcha de dichas condiciones preestablecidas. En este último criterio, cabe tener en cuenta que, en virtud de los límites de las funciones y competencias predefinidas para las instituciones del Estado, sean éstas parte de las ramas del poder o no -como es el caso del Consejo Nacional Electoral -CNE y de la RNEC-, es posible implementar algunas acciones concretas desde una perspectiva discrecional o autónoma, sin necesidad de atenerse exclusivamente a la implementación eventual de un nuevo criterio jurídico político.

Además, se debe tener como premisa, los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación entre los distintos niveles de la estructura del ordenamiento territorial, máxime si se tiene en cuenta la importancia que reviste la articulación interinstitucional para la implementación de las siguientes recomendaciones.

Finalmente, en aras de prever un escenario de implementación en las recomendaciones de adecuación institucional con enfoque intercultural, especialmente frente al derecho fundamental a la participación política, también es necesario tener en cuenta el marco referencial pactado en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo FARC-EP en noviembre de 2016, particularmente a lo acordado en el Capítulo 2. Participación política: Apertura democrática para construir paz, y a los principios y salvaguardas establecidas en el Capítulo Étnico (subpunto 6.2.) cuyo carácter es transversal e integral al Acuerdo Final.

1.1 Acciones legislativas, reglamentarias y de adecuación en la estructura organizativa del CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil

Desde el punto de vista legislativo, un aspecto que dificulta la garantía del ejercicio efectivo de los derechos a la personalidad jurídica y la participación política de los pueblos indígenas, es la omisión legislativa respecto del funcionamiento orgánico de sus territorios en tanto entidades territoriales, de tal suerte que se vacían las competencias constitucionalmente predefinidas para dichos territorios. Esto a su vez, ha generado un efecto dominó en términos del reconocimiento de las autoridades tradicionales, de los pro-

pios esquemas organizativos y de la articulación con la estructura político administrativa propia de los sistemas autonómicos de los pueblos indígenas, en el cual se debilita el papel de autoridad constitucional como garante de derechos, y con ello se mantiene la dificultad de superar el sub-registro civil y de hacer efectiva la concreción del principio democrático, cristalizado en el derecho a elegir y ser elegido, participar en las decisiones que les afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2).

Lo anterior redundaba en las dificultades expresadas por los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en lo que refiere a la habilitación de puestos de votación y a las barreras de orden geográfico que restringen la accesibilidad de los indígenas al ejercicio del sufragio. En ese sentido, se precisa la creación de una comisión interinstitucional, encabezada por la Registraduría Nacional del Estado Civil- RNEC³⁷, articulada con las autoridades indígenas del orden nacional y local, con el fin de impulsar la formulación y presentación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República sobre la habilitación de los territorios indígenas como entidades territoriales. Este proyecto deberá tener por objeto la definición de las funciones y competencias político administrativas para los territorios indígenas como eslabón del ordenamiento territorial colombiano (Art. 286, C.P. 1991), teniendo en cuenta que este ha sido uno de los grandes obstáculos, para que la RNEC, cumplan con efectividad sus fines misionales³⁸.

Ahora bien, otra posibilidad para resolver la barrera de la omisión legislativa en lo que refiere a las consecuencias problemáticas para el ejercicio de los derechos de personalidad jurídica y participación política, es la articulación con las autoridades indígenas y el gobierno central para la expedición de un

³⁷ De acuerdo con el Decreto 1010 de 2000, en el Artículo 50, indicativo de las funciones de la RNEC, son entre otras: proponer las iniciativas sobre proyectos de ley y presentarlos a consideración del Consejo Nacional Electoral por conducto del Registrador Nacional, así como los decretos y demás normas relacionadas con la función de registro civil (numeral 1); dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales (numeral 11). Igualmente, en la Constitución Política de Colombia, artículo 265. Numeral 5, se indica como competencias de la RNEC servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, así como recomendar proyectos de decreto.

³⁸ Si bien es cierto, esta carencia de escenario legal no depende de la RNEC, si afecta la posibilidad de establecer procesos de articulación territorial que no dependa solo de las gobernaciones y las alcaldías, sino que también pueda resultar más apropiada a la hora de determinar estrategias y acciones para garantizar la participación política de los pueblos indígenas.

decreto legislativo en el cual se active el funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, fundamentado en el artículo 56 transitorio constitucional, de tal suerte que se habilite la incorporación de los mismos en la DIVIPOL del sistema electoral, y se realice el levantamiento del censo cero, que permita entre otros, la apertura de nuevos puestos de votación en los territorios indígenas. Frente a la instalación de puestos de votación en los territorios indígenas, esta acción debe guiarse bajo criterios de priorización de zonas tradicionalmente excluidas o con fuertes limitaciones para participar en la configuración del escenario democrático nacional. En ello, el caso de los pueblos indígenas que habitan en los departamentos de Vaupés, Amazonas y Guainía es un ejemplo. Por lo que se recomienda que en virtud de fomentar el pluralismo y la participación política de las minorías étnicas se adopten medidas para garantizar la instalación de puestos de votación en los territorios indígenas, teniendo en cuenta aspectos como la efectiva conectividad, la capacitación para el uso de las tarjetas electorales, la disposición de testigos electorales, entre otros.

En relación a las implicaciones jurídico políticas que traería este reconocimiento en el ejercicio autónomo de las entidades territoriales indígenas se debe considerar que, en la actualidad, la elección de las autoridades para la gobernabilidad propia se realiza con recursos autogestionados, lo cual resulta paradójico si se tiene en cuenta que la elección de las autoridades de las demás entidades territoriales está coordinada por el Consejo Nacional Electoral. Se debe considerar como parte de un proyecto de ley, la posibilidad de financiar las campañas políticas para las autoridades propias de los territorios indígenas en el marco del proceso electoral, ya que, entre otras, podría operar como parte de una solución integral a la vulneración sistemática a la dignidad humana a la que son sometidos los pueblos indígenas por parte de los partidos políticos tradicionales, quienes financian actualmente dichas campañas, e involucran colateralmente a las comunidades como víctimas en prácticas de trashumancia, corrupción al sufragante y constreñimiento, entre otros delitos que afectan la transparencia electoral y la concreción del principio democrático. Como consecuencia, debe considerarse en el marco de este proyecto de ley o decreto ley, la creación de una unidad administrativa de asuntos electorales indígenas al interior del Consejo Nacional Electoral, enfocada a garantizar la articulación con los pueblos y sus autoridades con el fin de adelantar las acciones que se requieran para garantizar el ejercicio de los derechos autonómicos y territoriales en tanto eslabón del esquema orgánico del ordenamiento político administrativo del Estado colombiano.

Por parte de los pueblos indígenas, estos deben considerar la posibilidad de que una vez la entidad territorial indígena se ponga en funcionamiento,

continúen participando en la configuración del poder político municipal, o en aras de fortalecer sus derechos territoriales y autonómicos, generar en adelante un proceso coordinado con el Sistema Electoral que contemple los calendarios ajustados a las temporalidades de los esquemas organizativos, en las que se fortalezca el proceso electoral propio.

Correlativamente, un escenario donde pueden concebirse cambios que aporten a las condiciones de progresividad en el derecho de participación política de los pueblos indígenas es el relativo a la creación de circunscripciones especiales indígenas en las corporaciones de elección popular a nivel territorial de departamentos y municipios. A su vez y en virtud de un criterio de diversidad cultural, más no poblacional, incrementar la asignación de curules por circunscripción especial indígena en la Cámara de Representantes y Senado de la República. Lo anterior solo es posible mediante proyecto de Acto Legislativo que considere la modificación de los artículos 171, 176, 299 y 312 de la Constitución Política. Dicha propuesta debe igualmente ser concertada con las autoridades y organizaciones indígenas que tengan asiento en la Mesa Permanente de Concertación Nacional.

La anterior recomendación no solo tiene sustento en el Bloque de Constitucionalidad y en la misma Constitución, sino también en los principios y salvaguardas consagrados en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, que establece,

- (a) la garantía plena y efectiva de participación de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa; y (b) la adopción de medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz-CETP cuando su circunscripción coincida con sus territorios.

Adicionalmente, el sub punto 2.3 del punto 2 considera

Medidas efectivas para la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. 2.3.1. Promoción del pluralismo político y 2.3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa.

Este instrumento normativo sea ley o decreto legislativo debe contemplar que los territorios indígenas queden activos como lugares de nacimiento y expedición de documentos de identificación legítimos, ya que en virtud del sentido cosmogónico propio de los pueblos indígenas el territorio es

concebido como sagrado y fuente vital identitaria para su existencia. De forma correlativa, las autoridades indígenas han manifestado la importancia de reconocer el territorio indígena ya sea éste resguardo, parcialidad o comunidad en actos jurídicos como el nacimiento, matrimonio, filiación y defunción, debido a que se está generando un desarraigo con el territorio de origen, en la medida en que el lugar de nacimiento se asocia con la circunscripción municipal más cercana.

Aunado a lo anterior, se considera de vital importancia reconocer el respeto por los rituales de paso relacionados con la muerte, máxime en aquellos territorios en los que la violencia ha tenido mayores impactos. Al respecto, cabe recordar que los pueblos indígenas han sido reconocidos como víctimas entre las víctimas dentro del conflicto armado (Corte Constitucional Auto 004 de 2009). La gran cantidad de bajas indígenas ocasionadas en el marco de la violencia no han sido reportadas, por lo que es necesario que las autoridades de los territorios indígenas cuenten con la facultad de expedir registros de defunción por muerte violenta basándose en el respeto a sus usos y costumbres. Esta acción contribuiría a diezmar las tensiones que han surgido entre los pueblos indígenas y las Unidades de Víctimas y Restitución de Tierras en el reconocimiento de las medidas reparativas por falta de este tipo de elementos materiales probatorios.

Paralela a esta necesidad, surge una problemática asociada al registro de nacimiento y filiación por adopción de los menores indígenas por parte de familiares diferentes al padre o a la madre. Durante las visitas de campo se pudo constatar, que una variable en el sub-registro de menores indígenas se relaciona con el hecho de que muchos de ellos están al cuidado de sus familiares o parientes cercanos, ya sea porque los padres trabajan en otras zonas, deben desplazarse por fenómenos como la violencia o la necesidad económica, o fallecen; de tal suerte que la responsabilidad de solicitar el registro recae finalmente en las abuelas, abuelos, tías. Por temor o desconocimiento de sus familiares, estos menores no son registrados, hasta que eventualmente llegan a necesitar sus documentos de identidad. Al respecto, la RNEC debe activar todo su andamiaje institucional para apoyar la resolución práctica y eficiente de este tipo de problemáticas. Se recomienda entonces que, frente a esta tipología de casos se dé una articulación con instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, las Comisarías de Familia, las Notarías, la Defensoría del Pueblo, y demás entes competentes, para la formulación de un instrumento normativo que reglamente lo relacionado con las situaciones de custodia irregular de menores con el fin de garantizar el interés superior de los niños y niñas protegiendo su derecho a un nombre, a la familia, y en particular al derecho a la personalidad jurídica.

Esta irregularidad se presenta con frecuencia en los pueblos indígenas por lo que se requiere atender esta situación, observando la importancia de legalizarla sin desmedro de los vínculos familiares constituidos, y respetando siempre los usos y costumbres de cada pueblo o comunidad. Para lo cual se sugiere ahondar en un procedimiento expedito que involucre un especial acompañamiento a este tipo de familias para regularizar sus condiciones, logrando el registro de nacimiento, la identificación de los menores y en algunos casos la adopción legal con el registro de filiación correspondiente.

Así mismo, se precisa la unificación normativa en materia del derecho a la personalidad jurídica, debido a que en la actualidad hay una diversidad de instrumentos reglamentarios dispersos, tales como circulares y resoluciones que saturan al funcionario, agotan la eficacia jurídica y exceden la facultad reglamentaria que tiene la misma Registraduría. En virtud de la Observación N° 3 del Comité del PIDESC, los Estados están obligados a adecuar sus estructuras normativas para garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, lo cual refuerza la necesidad de emprender una actualización normativa con enfoque diferencial intercultural, que contemple la importancia del respeto por los nombres tradicionales y la obligación de la recuperación de los fonemas de cada una de las lenguas de todas las etnias existentes en el país.

Igualmente, en aras de iniciar acciones afirmativas para concretar el principio séptimo constitucional resulta imperativo reglamentar la incorporación de la etnia o pueblo indígena en todos los documentos de registro e identificación. Esto implica el rediseño de las cédulas y tarjetas de identidad que se expidan para los miembros de los pueblos indígenas, lo cual sugiere que cada individuo tenga la posibilidad de registrar su identidad como miembro de un pueblo indígena ante el Estado y ante el resto de la sociedad, usando nombres y apellidos tradicionales en idiomas propios o, como cualquier otro ciudadano decidir cuál es el nombre que quiere registrar sin que eso altere la pertenencia a un pueblo indígena en contra de su voluntad. En general consiste en garantizar a los miembros de los pueblos indígenas la posibilidad de gozar de todos los atributos de la personalidad jurídica, de la filiación respecto a sus conceptos propios de familia, o de la determinación de su estado civil.

De esta manera se busca el reconocimiento de los nombres propios y su traducción al alfabeto castellano para evitar que se continúe presentando la modificación fonética de nombres y apellidos, como producto de la mixtura entre la lengua propia y el castellano en la transcripción a los documentos de registro e identificación.

Al mismo tiempo y sin que ello signifique una contradicción, es importante tener en cuenta los procesos de sincretismo cultural que atraviesan a los pueblos indígenas respetando el valor de la autonomía personal. En ello, cabe recordar que el derecho a la personalidad jurídica está directamente ligado con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, lo cual, en palabras de la Corte Constitucional: se expresa en la potestad que tienen las personas de registrar el nombre que autónomamente decidan utilizar como expresión de su individualidad. La elección libre del nombre, es una expresión propia del libre desarrollo de la personalidad, en la que el titular del derecho puede identificarse de acuerdo a sus valores, a pesar de que estos no sean compartidos por otros, (Sentencia T-168 de 2005), premisa base a tener en cuenta a la hora de registrar los nombres y apellidos propios de los pueblos indígenas.

Otro aspecto a tener en cuenta, se refiere a las cargas que han tenido que sobrellevar los miembros de los pueblos indígenas respecto de la rectificación y cambio de nombre occidental por el originario de su etnia, en la medida que este descuido institucional histórico, trajo consecuencias jurídicas respecto de las relaciones civiles que estos han emprendido en la sociedad colombiana; de tal suerte, que hoy, así se pretenda garantizar el nombre propio, no basta con la sola rectificación en los documentos de identidad expedidos por la Registraduría, sino también en todas aquellas instituciones en las que reposa la memoria de los actos jurídicos celebrados por estos ciudadanos. Lo anterior implica la puesta en marcha de dos acciones puntuales: por un lado, la exención plena de los costos para los trámites de rectificación de todos aquellos documentos, tales como títulos académicos, pasaporte, títulos de propiedad, y otros instrumentos de notariado y registro. Por otro lado, la actualización de estos cambios en todas las bases de datos del orden nacional, de modo tal que esto no afecte el pago de los pasivos pensionales, el acceso a los sistemas de salud y educación, el beneficio de programas estatales, así como la continuidad de los procesos jurídicos del orden penal, civil, laboral, familiar, de reparación como víctimas o restitución de tierras que estos adelanten. Igualmente, es necesario implementar una articulación con los consulados y notarías para la gratuidad de los trámites que en materia de registro civil adelanten los pueblos indígenas.

Es de resaltar, que para una promoción eficaz de estas acciones, la RNEC debe crear una **unidad administrativa especial en asuntos étnicos** que sea transversal a toda la institución y que dependa del despacho del Registrador Nacional, con el fin de dar directrices u orientaciones para la concreción de los principios de diversidad étnica y cultural y de pluralismo; contribuir a la construcción y fortalecimiento de las rutas de atención

intersectorial; identificar la red de prestación de programas o servicios diferenciales para pueblos indígenas y contribuir con ello, al mejoramiento de la oferta institucional. Esta unidad por supuesto sería distinta de la recomendada para el Consejo Nacional Electoral con el fin de articular los asuntos electorales y de participación política de los pueblos, en virtud de la naturaleza jurídica reconocida constitucionalmente para los territorios indígenas, como entidades territoriales.

Esta unidad estará conformada por un equipo de profesionales experimentado en asuntos étnicos y de preferencia con origen étnico, cuyas funciones se centrarán en liderar los procesos de interlocución y articulación con las autoridades de pueblos y comunidades étnicas del orden nacional, para la concertación de rutas de acción que permitan garantizar el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica y la participación política. También deberá contar con un presupuesto para cumplir funciones investigativas, ya sea por cuenta propia o a través de convenios con otras entidades que permitan la formulación de proyectos de ley, planes, programas y proyectos para una adecuación institucional con enfoque diferencial intercultural de manera permanente. Así mismo, deberá liderar y apoyar los espacios de formación y capacitación desde un enfoque intercultural para la planta de funcionarios del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría, y de aquellos funcionarios de otras entidades que cuentan con facultades registrales.

Paralelo a estas acciones de orden institucional desde el nivel central, existe un escenario que debe ser atendido con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de aunar esfuerzos para el mejoramiento de la acción internacional con aquellos Estados en los que habitan pueblos indígenas y se comparte territorio fronterizo, como lo son Perú, Panamá, Venezuela, Ecuador y Brasil por medio de la activación de mesas de trabajo para la celebración de acuerdos que contribuyan a adoptar medidas eficaces, para la eliminación del sub-registro en la población indígena, y de esta forma garantizar la gratuidad y celeridad de la tramitación de la doble nacionalidad, adelantar las campañas de identificación y registro, así como el acompañamiento de los consulados en la implementación de dichas medidas, siempre con observancia de proteger y respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos involucrados.

Por otro lado, en materia del derecho a la participación política, debe fortalecerse la acción interinstitucional a nivel local, por lo que se propone la creación de mesas intersectoriales en materia de participación política y asuntos electorales, con el fin de erradicar toda actividad asociada a los delitos electorales; actualizar los censos comunitarios para la depuración del

censo electoral³⁹, articular a las autoridades tradicionales como veedores del proceso electoral, promover el apoyo de la guardia indígena o de los esquemas de protección propios que tengan los territorios indígenas para garantizar la seguridad en las jornadas electorales. En esto último cobra importancia la articulación de las fuerzas militares, Ministerio de Defensa y el papel de las entidades territoriales a nivel departamental y municipal, en coordinación con el nivel central desde el CNE y la RNEC.

A su vez, se recomienda la incorporación de acciones de seguimiento que garanticen el compromiso de los partidos políticos en la implementación de estrategias para garantizar la transparencia en los procesos electorales y el respeto por la dignidad de los pueblos indígenas, quienes son los más afectados por delitos electorales como el constreñimiento⁴⁰, fraude y corrupción al sufragante⁴¹, información de la que se ha tenido conocimiento a lo largo del trabajo de campo realizado. Se sugiere establecer, frente a estos delitos mencionados, un sistema de alertas tempranas en coordinación con las misiones electorales, los entes de control y la fuerza pública, con la finalidad de incorporar canales y procedimientos expeditos para adoptar medidas de denuncia y prevención.

Resulta necesario adoptar decisiones que contribuyan a establecer la activación de un escenario de concertación con las autoridades indígenas que conlleve a la creación de una comisión de trabajo, la cual debe ser puesta en marcha indistintamente de que se creen o no las dependencias de asuntos étnicos sugeridas tanto para el CNE como para la RNEC. Dentro de las acciones a adelantar en este escenario, se contempla, (i) la realización de proyectos de investigación para el diagnóstico y caracterización de los sistemas de elección tradicional que se llevan a cabo en cada pueblo indígena del país; (ii) implementar estrategias pedagógicas, que conlleven al

³⁹ E incluso la creación de un censo electoral indígena, lo cual debe ser materia de concertación.

⁴⁰ Identificado por las autoridades indígenas de los departamentos de Vaupés, Vichada y Chocó, y el cual implica el ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, así como la concentración y traslado a los puestos de votación de los sufragantes a cambio de dinero o recompensas materiales o debido a las amenazas de terceros no identificados. En Vaupés, se constató que la Defensoría del Pueblo ha denunciado la existencia de este delito, específicamente empleado con los pueblos indígenas.

⁴¹ Este delito fue identificado por parte de los pueblos indígenas en todos los departamentos visitados, el cual opera sobre la base del abuso de las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de los pueblos indígenas, así como en los altos índices de analfabetismo. Estos elementos son utilizados a favor de ciertas maquinarias electorales y consisten en inducir al error al sufragante, por lo cual se trata de un delito cercano al del fraude electoral.

desarrollo de procesos de formación y capacitación para el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos de los pueblos indígenas; (iii) avanzar en reformas frente a la reglamentación sobre la adaptabilidad de la tarjeta electoral para que pueda ser traducido a las diferentes familias lingüísticas existentes en Colombia que cuenten con sistema escritural; (iv) emprender un diagnóstico sobre el censo electoral activo en los territorios indígenas y la georreferenciación de aquellos lugares donde se deban disponer de este tipo de tarjetones; v) las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para generar un escenario con seguridad jurídica que permita la progresividad de los derechos políticos de los pueblos indígenas, así como la restitución de los mismos, en el caso de la vulneración y riesgo de exterminio físico y cultural, a causa de las acciones propias del conflicto armado.

Ahora bien, dentro de las garantías para el ejercicio del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, la mujer como sujeto de especial protección constitucional no ha sido considerada dentro de las acciones institucionales promovidas por las autoridades del sistema electoral, esto llama enormemente la atención, máxime cuando existen órdenes judiciales para su protección y reconocimiento impartidas por la Corte Constitucional, mediante el Auto 092 del 2008 -en línea con el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004-, en el cual se reconoce las condiciones de vulnerabilidad histórica de la mujer por razones de género y víctima en el marco del conflicto armado interno. Por tal motivo se hace una recomendación especial para impulsar y adoptar medidas que contribuyan a eliminar todas aquellas formas que constituyan discriminación o violencia contra la mujer indígena en escenarios de participación política, brindando garantías para el fortalecimiento del ejercicio de sus derechos políticos y su participación en la configuración del poder político tanto en sus comunidades, como en el esquema local, departamental y nacional.

Lo anterior implica la implementación de estrategias tales como procesos de sensibilización con funcionarios y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas sobre el enfoque de género, apoyados en otras entidades gubernamentales o no, que ya adelantan acciones de capacitación, formación y empoderamiento de la mujer como sujeta política de derechos. Además de realizar estudios de caracterización sobre experiencias significativas que reivindicquen el papel de la mujer en los procesos de participación política de los pueblos indígenas de Colombia, Latinoamérica y del mundo que sirvan como insumo para realizar las adecuaciones pertinentes a nivel institucional.

Por otra parte, desde el punto de vista de la adecuación de la estructura organizativa del CNE y la RNEC, se destaca la creación de la Unidad de Atención a Población Vulnerable -UDAPV y del Centro de Estudios en De-

mocracia y Asuntos Electorales -CEDAE, que sin tener trazada la concreción del principio de reconocimiento y diversidad étnica como propósito misional, han adelantado diferentes acciones relacionadas con la garantía del derecho a la personalidad jurídica de los pueblos indígenas.

La UDAPV se destaca como el esquema de atención institucional más innovador y apropiado con el que cuenta actualmente la RNEC para el trabajo de registro civil e identificación en campo, que busca beneficiar a los sectores poblacionales más vulnerables del país. A partir de esta experiencia, los funcionarios de la Unidad, han manifestado, que, sin duda alguna, la atención a los pueblos indígenas impone una serie de retos de orden cultural, lingüístico, político, presupuestal, administrativo y pedagógico particularmente diferencial de otros sectores. Situación que ha llevado a generar cambios respecto a la configuración de este tipo de oferta institucional móvil, ya que su efectividad no solo se mide en términos de superar la barrera de accesibilidad geográfica, sino también en términos de asegurar calidad y pertinencia, esto es, que la oferta sea aceptable en relación a la garantía del derecho. No obstante, su importancia, la permanencia del proyecto en el futuro es incierta debido a la naturaleza jurídica de la Unidad como proyecto de inversión y no como parte del esquema propio de la Registraduría.

Se sugiere que, en el corto y mediano plazo, se institucionalice de manera definitiva el esquema de atención de la UDAPV con una destinación específica de recursos y una correspondiente ampliación de su planta de funcionarios, así como un mejoramiento en la dotación de equipos y de conectividad al sistema de registro desde campo, en aras de mejorar los trámites de rectificación y solicitud de duplicados. Esta recomendación se sustenta en las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, que en línea con el derecho a la igualdad (art. 13, C.P. 1991) y con las obligaciones contraídas a nivel internacional por el Estado colombiano, impone el deber de asegurar una suficiente apropiación presupuestal para garantizar la eficacia, alcance e impacto de la acción institucional para la población vulnerable, como medida que promueve condiciones reales y efectivas de igualdad en favor de grupos históricamente discriminados o marginados, como lo han sido los pueblos indígenas del país.

Conviene al mismo tiempo, preservar el carácter de unidad móvil especial para la UDAPV, sujeta directamente al nivel central, garantizando además que llegue a los territorios indígenas más apartados. Igualmente, es fundamental garantizar que las adecuaciones administrativas a que haya lugar, logren fortalecer la UDAPV con la finalidad de que esta continúe realizando de manera gratuita y con mayor alcance, amplitud y regularidad durante el año y en articulación con las organizaciones y autoridades indígenas, jor-

nadas de expedición, rectificación, actualización y entrega de documentos, teniendo en cuenta además, que en virtud de garantizar y promocionar la participación política, el Acuerdo Final de Paz establece la realización de campañas de cedulación e inscripción, priorizando las zonas marginadas y excluidas. (sub punto 2.3.2).

En lo que refiere al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE, constituido como dependencia del despacho del Registrador, con funciones de investigación y formación tanto de funcionarios como de población en general en materia de asuntos electorales, valores democráticos y recientemente en registro e identificación con cobertura nacional, se destaca que durante los pocos años de labor como equipo de trabajo, ha contado con avances significativos en materia investigativa que sirve como insumo para el desarrollo de campañas pedagógicas y de capacitación en materia de actualización normativa y reglamentaria y enfoque de derechos.

Su papel se ha vuelto cada vez más significativo en la medida que se visibilizan mayores necesidades de mejoramiento de la oferta institucional, sobre todo en lo que refiere al enfoque diferencial étnico, de género, de garantía para un ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, y de concreción del principio democrático en el contexto de posconflicto. No obstante, los esfuerzos emprendidos, el CEDAE todavía se enfrenta a retos que implican el fortalecimiento de su capacidad de acción a nivel territorial, en la medida de alcanzar un mayor reconocimiento como dependencia transversal de todo el esquema organizativo de la RNEC, que sirve para el apoyo y mejoramiento de la calidad y pertinencia en el cumplimiento de los fines misionales. En esta medida resulta imperativo, que el CEDAE participe de manera activa en los escenarios de encuentro y articulación interinstitucional, que se adelanten para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y que guarden estrecha relación con las funciones asignadas a su cargo. Esto debe considerarse, como un paso preliminar para la creación de unidades especializadas para asuntos indígenas tanto del CNE como de la RNEC. A su vez, se considera pertinente que el CEDAE, por su naturaleza misional, sea la dependencia encargada de hacer seguimiento e implementación de las recomendaciones de adecuación institucional con enfoque intercultural presentadas en esta consultoría, de tal suerte que en su cabeza repose la gestión interna para la adopción de medidas de alcance organizativo, presupuestal, político, así como del adelanto de la caracterizaciones y demás acciones de carácter investigativo que hagan falta para la concreción del principio de reconocimiento y diversidad étnica y cultural en el quehacer de la RNEC.

1.2 Acciones a emprender desde la articulación interinstitucional y la concertación con los pueblos indígenas

La implementación de cualquier estrategia para garantizar los derechos de personalidad jurídica y participación política, implica necesariamente la generación de alianzas interinstitucionales que redunden en convenios, programas, planes, proyectos entre otros, bien sean, entre el gobierno central y las entidades descentralizadas del Estado o entre éstas y los órganos autónomos, con el fin de territorializar de manera efectiva los fines esenciales del Estado.

Entre las acciones de articulación que se consideran más urgentes, se encuentra la unificación de un sistema nacional de bases de datos que incluya todos los datos de registro e identificación de los colombianos; de modo tal que permita tener un panorama sobre las características particulares de la población y con ello, garantizar que los ciudadanos se desplacen por el territorio nacional con la plena confianza de que en cualquier momento o lugar puedan acceder a los servicios del Estado sin perjuicio relativo a la falta de información o del cruce de la misma a nivel interinstitucional, constituya una barrera para el ejercicio efectivo de sus derechos.

Contar con un sistema de bases de datos unificado y actualizado regularmente, permite al Estado contar con los insumos cuantitativos y cualitativos para la formulación e implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y rutas de atención con enfoque diferencial territorializado, de tal suerte que el cumplimiento de sus deberes logre mayores alcances en lo que respecta a la oferta institucional y al papel de garante que reviste a la función pública.

La experiencia en Chile es un ejemplo de la eficacia de esta estrategia y sus efectos a nivel del fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y el Estado, en la medida en que cuentan con el acceso las 24 horas del día a un portal online que les permite consultar, descargar y obtener de forma gratuita copias de toda su información documentada, agilizando de esta forma los procesos burocráticos de documentación del registro civil, a la vez que sistematiza y unifica otro tipo de registros como el de propiedad inmobiliaria o vehicular, incluso los permisos de conducción.

Igualmente, una medida prioritaria, es la articulación con el Ministerio del Interior en la consolidación de una base de datos anualizada con los datos personales de los miembros de las comunidades étnicas, la cual debería disponerse en una plataforma virtual de manejo interno para que los funcionarios de las Registradurías, Unidades de Víctimas, Restitución, Entidades de Salud o Educativas, y en general otras entidades, pudieran consultarlas,

y no tener que depender exclusivamente de los certificados de nacidos vivos, o de pertenencia a un resguardo, comunidad o parcialidad indígena para los distintos trámites.

Esto sin duda, aporta al fortalecimiento de las prácticas de autogobierno de los territorios indígenas, pues anualmente sus autoridades presentan un censo padrón en el que se reportan las altas y las bajas, junto con las actas de elección y posesión ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías -DAIRM del Ministerio del Interior. Así mismo, aportaría a la consolidación de un sistema de información de datos personales para los trámites de registro de nacimiento, defunción e identificación, lo cual permitiría depurar con mayor facilidad los censos para el sistema electoral. Esta acción por supuesto, requiere de un trabajo mancomunado de acompañamiento a las autoridades tradicionales sobre la importancia de la actualización de la información de los miembros de sus comunidades, así como del respeto por los nombres y la correcta digitación de los mismos, la precisión en las fechas de nacimiento y demás información como la etaria o la de género que pueda ser útil para garantizar los derechos al nombre, a la nacionalidad, que sumados a otros efectivizan el derecho a la personalidad jurídica.

En línea con lo anterior, se sugiere la revisión de los sistemas de recolección de datos estadísticos con el Departamento Nacional de Estadística – DANE, con el fin de incluir en sus instrumentos de recolección de información, indicadores de sub-registro de nacimiento o defunción así como una variable étnico-racial que permita dar cuenta de la diversidad existente en el país, como un punto de referencia para la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque diferencial. Además de incluir variables para medir la participación política y los niveles de abstención electoral y sus causas en los territorios indígenas.

Se precisa adelantar acciones institucionales enfocadas a la superación del sub-registro e indocumentación, por lo cual se sugiere implementar un proceso de caracterización de la situación de registro y sub-registro de nacimientos e identificación, así como de las zonas donde mayormente se dificulta esta labor. Dicha recomendación surge a petición de los mismos funcionarios de las registradurías seccionales y especiales en aras de focalizar la atención institucional y emprender campañas o brigadas especiales para resolver esta problemática; en ese sentido, la estrategia precisa de un equipo interdisciplinar y la articulación con entidades especializadas en estos campos de investigación, así como con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.

En aras de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural se propone adelantar proyectos de investigación, en articulación con el Ministerio de

Cultura, Ministerio del Interior y centros de investigación social y cultural adscritos a Instituciones de Educación Superior que tengan por objeto caracterizar los sistemas de filiación, transmisión, asignación de nombres propios y apellidos de los pueblos indígenas, así como identificar los sistemas de escritura y traductibilidad de su idioma al alfabeto castellano; establecer condiciones geográficas, de temporalidad, formas de organización política, y construcción de métodos y criterios de trabajo que debieran ser concertados con cada pueblo a partir del reconocimiento de sus propios usos y costumbres, con el fin de garantizar una acción institucional más precisa, eficiente, adecuada y pertinente, logrando así la protección del núcleo esencial de los derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos. Dichas acciones deben estar orientadas desde principios pedagógicos que permitan generar un escenario de reconocimiento intercultural en el que se fortalezca la identidad propia de los pueblos, a la vez que se valore su importancia por parte de las instituciones del Estado y la sociedad en general.

Al respecto, vale la pena destacar la experiencia argentina, en la cual el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas –INAI y la Academia Argentina de Letras de manera articulada, han desarrollado un proyecto de reconocimiento de nombres propios indígenas al punto de contar con una lista de 2300 nombres con sus significados en lenguas originarias la cual sirve como insumo para la corroboración del uso del nombre a la hora del registro, así como en el uso adecuado del mismos respecto a su carácter masculino o femenino (Unicef, 2009).

En igual sentido, resulta vital emprender un proceso de coordinación entre la RNEC y los Ministerios de Cultura, Educación y del Interior para promover campañas de reconocimiento al interior de estas entidades, sobre la auto-determinación de los pueblos, en virtud de la forma en que se han decidido nombrar, acorde a su memoria y vínculos identitarios. Esto debe responder a la superación en estas identidades de alusiones al uso peyorativo que se le ha dado al carácter objetivo de la identidad étnica, por lo que dichas campañas deben insistir en la necesidad de reemplazar nombres como el de Nükâk Makú para identificarles como el pueblo Nükâk Bakk´a. Igualmente se aplica para los pueblos Jiw, otrora Guayabero; Misak, nominado colonialmente Guambiano; Nasa, igualmente llamado Paez; Wamonae, denominado Cuiba, para citar tan solo algunos ejemplos.

Se recomienda fortalecer igualmente la articulación con las registradurías delegadas con el fin de mejorar la oferta institucional de forma territorializada; reivindicando la participación del funcionario en tanto actor territorial, de modo que se vincule a partir de su experiencia en el contexto regional. Esto permitiría ampliar el espectro de acción desde el nivel centralizado

de la RNEC sobre el escenario rural diferenciado en cada departamento, máxime si se considera que la mayoría de pueblos de la muestra habitan en zonas rurales, y que las distancias y desplazamientos no son suficientemente dimensionados por las instituciones a la hora de planear rutas de atención.

Por otra parte se sugiere adelantar un estudio, en articulación con el Instituto Agustín Codazzi, para la identificación de las necesidades de adecuación desde el punto de vista geográfico, que incluya el levantamiento cartográfico del asentamiento de las comunidades, parcialidades y resguardos indígenas, así como de las vías de orden fluvial, aéreo y terrestre y los territorios afectados por el conflicto armado interno, entre otras variables, en aras de superar las barreras de accesibilidad y asequibilidad de los ciudadanos indígenas en materia de personalidad jurídica y participación política. Al mismo tiempo, se requiere generar las condiciones de articulación interinstitucional entre la RNEC y el DANE para exigir de parte de este último, la urgente actualización del censo poblacional de 2005.

A su vez, es de sumo valor, emprender acciones articuladas desde el nivel central de la RNEC, las registradurías delegadas, los departamentos y municipios, así como con los sectores de salud y educación. Esto último, implica involucrar a los respectivos Ministerios, en aras de aunar esfuerzos a nivel territorial para la superación del sub-registro, la identificación y adelantar campañas para la optimización de entrega de documentación. Particularmente, en lo que respecta a las acciones que se puedan adelantar con el sector salud, se distinguen dos escenarios potenciales para la superación de las barreras que fomentan el sub-registro. Por un lado, desde un escenario institucional resulta pertinente fortalecer la política de registro en los centros de salud donde nacen los niños y niñas, ampliando la presencia de actores institucionales con facultades registrales, según lo dispone el artículo 77, de la Ley 962 de 2005. Siguiendo las directrices establecidas por la Unicef (2009), también es conveniente que el sistema de registro en los centros salud del país, se amplíe a toda persona indígena que acude a los mismos y que por cualquier motivo a la fecha, no haya tenido su registro de nacimiento en los términos establecidos por la ley; esta acción beneficiará de manera directa a la población indígena de adultos mayores, quienes se han visto gravemente vulnerados en su derecho a la personalidad jurídica, debido a las dificultades de habla en lengua español o a su poco relacionamiento con el mundo occidental.

Otro aspecto importante a resolver por medio de una acción articulada con el sistema nacional de salud, el Ministerio de Salud y las EPS, es la de garantizar la presencia permanente de un bacteriólogo en las campañas de registro en los territorios indígenas, mientras se estudia la posibilidad de recurrir a

otros métodos de tecnología médica más avanzados, que permitan agilizar la identificación del grupo sanguíneo sin la necesidad de contar con personal especializado, aspecto que mejoraría las condiciones de registro en los lugares de difícil acceso. Esta recomendación se hace, luego de constatar que el no contar con el personal idóneo para la práctica de la prueba de RH, ha sido una de las grandes limitantes para cumplir con los requisitos que soportan dicho trámite, que incluso ha llegado a ser impedimento para el desarrollo de las campañas adelantadas por la UDAPV. Así mismo, se sugiere que se acuerde con el Ministerio de Salud, la expedición de una resolución en la que se reconozca la gratuidad de esta prueba para todos los indígenas del país; cabe anotar, que la sistematización de este tipo de información debería incorporarse a las bases de datos unificadas recomendadas anteriormente.

Otro frente de acción que requiere prioritaria atención, está relacionado con la accesibilidad a la prestación de servicios de salud de la población indígena, en la cual se debe garantizar el ejercicio de los derechos a la salud y a la vida sin que medie la presentación de un documento de identificación como requisito de idoneidad para beneficiarse del sistema. En ese sentido, se recomienda adelantar la implementación de un proceso de registro e identificación biométrica a nivel nacional, el cual sirva, por un lado, como insumo para sistematizar la información y nutrir las bases de datos; y por otro, para garantizar el goce de los derechos sin depender de la portabilidad de los documentos de identificación.

Por otro lado, desde un escenario de la jurisdicción especial indígena, se requiere una acción de adecuación diferencial basada en la protección de las prácticas culturales, que reconozca en el sistema tradicional de la partería un aliado potencial para atender territorialmente las necesidades relacionadas con la expedición de certificados de nacidos vivos; toda vez, que muchos de los niños y niñas que nacen en comunidad reportan mayores dificultades para acceder al registro de nacimiento, que aquellos que lo hacen en condiciones cercanas al ámbito institucional, como lo son el sistema de salud, o el contexto de cabecera municipal y urbano. De tal suerte se sugiere estudiar la posibilidad de asignar a las parteras, facultades que les permitan expedir dicha certificación al interior de las comunidades; facilitando de este modo la acción de la autoridad tradicional como la única facultada para dicho trámite, ya que no siempre se encuentran en sus territorios o deben atender otras responsabilidades jurisdiccionales. Esta estrategia requiere en principio de una concertación con los pueblos indígenas, en aras de respetar sus procesos autonómicos, a la vez, que de ser aprobada se enmarque en un proceso de capacitación y acompañamiento para que quienes realizan labores de partería puedan llevar a cabo esta función con observancia del

cumplimiento de los criterios necesarios para la elaboración de este tipo de documentos.

De manera puntual en materia de articulación con el sector educativo, entendiéndose Ministerio de Educación, secretarías de educación departamentales y municipales, se recomienda generar una alianza estratégica para resolver el problema de sub-registro en niños, niñas y jóvenes indígenas, aprovechando su vinculación temprana al sistema educativo formal, para diagnosticar el estado de registro e identificación de los menores; a su vez, las bases de datos del Sistema integrado de Matrícula- SIMAT, constituyen una fuente que permite reseñar las irregularidades asociadas a la personalidad jurídica, y a partir de ellas emprender acciones direccionadas a superar esta realidad y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación. Dichas acciones deben estar comprendidas a través de la comunicación efectiva y reporte regular de datos sobre estudiantes indígenas que carezcan de registro de nacimiento o tarjeta de identidad. Igualmente, se recuerda que en virtud del interés superior del menor, las instituciones educativas deben garantizar el ingreso a los centros educativos sin limitación, incluso cuando hay ausencia de los documentos de registro o identificación; esta condición debe ser coordinada entre la RNEC y el Ministerio de Educación.

Estas acciones también deben ser vinculantes para las instituciones educativas privadas y todos aquellos procesos de educación propia emprendidos por los pueblos que actualmente operan bajo convenios con las secretarías de educación departamentales y municipales, ya que la carencia de los documentos de registro e identificación de los menores impide que estos sean reportados como estudiantes activos, y en consecuencia se vinculen de manera irregular al sistema; generando una disminución del presupuesto asignado por cada estudiante indígena, que deviene en condiciones de hacinamiento, afectación en el pago de los maestros, sobrecarga laboral, menor calidad de alimentación escolar entre otros, situación que agudiza la vulneración del derecho fundamental a la educación.

Otras de las acciones sugeridas están orientadas, por un lado hacia la coordinación de jornadas de entrega de documentos como tarjetas de identidad, que muchas veces quedan represadas en las oficinas de las registradurías delegadas y no son reclamadas por sus titulares o padres de familia. Cabe anotar que esta iniciativa ya ha sido implementada en el departamento del Cauca arrojando resultados positivos. Por otro lado, permitir el uso de las instalaciones de los centros educativos para adelantar labores de registro por parte de funcionarios con facultades registrales que beneficien a la niñez indígena y en general a las personas que así lo requieran, máxime si se cuenta que muchas veces los padres no cuentan con registro o identificación,

siendo esta una estrategia que de manera alterna y ocasional contribuya a eliminar el sub-registro.

Desde la labor pedagógica, se recomienda adelantar articuladamente con las autoridades indígenas un proceso que vincule a padres de familia, cuidadores y tutores, sobre la importancia del derecho a la personalidad jurídica, la participación política, los valores democráticos, las implicaciones de la duplicidad o pérdida del documento entre otros temas relacionados; esta acción debe entenderse como un proceso de comunicación intercultural que contribuya a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía pluriétnica. Esto tiene sustento en una realidad manifiesta en la cotidianidad de los pueblos -sobre todo en aquellos nómadas, seminómadas o en reciente proceso de sedentarización-, en la que existe un abismo de sentido y cultural en relación a la obtención, uso y porte de los documentos de registro e identificación⁴².

Otros frentes de articulación para garantizar los derechos de personalidad jurídica y participación política, están dados en el campo comunitario y local. El primero supone el aprovechamiento de aquellos escenarios en los que se activa el sentido de pertenencia o identidad hacia la comunidad, tales como las asociaciones de jóvenes, mujeres y productores indígenas o desde los proyectos comunicativos indígenas como emisoras, prensa, redes sociales y portales web, para la difusión y la circulación relacionada con convocatorias de las campañas de registro e identificación, así como todo lo relacionado con actualización normativa respecto de los derechos de personalidad jurídica y participación política. También estos escenarios pueden servir de puente para propiciar el diálogo entre el CNE y la RNEC y los pueblos indígenas, en materia de identificación de necesidades.

Un aspecto a considerar en esta estrategia, es el empoderamiento de las comunidades en la gestión de las condiciones para el ejercicio de sus derechos, de modo que se las acciones emprendidas se establezcan desde la corresponsabilidad entre el Estado como garante y los pueblos como sujetos activos del derecho. Por otra parte, esta estrategia debe estar enfocada al

⁴² En contraposición, las campañas de registro e identificación adelantadas con estos pueblos alientan un imaginario en el que el indígena transita entre dos mundos, de modo que la obtención y el uso de dichos documentos, activa una personalidad distinta mediada por la interacción con la población mestiza, principalmente para acceder a los servicios de salud, educación y otros beneficios que otorga el Estado. Fenómeno paradójico si se enmarca en los desafíos que representa para el Estado Social de Derecho construir un referente de ciudadanía intercultural en la que indistintamente del origen étnico o cultural sea posible poner en diálogo las diversas concepciones de mundo, así como las nociones espacio-temporales que las determinan.

mejoramiento de la oferta institucional y a la optimización de la prestación de servicios mediante la realización de ferias permanentes que de manera coordinada entre las instituciones del nivel local y departamental se adelanten en los territorios indígenas, con el fin de sumar recursos e integrar cronogramas, que permitan dar un alcance integral y ampliado en la que la población indígena se vea efectivamente beneficiada. Esta recomendación surge de una reflexión suscitada en las entrevistas a los funcionarios de la UDAPV y de las registradurías especiales y delegadas, quienes comentan que las campañas de registro e identificación se ven limitadas debido a la falta de recurso humano, económico y operativo, siendo un panorama que podría ser más eficaz si se unifican realmente los esfuerzos emprendidos mediante los programas, planes y proyectos promovidos por las diferentes entidades del nivel local que atienden población indígena. Más si se tiene en cuenta, las obligaciones que se desprenden de las líneas de acción concertadas en el marco de los planes de salvaguarda y los planes de vida, así como de las medidas cautelares que en aras de proteger la pervivencia de los pueblos, vinculan a entidades como la RNEC, el ICBF, la Unidad de Atención a Población Desplazada, la Unidad de Reparación a las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, el Departamento para la Prosperidad Social, las Secretarías de Salud y Educación, Cultura, a las Gobernaciones y Municipios, entre otros.

2. Adecuación de la oferta institucional: criterios para la construcción de una ruta de atención diferencial

La puesta en marcha de una ruta de atención integral en el marco de las competencias de la RNEC en el tema étnico, requiere la incorporación del enfoque de derechos y diferencial, que permita la implementación de una adecuación institucional en distintas dimensiones. En este sentido, con el propósito de brindar una adecuada atención basada en las necesidades y particularidades de los pueblos indígenas como lo implica el enfoque diferencial, es importante entonces, para el desarrollo de esta ruta de atención, considerar los principios de accesibilidad y adaptabilidad de los procesos internos como un punto común entre las delegadas de identificación y registro y de lo electoral, lo que hace referencia a la adecuación de trámites y procedimientos que se especificarán a continuación con respecto a criterios de orientación geográfica y cultural.

2.1 Criterios de adecuación respecto a condiciones geográficas

Es necesario que la RNEC desde su accionar institucional identifique las necesidades de orden geográfico, económico, cultural y político en las que

se encuentra cada uno de los pueblos indígenas del país, como medida inicial para crear, ajustar o adecuar los protocolos y procedimientos, en aras de garantizar de manera efectiva el disfrute de los derechos a la personalidad jurídica y la participación política de los pueblos indígenas. Al respecto es necesario resaltar que la localización geográfica se convierte en una barrera que condiciona la accesibilidad de los pueblos indígenas para realizar los trámites de registro e identificación, así como para participar en los procesos electorales, toda vez que la mayor parte de estos habita en zonas rurales o selváticas. Aunado a ello, se debe reconocer que la configuración de la institucionalidad e infraestructura del Estado se ha desarrollado bajo la relación centro-periferia, expresada en una distinción entre espacios urbanos y no-urbanos, lo cual ha generado una brecha histórica en la que la garantía de condiciones para el ejercicio de los derechos hace mayor presencia en las zonas de gran aglomeración urbana.



FOTO 19: Río Guaviare. Fotografía: Yamile Rojas Luna

Las distancias entre los lugares de residencia de comunidades indígenas asentadas en zonas no-urbanas y las cabeceras municipales constituye una de las más fuertes dificultades para acceder a los puntos de atención municipal de la RNEC, ya que por lo general no hay carreteras pavimentadas y los caminos están atravesados por ríos y trochas; los recorridos son bastantes prolongados debido a las grandes distancias, lo cual implica una gran inversión de dinero y tiempo, que en muchos casos no pueden ser costeados. Por lo cual se sugiere la flexibilización de horarios o creación de franjas de atención para población indígena, considerando la posibilidad de atención en fines de semana u horarios extendidos algunas veces a la semana. Igualmente se considera indispensable que se continúen realizando campañas de registro e identificación de la UDAPV. Sin embargo y en aras de garantizar su efectividad, se sugiere realizar algunas modificaciones a estas campañas en lo que respecta a la frecuencia, zonas geográficas donde se realizan, así como trámites y procedimientos que llevan a cabo debido a sus competencias.

De acuerdo con lo anterior, las campañas de la UDAPV deberán ser más frecuentes y de mayor presencia o expansión en los departamentos con alta población indígena, ya que en la actualidad solo los departamentos de Guajira y Chocó cuentan con campañas permanentes, siendo aún y a pesar de los esfuerzos realizados, insuficientes para cumplir con las demandas de esta población. Igualmente, se recomienda estudiar la ampliación de las funciones y competencias de la UDAPV en pro de la descentralización de los procesos frente a las siguientes necesidades:

- i. Las problemáticas presentadas en relación a trámites de registro e identificación, dando celeridad a estos y buscando evitar el traslado de casos al nivel central y/o departamental. Entre estos se encuentran, la corrección de nombres y apellidos, anulación de registros en el caso de doble registro, entrega de duplicados y renovación de cédulas.
- ii. Constatar de manera rigurosa la inscripción de cédulas en puestos de votación cercanos al lugar de vivienda de los miembros de los pueblos indígenas en el marco de las jornadas de identificación y registro. En la misma vía, en la oferta de jornadas especiales para la inscripción de cédulas a puestos de votación por cambio de residencia o actualización del censo electoral, en atención a las dificultades de acceso y traslado de un porcentaje considerable de la población indígena que no cuenta con los recursos para trasladarse hacia las registradurías para realizar dicha inscripción en las fechas estipuladas.

- iii. De igual manera, es importante ampliar sus acciones en lo relativo a la entrega de cédulas. Este punto es particularmente importante, ya que los indígenas acuden a las campañas por la imposibilidad de llegar hasta las registradurías municipales. Trasladarse hasta las mismas con el fin de reclamar sus documentos de identidad se convierte en un claro obstáculo para acceder al documento. El trabajo de campo permitió identificar que, debido a esta razón, buena parte de los indígenas de diferentes zonas del país, deben conformarse con llevar la contraseña la cual pierde vigencia después de determinado tiempo y con la que no pueden realizar la mayoría de trámites que requieren de la cédula, limitando así su acceso al sistema salud, de educación o a ser beneficiarios de los programas del Estado.



FOTO 20: Chiva Pueblo Misak, Cauca. Fotografía: Yamile Rojas Luna

De manera complementaria, las registradurías seccionales deberán implementar campañas de registro, identificación y entrega de cédulas. En estas campañas se llevarán a cabo los mismos trámites sugeridos para la UDAPV y deberán realizarse en coordinación con las alcaldías y gobernaciones, así

como con las organizaciones y autoridades indígenas. De igual manera y como acción adicional, la RNEC en articulación con los entes territoriales, deberán destinar los recursos económicos o materiales necesarios para proveer y garantizar, en toda jornada electoral, el transporte de las personas indígenas hacia los puestos de votación designados por el Censo Electoral.

Por otra parte, se propone crear una resolución con su respectiva circular, en la que se realice la exoneración de pago de todos los trámites de registro e identificación a todos los miembros de pueblos indígenas del país. Así mismo, deberá crearse una resolución en la que se exonere de multa a las madres indígenas que registren a sus hijos después de los 45 días de nacidos. Esta recomendación está articulada con la necesaria ponderación de los fines misionales de la RNEC que son garantizar el derecho a la personalidad jurídica y la participación política sobre el recaudo de recursos. Así lo presenta la Corte Constitucional en la sentencia C-511 de 1999, en la que reiteró que, ante la obligación de pagar por la renovación de la cédula, prevalecen los derechos constitucionales de personalidad jurídica y de ejercicio y control del poder político (Art. 14 y 40 respectivamente). Lo anterior se explica en la medida que:

El Estado no puede convertir en regla general la recuperación de los costos de todos los servicios que presta mediante el mecanismo de la tasa, hasta el extremo de buscar a toda costa la recuperación de los gastos en que incurra para atenderlos, aun de aquéllos que corresponden a funciones esenciales que buscan asegurar el ejercicio de los derechos políticos. Lo contrario equivaldría al absurdo de que una persona tuviera que pagar por el derecho a ser ciudadano. En consecuencia, es posible no exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público, que desde luego les confiere un provecho económico directo, con mucha más razón resulta jurídica y racionalmente aceptable que se exima a los ciudadanos del pago por el servicio de cedulación, pues, como se ha dicho éste constituye una función esencial del Estado dirigida a proteger la democracia, mediante la implementación de los medios adecuados para que el ciudadano ejercite sus derechos políticos. (Sentencia C-511 de 1999).

2.2 Criterios de adecuación respecto al relacionamiento cultural

Debido a sus particularidades culturales, los pueblos indígenas se enfrentan a barreras de tipo cultural al momento de realizar trámites en las respectivas oficinas municipales de la RNEC. Estas barreras pasan por el desconocimiento de la lengua, los errores en la escritura del nombre en lengua propia, la

dificultad para definir una fecha exacta de nacimiento, y la imposición del lugar de nacimiento en el municipio en el que se expiden los documentos de identidad o registro civil, entre otras.

La RNEC debe adoptar entonces medidas de ajuste que le permitan simplificar al máximo los trámites y procedimientos de identificación y registro para miembros de los pueblos indígenas. En lo referente al nombre, por ejemplo, se deben crear procedimientos especiales que apunten a respetar la especificidad y autodeterminación de cada pueblo en lo que respecta a su comprensión relativa a nombres propios y apellidos, atendiendo a las reglas de filiación propias. La circular 276 de 2014, permite a los indígenas escribir su propio su nombre, “a puño y letra”, de tal manera que su nombre y apellido sean debidamente ingresados en el Formato de Registro Inicial, tal como ellos desean ser registrados. La medida además facilita la corrección de cualquier error previo en el registro o identificación de la persona. Sin embargo, es fundamental la implementación de éste a nivel nacional no discrecional.

Para el caso de los Nükâk, quienes no asignan un nombre a los niños al momento de nacer sino en el transcurso de su infancia, se debe crear como ya lo propuso Pulido (2015) en un estudio previo, un procedimiento en el que en el registro de nacimiento se identifique provisionalmente a los recién nacidos bajo un nombre genérico, garantizando sin embargo la plena identificación con sus padres. Los Nükâk expresan estar de acuerdo con esta solución siempre y cuando en estos instrumentos no se les asigne nombre propio a los niños, sino que en el espacio de nombre propio se utilice de manera genérica el término *Weep-Kobo* que sirve para indicar la existencia de un bebé indistintamente de su género masculino o femenino (Pulido Rodríguez 2015). Este registro será actualizado en el momento en el que la persona reciba o se le asigne un nombre y en algunos casos su género, a través del trámite de corrección. La implementación de este instrumento requiere, adicionalmente la capacitación de todos los profesionales y funcionarios que participan en los procesos de registro y amerita una correspondiente adecuación institucional para que no se sigan presentando arbitrariedades que atentan contra los parámetros culturales que determinan la asignación de nombres propios al término de su primera infancia en el caso del Pueblo Nükâk (Sentencias SU510 de 1998 y T523 de 1997), entre otros pueblos indígenas con tradiciones similares.

Vale la pena recordar que, la interpretación del artículo 8° del Convenio 169 de la OIT le permite a la Registraduría crear procedimientos administrativos especiales de identificación, para proteger la forma tradicional y acostumbrada que tienen los pueblos indígenas de identificarse y así evitar los conflictos

que se puedan presentar frente a los formalismos que se le exigen normalmente a la mayoría de ciudadanos colombianos. En este mismo sentido el artículo 28 del mencionado Convenio exhorta al Estado colombiano para que tome las medidas necesarias para preservar las lenguas indígenas y promover el desarrollo y práctica de las mismas. Dentro de estas medidas el Congreso de la República promulgó la ley 1381 del 2010 para la protección de las lenguas de los grupos étnicos, la cual en su artículo 6° señala que *“los nombres y apellidos de personas provenientes de la lengua y de la tradición cultural usados por los hablantes de lenguas nativas, y más generalmente por los integrantes de pueblos y comunidades donde se hablen estas lenguas, podrán ser reconocidos para efectos públicos (...)”*.

Por otra parte, es necesario mencionar que, en algunos casos, se presentan dificultades para tramitar el registro civil de nacimiento debido a que un porcentaje considerable de miembros de ciertos pueblos indígenas no recuerdan con exactitud la fecha de su nacimiento, entre otras razones, debido a que su percepción del tiempo y calendarios agrícolas o astrológicos no coinciden o distan por mucho del calendario gregoriano utilizado por la sociedad mayoritaria. Por esta razón, es usual que las fechas de nacimiento registradas no correspondan con las reales, situación que se agrava debido al diligenciamiento tardío de registros. Igualmente, es común hallar adultos o ancianos que cuentan con más o menos edad de la que tienen registrada. Para hacer frente a estas situaciones se recomienda formalizar un procedimiento que permita a los funcionarios direccionarlas a la figura de enlace indígena que será descrita más adelante, y deponer las barreras de edad para realizar el registro civil de nacimiento, ya que, en la actualidad, las campañas de la UDAPV no registran a personas mayores de 7 años de edad. La UDAPV deberá registrar a todos los miembros de los pueblos indígenas que lo necesiten sin importar su edad.

En el tema de participación política, frente a la casuística levantada, se hace necesario que la RNEC flexibilice y adecue los procedimientos en pro de la creación de criterios de atención con una perspectiva diferencial para la población indígena, con las siguientes orientaciones:

- i. *Accesibilidad para los procesos electorales.* Debido a la alta tasa de analfabetismo y/o la baja competencia lingüística en el español de la población indígena del país, se sugiere organizar una mesa de consulta con autoridades y representantes de los pueblos indígenas, con la finalidad de considerar la pertinencia de elaborar tarjetas electorales accesibles de votación bien sea con la traducción de su contenido en las lenguas indígenas que cuentan con escritura, o a través de un lenguaje iconográfico de

la información que facilite el proceso de elección. A largo plazo, debería considerarse, la adopción de una tarjeta electoral digital disponible en los puestos de votación, ajustado a una dimensión considerable para personas con dificultad visual como es el caso de los adultos mayores indígenas, quienes presentan grandes dificultades para diferenciar los candidatos y los logos, facilitando de esta forma el ejercicio del sufragio.

Durante las jornadas electorales o de consulta popular, es necesario habilitar acompañantes y/o intérpretes (por ejemplo, docentes indígenas, autoridades o miembros de la guardia indígena) para abuelos o adultos indígenas que cuenten con algún impedimento para leer o comprender la información de la tarjeta electoral o instrumento de consulta, por razones de discapacidad visual o analfabetismo. Así mismo frente al ingreso a puestos de votación se propone garantizar el ingreso a mujeres con niños en brazos, que por circunstancias del medio deben llevarlos consigo, así como a personas mayores de 80 años que aún no cuenten con su cédula renovada. Desde la perspectiva de algunas delegaciones departamentales se considera que existen algunos municipios o lugares en donde sería necesario disponer de un traductor en puestos de votación.

- ii. *Desarrollo de estrategias de comunicación de temas de participación.* Entre otras estrategias se propone crear una estrategia de comunicación en articulación con las emisoras locales y comunitarias y las organizaciones indígenas, que informen a las comunidades indígenas de las fechas y lugares de inscripción, así como de cualquier proceso de participación política.

3. Adecuación institucional en términos de infraestructura

Desde el punto de vista de la adecuación institucional en términos de infraestructura, deben destacarse dos escenarios: el primero relacionado con la planta física y el segundo con las condiciones tecnológicas.

3.1 Adecuación Física

En relación con la planta física es importante señalar la necesidad de implementar acciones encaminadas a la adecuación de ésta en dos niveles, por una parte, en términos de dotación de equipos y herramientas de trabajo y por otra, en el reforzamiento de la infraestructura y los equipamientos que

garanticen entre otros elementos, la existencia de directorios institucionales municipales de cada una de las instituciones involucradas en la atención a población indígena.

Teniendo en cuenta que, durante el trabajo de campo realizado, varias de las dependencias del nivel municipal de la RNEC, se encontraron en condiciones de precariedad con respecto a su infraestructura y herramientas de trabajo esenciales para el desarrollo de sus labores, que generan graves dificultades para garantizar una óptima y apropiada atención. En este sentido es necesario que se mejoren las condiciones de infraestructura física de las registradurías municipales que garanticen condiciones óptimas no solo para la atención sino también de trabajo para los funcionarios de la entidad (en atención a lo que estipula el artículo 120 del Decreto Ley 1260 de 1970), teniendo presente la necesidad de diagnosticar y atender las necesidades específicas de cada registraduría departamental, municipal y especial, por ejemplo, como lo es el caso de los municipios y corregimientos donde el clima es muy húmedo y hay un alto deterioro de los equipos y la documentación, que necesita de la implementación de métodos especiales de archivo y almacenamiento con el fin de garantizar la preservación de los documentos.

En lo que se refiere a la adecuación de la planta física de las registradurías seccionales y municipales, se reconoce la necesidad de implementar medidas de traductibilidad lingüística en la señalética de las oficinas y dependencias departamentales y municipales de la RNEC, para que los miembros de los pueblos indígenas que asistan o se acerquen a las mismas, puedan recibir información en su lengua propia. En consecuencia, se propone que todas las señalizaciones visuales y otra información vital, estén disponibles tanto en español como en las familias lingüísticas indígenas que predominen en la zona o el departamento, y que cuenten con grafía propia. Esta recomendación está en consonancia con lo estipulado en el artículo 28 del Convenio 169 de la OIT y Ley 1381 del año 2010, que exhortan al Estado colombiano a adoptar medidas para preservar las lenguas indígenas y promover el desarrollo y práctica de las mismas.

Al respecto vale la pena resaltar el caso de Chile, donde ha sido exitosa ya que el Servicio de Registro Civil e Identificación, implementó el proyecto “Integración de los Pueblos Originarios” en el cual se pone a disposición de los indígenas Mapuche y Aimara, productos y señalética traducidos en sus respectivos idiomas en las principales oficinas del país.

De igual forma, es imperativo actualizar el software y hardware de todas las registradurías seccionales y municipales, con mayor urgencia de las más apartadas, además de ampliar, instalar y robustecer el sistema de telecomunicaciones en lo que se refiere a conectividad satelital y accesibilidad

permanente a internet. Es importante por otra parte proveer a las seccionales de equipos adecuados para la realización de campañas de registro e identificación, similares a los usados por la UDAP, que permitan y faciliten la realización de jornadas de trabajo en campo, particularmente en zonas deprimidas o de difícil acceso.

Por otro lado, y debido a las ya mencionadas dificultades de acceso a las registradurías municipales de comunidades indígenas que habitan en zonas demasiado apartadas, se hace necesario que la RNEC genere condiciones de asequibilidad aumentando su infraestructura física en varios sentidos. En primer lugar, creando registradurías auxiliares, en los corregimientos de los municipios de gran extensión territorial, como es el caso del corregimiento de Nazaret en La Guajira, además de otros en departamentos como Vaupés y Amazonas.



FOTO 21: Pie de Pató, Alto Baudó,Chocó. Fotografía: Liliana Gracia Hincapié

En segundo lugar, con la creación de registradurías móviles terrestres y fluviales, dependiendo de la particularidad geográfica del departamento, que lleguen a todas las comunidades indígenas de forma permanente. Dichas registradurías contarán con registradores y enlaces étnicos con plenas

facultades de registro civil e identificación. Por ejemplo, en departamentos como Vaupés, Guainía y Chocó, donde la movilidad es principalmente fluvial y los ríos definen la distribución espacial de los lugares de habitación indígena, deberá implementarse una registraduría móvil fluvial. En el caso de departamentos como Guajira, Norte de Santander, Casanare y Magdalena, en los que los pueblos indígenas habitan en zonas dispersas de difícil acceso, deberá implementarse una registraduría móvil terrestre.

3.2 Adecuación y actualización tecnológica

En cuanto a las condiciones tecnológicas, se hace necesaria la creación de un sistema de información interno que consolide los datos de registro e identificación del país y al cual tengan acceso todas las registradurías seccionales, especiales, municipales, auxiliares y móviles. Este sistema deberá estar articulado con las notarías, los consulados y corregidores municipales e inspectores de policía que tienen funciones registrales, quienes podrán ingresar los datos de registro civil directamente. El objetivo principal del sistema es evitar la duplicidad de registros, y facilitar la realización de otros trámites como correcciones, inscripciones a puestos de votación en las campañas, entre otros. Así mismo, facilitaría la descentralización de algunos trámites que tendrían resolución desde lo local, dando celeridad a los mismos.

Por otra parte, muchos pueblos indígenas cuentan con alfabeto propio sin embargo en los registros y sistemas internos de la RNEC aún no es posible hacer uso efectivo de los mismos. Los pueblos indígenas manifiestan la importancia de que se valore el contenido cultural de sus lenguas así como que se incentive y potencie el uso de las mismas desde la atención de los funcionarios hasta la adecuación de los instrumentos para actos de registro civil, en concordancia con los principios constitucionales de pluralismo (art. 7o.), autodeterminación de los pueblos (art. 9o.), reconocimiento de las lenguas de los grupos étnicos (orales o escritas) como lenguas oficiales en sus territorios, (art. 10o.) y la declaración de igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país sin importar que exista una cultura que sea mayoritaria (art. 70o.).

En el caso del Perú, el RENIEC viene implementando el Registro Civil Bilingüe (RENIEC, 2015) cuya misión es el rescate de las lenguas originarias del Perú. El sistema cuenta con un portal oficial en internet, en el cual se encuentra el mapa lingüístico por las jefaturas regionales del RENIEC, los formatos traducidos en algunos idiomas, las cartillas de funcionamiento, la información de las regionales donde se ha dispuesto el registro bilingüe, el material de difusión, así como los protocolos de atención y los denominados

“diversos” acordados con cada etnia. Cabe resaltar que todo el material se encuentra traducido en español y en el idioma étnico correspondiente. Estas estrategias han sido objeto de elogio y seguimiento por parte de los organismos nacionales e internacionales; fue reconocido con la certificación nacional de Buenas Prácticas Interculturales de la Gestión Pública y sigue en acción progresiva para la superación del subregistro, es de destacar además que ya sea en español o en idioma indígena, los registros de nacimiento, defunción, matrimonio y otros estados civiles, tienen la misma validez en el orden interno del Perú (RENIEC, 2015).

De acuerdo con lo anterior, se sugiere incorporar a los sistemas de registro de la RNEC (software) los alfabetos de las lenguas indígenas que tienen grafía, lo que facilitaría la escritura de los nombres y apellidos en lengua propia, así como la realización de correcciones in situ que eviten el trámite de posgrabado en Bogotá, agilizando el proceso. Igualmente, y replicando elementos de la experiencia peruana, se propone adecuar el portal web de la RNEC para que el mismo esté disponible no solo en idioma español, sino también en varios idiomas indígenas.

También se sugiere crear un mapa lingüístico por seccionales departamentales de la RNEC; traducir los formatos (particularmente los que operan como antecedentes para el registro civil de nacimiento, ‘nacido vivo’ y el registro inicial), así como crear un material de difusión en lenguas indígenas para facilitar su uso en las seccionales municipales y corregimientos con alta densidad poblacional indígena. Este material lingüístico debe ser creado en articulación con las organizaciones y autoridades indígenas en cada departamento.

De la misma forma, es indispensable la difusión de información de la RNEC en lenguas indígenas, esto requiere de articulación con los sistemas educativos propios de los pueblos, con las organizaciones indígenas y las emisoras locales entre otros.

Por otro lado se precisa la creación de un sistema nacional de registro civil e identificación, abierto a la ciudadanía, el cual no solo sirva como repositorio general para la recepción del registro civil y la identificación de los ciudadanos sino que además, sirva como plataforma nacional para la consulta y descarga gratuita de los duplicados de registro de nacimiento, estado civil, relaciones filiales, partidas de defunción, entre otros. Esto debe entenderse en concordancia de la política nacional de Gobierno en Línea, como una forma de efectivizar la función pública, disminuir los tiempos y mejorar la calidad de relacionamiento entre los ciudadanos y el Estado, así como de potenciar el uso de las tecnologías de las comunicaciones y la información TIC, como herramientas que coadyuvan a disminuir las barreras de acceso a

los servicios del Estado y al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Se sugiere, que, en un primer momento de implementación, se articule esta estrategia con la infraestructura existente dispuesta por el MinTIC, tal como son los kioskos y puntos Vive Digital.

Igualmente, es necesario tener en cuenta que, para garantizar la efectividad de esta estrategia, es necesario ampliar la cobertura del registro biométrico, con el fin de agilizar los procedimientos y disminuir los problemas relacionados con las duplicidades de identidad y demás asuntos relacionados con pérdida de documentación y exigibilidad de la misma para el goce de otros derechos (salud y educación) así como el acceso a programas de bienestar social ofrecidos por el Estado.

4. Adecuación institucional en términos del recurso humano

Al respecto del recurso humano es importante mencionar que durante las visitas de campo se evidenció que, en las zonas más apartadas y coincidentes con territorios indígenas, no se encuentra suficiente personal disponible para efectuar las labores de registro e identificación, así como las relativas a las de participación política. De igual manera, no se cuenta con la capacitación requerida para la atención diferencial a pueblos indígenas, lo cual repercute de manera negativa en la atención y garantía de acceso de los miembros de pueblos indígenas a sus derechos.

También, se hizo evidente la brecha existente entre el personal de la RNEC y los pueblos indígenas en lo que respecta a los asuntos lingüísticos, que le permitan comunicarse con ellos en sus propias lenguas, pero además que permita la comprensión de sus sistemas de filiación, transmisión, asignación de nombres propios y apellidos, temporalidad, entre otros aspectos culturales de los pueblos indígenas que guardan estrecha relación con los trámites asociados al registro, la identificación y la participación política, que le competen a la RNEC. Frente a estas necesidades identificadas, es fundamental considerar la ampliación de la planta y fortalecimiento de las competencias de los funcionarios asignados a estas labores, así como la vinculación de personal idóneo que emprenda las acciones necesarias para contribuir a la disminución de dicha brecha.

Vale la pena mencionar, que en el Perú, por ejemplo, se han venido desarrollando estrategias mancomunadas entre los órganos estatales encargados del registro y la identificación, con las autoridades indígenas del país. En este sentido, es destacable el hecho de que desde 1996, se han celebrado acuerdos con las federaciones indígenas de la cuenca del Amazonas, en las que se iniciaron experiencias de elección propia de registradores civiles

indígenas, en las zonas más alejadas; proceso que devino en una posterior capacitación, junto con la autoridad tradicional *Apu*, de la comunidad, dando inicio a la inscripción de menores para luego pasar a atender a los adultos indocumentados. Unos años más adelante, la experiencia se amplió hacia la cuenca del Río Santiago, en la frontera norte amazónica, donde se instalaron registradores civiles indígenas. Estos son miembros de las comunidades del lugar y son elegidos colectivamente. Cabe destacar, que todos los registradores elegidos, pasan por un proceso de capacitación, certificación y reconocimiento por parte del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil – RENIEC. La Unicef (2009), identificó que dentro de los aspectos positivos de dicha estrategia se encuentra la recuperación de nombres indígenas en los registros civiles, pues los mismos registradores han logrado promover que al menos el segundo nombre, corresponda a uno indígena.

Al respecto, es fundamental mencionar una experiencia exitosa que se ha implementado con el pueblo Arhuaco en Colombia. En el transcurso del 2014 la registraduría delegada del Cesar y el Cabildo Arhuaco realizaron una articulación cuyo objetivo es mejorar el proceso de registro civil e identificación para este pueblo. Para ello se designó una persona miembro del mismo, Licet Urrutia, a la cual se le otorgaron funciones de registro y otras potestades para la gestión de procedimientos asociados con la identificación. Fue designada para esta función debido a su amplia experiencia previa en esta materia como corregidora de Nabusímake, donde ejerció funciones de registro civil. Como parte de las acciones que adelanta, es de señalar el minucioso registro físico y digital de los documentos expedidos y entregados, que a su vez se alimenta con el propio censo o padrón del cabildo indígena. También se encarga de adelantar los procesos necesarios para gestionar, en articulación con la registraduría delegada, la corrección de nombres; anulación de duplicados, entrega de cédulas, entre otros. Su competencia lingüística en lengua arhuaca así como su misma pertenencia a este pueblo facilita la resolución de estos problemas, ya que esto permite una fluida interacción con los miembros de la comunidad, promoviendo un lazo de confianza que agiliza el registro, identificación así como el invaluable levantamiento de casuística ligada con los problemas concretos que tienen los habitantes del pueblo arhuaco con la Registraduría.

En este sentido, en el corto y mediano plazo se propone la vinculación de tres perfiles de trabajo que se articulen a la acción institucional de la registraduría, con el fin de optimizar la atención diferencial en relación con la garantía de derechos de los pueblos indígenas:

- i. Retomando las experiencias de registradores civiles indígenas en el Perú, así como la de la registradora especial indígena del

pueblo Arhuaco en Colombia, se propone la creación del cargo de **Registrador Étnico** con pertenencia a un pueblo indígena y competencia lingüísticas en la lengua del pueblo que represente. Deberá ser vinculado como funcionario de la RNEC, con plenas funciones de registro e identificación y funciones específicas en el tema de participación electoral. Su labor será realizada directamente en los territorios donde habitan los pueblos indígenas y deberá trabajar en articulación con las autoridades, líderes y/o organizaciones indígenas. Esta figura en principio podría subsanar los problemas ligados al sub-registro en aquellas zonas con fuertes problemas de acceso, predominancia de una o varias lenguas indígenas y alta densidad poblacional indígena. Se sugiere que trabaje de manera articulada con las registradurías delegadas, por tanto, que haga parte del personal de la misma y que desempeñe entre otros, los siguientes roles:

- Análisis de las problemáticas en el contexto específico de cada pueblo y territorio al que visite.
 - Mediación con las dependencias y funcionarios encargados de la registraduría para la exposición y desarrollo de casos.
 - Acompañamiento con la población indígena para el desarrollo de sus trámites fortaleciendo los procesos de traductibilidad técnica y metodológica y como veedor del proceso de la resolución de problemáticas específicas.
- ii. Ampliando el espectro de acción que ofrecen las acciones afirmativas en el marco de la política pública, y tomando como base los principios constitucionales de pluralismo (art. 7o de la Constitución Política de Colombia), autodeterminación de los pueblos (art. 9º), la aclaración de la existencia de igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país (art. 70º), sin importar que exista una cultura que sea mayoritaria, y siguiendo como antecedente la línea jurisprudencial abierta por la Sentencia T-871 de 2013, respecto a la vinculación estatal de docentes indígenas para la promoción de la educación etnocultural en el país, se propone que en adelante, la apertura de todo concurso público de méritos para la vinculación de empleos temporales o de carrera incluya siempre un porcentaje destinado de manera exclusiva, para **la vinculación de miembros de pueblos indígenas en calidad de funcionarios oficiales de la RNEC**. El porcentaje deberá ser determinado teniendo en cuenta varios criterios como: la densidad poblacional indígena en cada departamento, el número

de pueblos que habitan en el mismo, así como el porcentaje de la población indígena reconocida a nivel nacional de acuerdo con el censo nacional. De esta manera, la vinculación de funcionarios indígenas, como medida afirmativa transitoria y en pro de la consolidación del enfoque diferencial de la entidad, busca garantizar que la RNEC reconozca e incorpore a su accionar institucional los aportes y la experiencia que estos funcionarios estarían en capacidad de ofrecerle (incluyendo su competencia lingüística en otra lengua diferente al español, su conocimiento respecto a las características culturales de su pueblo o el de otros debido a su cercanía, así como su propia y particular cosmovisión del mundo), esto como un criterio que contribuya al mejor cumplimiento de los fines misionales de la RNEC, de cara al reconocimiento de una clara y evidente realidad nacional pluriétnica y multicultural.

- iii. Mediante la celebración de convenios o contratos interadministrativos con entidades del nivel intermedio o local como gobernaciones, alcaldías, cabildos indígenas u ONGs, se propone **potenciar y garantizar la vinculación de enlaces indígenas**, principalmente en zonas con alta densidad poblacional indígena, para que se asignen como funcionarios de apoyo en las registradurías municipales, auxiliares o especiales, de tal manera que cumplan funciones de interpretación intercultural en la que operen tareas como mediadores con la comunidad y las autoridades indígenas, traductores o acompañantes en campañas y avanzadas de la UDAPV, así como en jornadas de registro realizadas por las registradurías municipales, auxiliares o especiales.

Por otra parte, el trabajo de campo permitió constatar que en varias zonas del país con fuerte presencia indígena, las facultades registrales delegadas recaen sobre corregidores o inspectores de policía, como mecanismo para garantizar el registro en zonas de difícil acceso no ha contribuido de manera suficiente y eficaz en el manejo apropiado de los procesos de registro, particularmente en lo que compete a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas debido a las brechas lingüísticas y culturales entre estos, pero sobre todo debido a la falta de capacitación, recursos tecnológicos, equipos e infraestructura mínima para llevar a cabo una adecuada y rigurosa labor de registro.

Se encontró además que, debido al tipo de designación transitoria y discrecional de los corregidores e inspectores de policía, los mismos no cuentan en varias zonas del país con la confianza de las comunidades indígenas, ya que cambian de manera permanente y no cuentan con una capacitación

o sensibilización adecuada no solo en lo que respecta a las funciones registrales, sino también en lo que atañe al trato y relación con los pueblos indígenas. Por otra parte, las comunidades perciben sus labores como “poco efectivas” debido a que, entre otras razones, estos no suelen informar con prelación a las comunidades de actividades o campañas de registro, además de contar con sedes improvisadas que no tienen a su disposición los equipos, implementos de trabajo o redes de comunicación adecuados para llevar a cabo las labores de registro, estando incluso a horas o días del lugar de residencia de las comunidades indígenas. Por lo cual es fundamental garantizar la implementación de la medida que dispone el artículo 77, de la Ley 962 de 2005 la cual señala que, “La RNEC podrá autorizar excepcional y fundadamente, a los Notarios, a los Alcaldes Municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, para llevar el registro del estado civil.” Para que sean precisamente los gobernadores indígenas quienes puedan hacer el registro según la necesidad de sus propios pueblos.

En cuanto a la asignación de facultades registrales para corregidores e inspectores de policía, así como para jefes o gobernadores indígenas es imperativo garantizar que la RNEC se comprometa de manera efectiva a proveerles de los equipos, dotaciones, instalaciones, redes de comunicación y material necesario e idóneo para la prestación adecuada y aceptable del servicio registral, según lo dispuesto en el artículo 120 del Decreto Ley 1260 de 1970.

En este y otros casos presentados anterior o posteriormente, es necesario tener en cuenta so pena de incurrir en desacato de la corte, que la sentencia T 025 en lo que respecta la escasez de recursos como argumento por parte de las entidades de carácter público, ha dictaminado, en concordancia con lo dispuesto en el Ley 387 de 1997, que es obligación constitucional de las entidades del Estado en aras de garantizar sus deberes constitucionales y legales, adopten, en un plazo razonable, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos necesarios que aseguren una suficiente apropiación presupuestal. Es claro para la Corte que la escasez de recursos o de apropiación presupuestal no es un argumento válido para aplazar indefinidamente las obligaciones que tienen las diferentes entidades nacionales y territoriales del Estado con los titulares de derechos, mucho menos con aquellos que han sido particularmente golpeados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, como los pueblos indígenas.

Finalmente se sugiere que la Superintendencia de Notariado y Registro en articulación con la RNEC garanticen la idoneidad de los corregidores e inspectores de policía designados para llevar el registro civil, a través de la

vigilancia, seguimiento y asistencia técnica que precisen, según lo dispone el artículo 121 del Decreto Ley 1260 de 1970, particularmente en lo referente al trato y relacionamiento con pueblos y comunidades indígenas en zonas de alta densidad poblacional de los mismos. Para ello se sugiere realizar procesos permanentes de inducción, capacitación y sensibilización de estos, contando a su vez con el acompañamiento interinstitucional de universidades o centros de educación superior del nivel regional o nacional.

4.1 Formación y capacitación del Recurso Humano

Como criterio de recomendación con respecto al recurso humano y sus competencias para el servicio, se dimensiona la necesidad de establecer un elemento pedagógico en términos de formación y capacitación del mismo. Como se constató en el trabajo de campo, existe un porcentaje considerable de instrumentos (circulars y resoluciones) que no son del conocimiento ni de los funcionarios de la institución, ni de los funcionarios de las entidades territoriales que en articulación con la RNEC ejercen funciones registrales, y menos del grueso de la población indígena beneficiaria de las medidas adoptadas en las diversas resoluciones y circulars.

Las visibles brechas culturales y lingüísticas entre los funcionarios y los diferentes miembros de los pueblos indígenas, particularmente en aquellas zonas con alta concentración de población indígena, se materializan la mayor de las veces en faltas por parte de los funcionarios, debido a un equivocado proceder en lo que respecta al respeto de la identidad y el derecho a la autodeterminación de los pueblos, por ejemplo en la inscripción errada de nombres propios y apellidos conforme a las reglas del linaje, filiación o costumbres propias de los pueblos; día o lugar de nacimiento; sugerencias por parte de los funcionarios de cambio de nombre a unos más “sencillos o en español”; trabas o cobros innecesarios en procedimientos y trámites simples para la expedición del Registro Civil, entre otros.

Así mismo se hizo evidente la dificultad de concebir el registro civil como un acto meramente declarativo e instrumental, útil para el acceso a otros servicios, no siendo valorado también como un instrumento que garantiza el respeto por la singularidad de la persona y su derecho a la personalidad jurídica. En paralelo se identificó una falta de apropiación y/o comprensión del valor práctico de los documentos de registro e identificación por parte de los miembros pertenecientes a diferentes pueblos indígenas de la muestra, connatural a sus condiciones de vida en las que no usan permanentemente dichos documentos, lo que no implica la no claridad de sus nociones identitarias y de pertenencia tanto en los aspectos objetivos y subjetivos de la

identidad (conforme a la distinción que hace de estos Pulido Rodríguez, 2015, pág. 11).

A este panorama debe sumarse la necesidad de configurar un cambio de paradigma en el marco de la acción administrativa e institucional de la RNEC, el cual debe pasar de un enfoque de prestación de servicios al de garantía de los Derechos Humanos, enfoque este último sobre el cual está comprometido Colombia a nivel interno desde el punto de vista de la efectividad jurídico política del Estado Social de Derecho, así como desde los compromisos adquiridos como Estado parte de los instrumentos jurídicos del Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos. Todo lo cual precisa de una fuerte acción pedagógica de sensibilización como proceso permanente, capacitación y formación de los funcionarios del nivel central y de las seccionales, así como de aquellas instituciones con las que se suelen emprender acciones articuladas para la superación del subregistro y la indocumentación.

En consonancia con lo anterior, se propone, como un elemento permanente del accionar administrativo e institucional de la RNEC, que se emprendan de manera pertinente y diferenciada las siguientes acciones pedagógicas formativas, de capacitación y sensibilización -en articulación con los Ministerios de Educación, Cultura, Interior y TICs, así como con instituciones de educación superior como el SENA, entre otras-, respectivamente dirigidas hacia el personal de la RNEC; autoridades y representantes de las comunidades indígenas con facultades registrales y público en general:

- i. En primer lugar, en el corto y mediano plazo, es necesario realizar una amplia y permanente campaña de formación y capacitación con los funcionarios de la RNEC del nivel descentralizado (registradores municipales y departamentales específicamente), particularmente en zonas de alta concentración indígena, entre otros grupos étnicos, con el propósito de darles a conocer las resoluciones y circulares de exoneración (973/2016), así como las referentes a los requisitos para el registro civil (276/2014) entre otros, con el fin de evitar que los indígenas incurran en trámites que impliquen gastos o trámites adicionales innecesarios. Estas campañas tendrán la finalidad de formar, capacitar y sensibilizar a los funcionarios de la RNEC en lo respectivo al enfoque diferencial desde una perspectiva intercultural, en aras de mejorar la atención y relacionamiento con los miembros de los pueblos indígenas que acuden a sus instalaciones y/u oficinas. También buscará dotar a los funcionarios de información estratégica en casos que involucran los derechos de los niños y niñas indígenas

en relación al registro e identificación, protocolos de atención en casos particulares, por ejemplo, cuando el padre no registra, en relación a las formas de crianza colectivas o adopción por parte de parientes cercanos, entre otras que se puedan presentar al respecto y en la garantía de derechos de la población infantil en condición de vulnerabilidad.

Como elemento complementario de la capacitación, se sugiere elaborar y dejar a disposición de las registradurías municipales en zonas de alta concentración indígena y/o de zonas de conglomeración de varios grupos o familias lingüísticas, un material guía en una lengua franca diferente al español, que facilite la comunicación entre los funcionarios con miembros de uno o varios pueblos indígenas. Este material deberá contener expresiones básicas de la lengua indígena que le permitan al funcionario una comunicación básica en lo que respecta a los procedimientos que adelanta, como, por ejemplo, el saludo, despedida, cómo preguntar por los nombres, fecha y lugar de nacimiento; edad, entre otras preguntas necesarias para el diligenciamiento de los trámites de registro e identificación.

- ii. En segundo lugar, es necesario establecer escenarios específicos de formación en asuntos étnicos y enfoque diferencial con perspectiva intercultural para los funcionarios de la UDAPV y el CEDAE, debido a la naturaleza de las funciones que atañen a estas dependencias. Como se sabe la UDAPV establece un contacto en campo de manera permanente y directo con las comunidades y pueblos indígenas, y como se corroboró en el trabajo de campo, el personal adscrito a esta unidad, manifiesta la necesidad de contar con herramientas básicas que le permitan establecer protocolos de atención en sus campañas particularmente frente a pueblos con los que no han trabajado, dado que como se señalaba en la mesas de trabajo las formas de comunicación y atención se han ido desarrollando de manera intuitiva sin guía o seguimiento para identificar fortalezas y debilidades de las medidas tomadas.

Igualmente, como es sabido la UDAPV se compone mayoritariamente de personal con perfiles administrativos del nivel técnico y tecnológico, por lo cual es importante contar con la asesoría y formación de profesionales especializados en el tema que les permitan optimizar su labor y potenciar sus aprendizajes en campo. Estos aspectos ameritan entonces un proceso de capacitación, por ejemplo, en la adquisición de algunas competencias lingüísticas en uno o varios idiomas indígenas, pero sobre todo, en el conoci-

miento de las particularidades culturales, geográficas, sociales o económicas de los pueblos indígenas, esto en articulación con los pueblos, garantizando además la flexibilización laboral para ello.

Por otra parte, el CEDAE al ser una dependencia esencial para la formación, capacitación e investigación permanente de la RNEC, requiere una mejor asignación de recursos como Centro de Estudios y con ello es importante que tenga la posibilidad de contar con alianzas de formación con personal especializado, que le permita contar con una oferta de formación permanente en temas de enfoque diferencial en general, que promueva la apropiación de los conocimientos en torno a la perspectiva intercultural y normatividad vigente al respecto y competencias ciudadanas, de tal manera que puedan diseñarse protocolos de atención con esa perspectiva en las distintas dependencias de la registraduría.

Para ello, se sugiere diseñar una propuesta metodológica desde el CEDAE con un proyecto que incluya procesos para trabajar con pueblos indígenas, desde una mirada integral en la comprensión de los valores democráticos desde la perspectiva de los pueblos, incluyendo la elaboración de material en lengua propia. Como un primer foco de atención a corto plazo se recomienda iniciar acciones pedagógicas con los líderes y representantes de los pueblos sobre los temas de registro e identificación, así como en materia de participación política, asegurando la presencia de lideresas y representantes políticas y espirituales indígenas, para que realicen una posterior labor de replicación en sus comunidades, siguiendo el ejemplo de República Dominicana donde las mujeres han jugado un papel protagónico en la interlocución con las comunidades y los procesos que en el caso de Colombia, le competen a una entidad como la RNEC (OEA; Unicef, 2007).

Igualmente, desde el punto de vista de la interlocución y articulación con las autoridades indígenas tradicionales, se recomienda la implementación de un plan piloto en el que la RNEC mediante convenio o articulación con autoridades indígenas generen una escuela de formación para registradores étnicos y gobernadores y jefes de cabildos indígenas con facultades registrales, con el fin de certificarles en el ejercicio de dicha función en los territorios indígenas y a futuro reconocer dicha labor con un salario o compensación económica. Esto implica, además, la capacitación en el manejo de herramientas TIC, el software existente para el registro y la identificación, así como que dicha figura sea elegida comunitariamente.

En relación a la necesidad de reconocer el estatus constitucional otorgado a los territorios indígenas (arts. 286 y 330 de la Constitución Política de Colombia) y la pertinencia de su inclusión en la actual división político-administrativa y por consecuencia en el censo electoral, como un mecanismo indispensable

para garantizar la participación política de los pueblos indígenas, se sugiere emprender un proceso de formación para funcionarios de la Registraduría Delegada para lo Electoral, particularmente para el personal encargado del levantamiento y actualización del censo electoral, con la finalidad de familiarizarles en los temas relativos a territorios indígenas, su importancia en términos culturales e identitarios, así como en el estatus jurídico de los mismos y en la defensa que la ley establece de estos.

De igual manera, es importante señalar la importancia de levantamiento de información que permita adecuar las acciones que competen a la participación y a los asuntos electorales, en correspondencia con las necesidades locales de los pueblos indígenas, que encuentran constantes obstáculos para el ejercicio de la participación política, entre otras razones porque no existe una flexibilización o adecuación de sus protocolos o procesos a la realidad de los resguardos y vida política de los pueblos indígenas. Por esta razón se hace necesario igualmente, habilitar dentro del calendario electoral una semana o un tiempo específico de formación en transparencia electoral al momento de inscribir las candidaturas, dado que como se constató en campo, por las razones mencionadas y la informalidad que opera en varios casos frente a los asuntos electorales con pueblos indígenas, estos son blanco de de la trashumancia electoral y tráfico de votos, en diferentes departamentos principalmente en las regiones de frontera donde habitan pueblos con pertenencia binacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2008) Distribución de los pueblos indígenas de Colombia. Mapa elaborado por la Unidad Legal Regional del ACNUR en Costa Rica. Consultado el 31 de mayo de 2016 http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/Mapa_pueblos_indigenas_Colombia
- Agurto Menares, A., (2004) *Políticas Públicas Para Los Pueblos Indígenas En Chile: Los Desafíos Del Desarrollo Con Identidad, Una Mirada Al Fondo De Desarrollo Indígena De CONADI*. Universidad de Chile Facultad de Ciencias Sociales Escuela de Antropología, Tesis para optar al título profesional de Antropólogo Social. Chile.
- AITUE Fundación (2014) *Mecanismos de Participación Política y Social de los Pueblos Originarios En Asuntos Que Les Son Propios*. Informe de Experiencia Internacional Comparada. Chile.
- Almeida, A. W. (2009). *Tierras tradicionalmente ocupadas: Tierras de Quilombo, Tierras Indígenas, Babaçuais Libres, Castañares del Pueblo, Faxinais y Fondos de Pasto*. Buenos Aires: Teseo.
- Ampudia de Haro, F. (2014). En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética. *Reis. Revista Española de Investigación Sociológica*(146), 239-254.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2010) Gaceta Oficial de Bolivia Ley N° 018 del 16 de Junio. Bolivia. Consultado en: <http://www.ops.org.bo/textocompleto/leyepsi018.pdf>
- Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del Caribe APILA, Comité
- De Defensa Del Mar Asociación de Comunidades Mapuche de San José de Mariquina, Observatorio Ciudadano (2013) *Informe De La Sociedad*

Civil Y Pueblos Originarios De Chile Al Comité Para La Eliminación De La Discriminación Racial De Las Naciones Unidas Con Motivo Del Examen De Los Informes Periódicos 19° A 21° Del Estado De Chile. Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *El Registro De Nacimientos: Consecuencias En Relación Al Acceso A Derechos Y Servicios Sociales YA La Implementación De Programas De Reducción De Pobreza En 6 Países De Latinoamérica.* Consultado en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6309/EI%20registro%20de%20nacimientos:%20Consecuencias%20en%20relaci%C3%B3n%20al%20acceso%20a%20derechos%20y%20servicios%20sociales%20y%20a%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20programas%20de%20reducci%C3%B3n%20de%20pobreza%20en%206%20pa%C3%ADses%20de%20Latinoam%C3%A9rica.pdf?sequence=1>

Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Subregistro de Nacimientos e Indocumentación, Metodología Para su Caracterización y la Medición de Costos Económicos y Sociales.* Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo, La Secretaría General De La Organización De Los Estados Americanos, El Fondo De Las Naciones Unidas Para La Infancia (2006) *Memorándum De Entendimiento Para La Cooperación En Materia De Registro Ciudadano.* Consultado en: http://www.oas.org/sap/docs/puica/MoU_UNICEF_BID_OAS_s.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo, Organización De Los Estados Americanos, UNICEF (2016) *Tercera Conferencia Regional De América Latina Y El Caribe Sobre El Derecho A La Identidad Y Registro Universal De Nacimiento, El Derecho a la Identidad a 2030, el compromiso de las Américas para lograr sociedades justas, democráticas y equitativas.* Consejo latinoamericano y del Caribe y autoridades nacionales de las Américas.

Bernales Ballesteros, E. (2006) *El Derecho Humano A La Participación Política.* Dialnet. Recuperado de: [file:///C:/Users/MaríaFernanda/Downloads/Dialnet-EIDerechoHumanoALaParticipacionPolitica-5085119%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/MaríaFernanda/Downloads/Dialnet-EIDerechoHumanoALaParticipacionPolitica-5085119%20(3).pdf)

Cairo, H., & de La Fuente, R. M. (2003). La autonomía territorial y la cuestión etnonacional de los pueblos indígenas: ¿se descoloniza el poder en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI(189), 39-73.

- Cárdenas, V. H., Jouannet, A., Padilla, G., Maldonado, L., Jijón V. H., Soberanis, C... Salmón, E. (2011) Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_30218-1522-4-30.pdf?120217160954
- Centro de Cooperación al Indígena CECOIN y Organización Indígena de Antioquia OIA (2008). *Indígenas sin Derechos, Situación de los derechos de los pueblos indígenas 2007*. Consultado en: <http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/descarga/anuarioweb.pdf>
- Centro de Derechos Humanos (2014). *Derechos humanos y pueblos indígenas en Chile. Análisis jurisprudencial para procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT*.
- Centro Latinoamericano De Desarrollo Rural – RIMISP (2010) *Diagnóstico y análisis del marco general de la misión y funciones e instrumentos operativos que asigna la Ley 19.253 a CONADI*.
- CIDH (2005) Sentencia del 08 de septiembre. Caso Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia publicada el 08 de septiembre. Consultada en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_130_esp.pdf
- Colombia (1991) *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente
- Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana (2006) *Propuesta Para la Generación Participativa de una Política Indígena Urbana*. Informe de Comisión asesora. Chile. Consultado en: <http://www.ministeriode-sarrollsocial.gob.cl/btca/txtcompleto/polit.indigenasurbanos.pdf>
- Correa, A., (2014) Territorio y Autonomía mapuche: perspectivas y propuestas para nuevos planes de ordenamiento territorial indígena. Chile.
- CRIT. (2007). Proyecto Etnoeducativo Comunitario y Cultural. Ibagué.
- Declaración de Argel (1976). Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. Consultada en <https://es.scribd.com/document/91981925/Carta-a-Los-Derechos-de-Los-Pueblos-de-Argel>
- DNP (2013) *Informe de monitoreo a los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y Asignaciones Especiales. Vigencia 2012 y Primer trimestre 2013*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales. Departamento

Nacional de Planeación. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Informe%20Monitoreo%20PG-AE%202013.pdf>

Fundación Instituto Indígena-Temuco, CONADI (2013) *Informe De Caracterización Niveles De Participación De Mujeres Mapuche En Proyectos Culturales. Regiones Biobío, La Araucanía, Los Ríos Y Los Lagos.*

Gavilán Vega, V., Lagos Candía, F., (2014) *¿Integración social y subordinación política de los Aymara? Un estudio de la certificación estatal indígena en el norte chileno.* Chile.

Gobernación del Amazonas. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental del Amazonas 2012-2015.* Obtenido de http://www.amazonas.gov.co/apc-aa-files/62643331626339656663303832303862/PLAN_DESARROLLO_DEPARTAMENTO_DE_AMAZONAS_2012_2015.pdf

González, J. A., (2005) *Los Pueblos Originarios En El Marco Del Desarrollo De Sus Derechos.* Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/eatacam/n30/art05.pdf>

Grosfoguel, Ramón, (2010) *La descolonización de la economía política.* Cuaderno de investigación. Ávila Pacheco, Peña Meléndez y Línea Derecho Sociedad y Estudios Internacionales (Coords.) Universidad Libre, Seccional Bogotá.

Hall, Stuart. (2006). Introducción: ¿quién necesita <<identidad>>? En S. Hall, & P. Gay, *Cuestiones de identidad cultural* (págs. 13-39). Buenos Aires; Madrid: Amorrortu editores.

Houghton, J. (2007). Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia. En *Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas* (págs. 171- 238). CECOIN.

Instituto de Deportes y Recreación Medellín INDER (2012) *Evaluación institucional para la garantía del derecho al deporte, la recreación y la actividad física en el municipio de Medellín con la Metodología de Cuatro A.* Observatorio del Deporte, La Recreación y La Actividad Física. Medellín.

IMADR (2011) *La Convención Internacional sobre toda forma de discriminación racial (ICERD) y su Comité (CERD): Una guía para actores de la sociedad civil.* Movimiento Internacional Contra Todas las Formas de Discriminación y Racismo. IMADR Oficina de Ginebra. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/ICERDManual_sp.pdf

- Laurent, V. (2010). Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia. *Colombia Internacional* (71), 35-61.
- Mesa de Pueblos Indígenas y DESC. (2012). Introducción. En Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, *Sistematización de seis estudios regionales sobre la situación del derecho a la salud propia y la educación propia de los pueblos indígenas (1998-2010)*. Bogotá.
- Ministerio De Educación, Dirección Nacional de Educación Bilingüe y Rural (2007) *La participación de los pueblos indígenas y comunidades rurales en el Proyecto de Educación en Áreas Rurales - PEAR*. Perú.
- Ministerio De Planificación Y Cooperación, Corporación Nacional De Desarrollo Indígena (2005) *La Participación Indígena En Las Elecciones Municipales 2004, Documento Preliminar CONADI*.
- Ministerio de Planificación, Corporación Nacional de Desarrollo indígena (2008) *Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad*. Chile.
- Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República, Naciones Unidas, Colombia (2016) *Planes de Desarrollo Territorial con enfoque basado en derechos humanos: Guía básica*. Consultado en: www.derechoshumanos.gov.co/.../Cartilla%20Enfoque%20DDHH%202016.pdf
- Observatorio Político Electoral- Universidad Diego Portales (2015) Representación Política De Pueblos Indígenas En Chile: Propuesta Para La Creación De Escaños Reservados. Consultado en: http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/Representaci%C3%B3n-Pol%C3%A9tica-de-Pueblos-Indigenas-en-Chile_XimenaSoto.pdf
- OEA (2007) Resolución 2286 del 05 de Junio. Programa Interamericano Para El Registro Civil Universal Y "Derecho A La Identidad".
- OEA (2008) Resolución 2362 del 03 de Junio. Programa Interamericano Para El Registro Civil Universal Y Derecho A La Identidad.
- OEA (2009) Programa Para La Universalización De La Identidad Civil En Las Américas Puica, Proyecto De Modelo De Legislación Para Registros Civiles En América Latina. Secretaría General. Washington D.C.
- OEA (2016) Resolución 2889 del 14 de Junio. Avance En La Rendición De Cuentas, La Eficiencia Y La Eficacia Y Los Resultados En La Secretaría General De La OEA.
- OEA y Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *Memorándum de Entendimiento*, La cooperación en materia de registro ciudadano. El Fondo

De Las Naciones Unidas Para La Infancia, La Secretaría General De La Organización De Los Estados Americanos.

ONU (1989) *Convención Sobre Los Derechos Del Niño*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

ONU (2008). *Cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Oficina Regional para América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Panamá

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (2012). Bolivia

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (10/2012) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 4. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (12/2012) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 5. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (05/2013) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 6. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (06/2013) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 7. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (09/2013) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 9. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (04/2014) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 10. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, SIFDE Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (07/2014) Democracia Intercultural. Vol. Núm. 11. Bolivia.

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia para la Deliberación Pública (05/2016) *Andamios*. Vol. Núm. 1. La Paz, Bolivia.

- Oscó, M. F. (2010) Pluriversidad Colonialidad de los usos y costumbres. Tribunal Supremo Electoral, Instituto Internacional Para La Democracia Y La Asistencia Electoral Bolivia.
- Pueblo Pijao (2014). *Diagnóstico participativo del estado de los derechos fundamentales del Pueblo Pijao y Líneas de acción para la construcción de su plan de salvaguarda étnica*. Asociación de Autoridades del Consejo Regional Indígena el Tolima CRIT- Ministerio del Interior. Consultado en http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/diagnostico_participativo_pueblo_pijao.pdf
- Pulido Rodríguez, W. R. (2015). *La concepción de identidad de los pueblos indígenas Jiw y Nükâk*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Ramírez, A. H. (2013) Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. *Revista Ius et Praxis de la Universidad de Talca*. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v19n2/art08.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) *EL Registro Civil En Colombia. Doctrina, Jurisprudencia y Normatividad Aspectos Prácticos Relevantes*. Colombia.
- RENIEC Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (s.f.) *Protocolo Para La Documentación De Las Personas Perteneciente A Los Pueblos Indígenas De La Amazonia Peruana*. Recuperado de: <https://www.reniec.gob.pe/portal/html/registro-civil-bilingue/portalrcb2016/5-protocolos/05-protocolo-documentacion-awajun.pdf>
- República Federativa de Brasil. Constitución Política de 1988. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToCld940803>
- Resguardo Indígena Pijao Nicolás Ramírez (2016) *Planes organizativos estructurados. Componente de gobernabilidad, autonomía y jurisdicción especial indígena*. Federación de Cabildos Autónomos de Tolima- FICAT, Ministerio del Interior
- Restrepo, E. (2010). Identidad, apuntes teóricos y metodológicos. En *Identidad, cultura y política. Perspectivas conceptuales, miradas empíricas*. Cali: Cámara de Diputados IX Legislatura; Universidad del Valle; Miguel Ángel Porrua.
- Rojas, Y. (2016) *Autonomía y gobernabilidad indígena. Reflexiones comunitarias sobre el ejercicio de la autoridad en territorios ancestrales*. Red de Funcionarios Indígenas del Poder Judicial de Chile–Red Iberoamericana de Jueces–REDIJ. Santiago.

- Román M. L. (1997) Política y Administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 98. Octubre-Diciembre. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27476.pdf>
- Salgado Lévano, A. C. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78.
- Secretaría de Gobernación (2011) *El derecho a la identidad como derecho humano*. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. México.
- Sin Autor S.A.B (2011) La identidad va más allá de la identificación. 2ª Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. Panamá.
- Tapia, L. (2004). *Territorio, Territorialidad Y Construcción Regional Amazónica*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014) *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*. México. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/El%20derecho%20a%20la%20participaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20mujeres%20ind%C3%ADgenas.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático SIFDE (2012) *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia, Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Bolivia.
- Tribunal Supremo Electoral del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático SIFDE (2013) *Descolonización, Medios De Comunicación Y Democracia Intercultural En Bolivia*. Bolivia.
- Tribunal Supremo Electoral del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático SIFDE (2013) *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad*. Revueltas antineoliberales, Asamblea Constituyente y Democracia Intercultural (2000-2009) Bolivia.
- Tribunal Supremo Electoral Órgano Electoral Plurinacional, Instituto Nacional de Estadística (s.f.) Estrategias Para Mejorar El Sistema De Registro Civil Y Estadísticas Vitales. Bolivia.
- Ulloa, A. (julio-diciembre de 2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa* (13), 73-92.

- UNASUR Unión de las Naciones Suramericanas (2012) Estatuto del Consejo Electoral. Paraguay. Consultado en: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20ELECTORAL%20UNASUR.pdf>
- UNESCO (2005) *Culturas originarias: integración y desarrollo de nuestra diversidad* Artículo de la UNESCO aparecido en el libro "Diversidad cultural: el valor de la diferencia". Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- UNICEF (2003) *Cartilla de Registro Civil*. Colombia. Disponible en: https://www.unicef.org/colombia/pdf/registro_civil.pdf
- UNICEF (2007) *Panel Sobre La Importancia De Las Estadísticas Vitales Para El Análisis Demográfico Y Las Políticas Públicas, Derecho A La Identidad Y Registro Universal De Nacimiento Experiencias Del UNICEF*. Décimo Encuentro Interinstitucional de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) 20 de septiembre de 2007.
- UNICEF (2007) *Registro De Nacimiento e Infancia*. Oficina Regional Para América Latina y el Caribe. Panamá. Consultado en: [https://www.unicef.org/lac/Registro_de_nacimiento_e_inf\(3\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Registro_de_nacimiento_e_inf(3).pdf)
- UNICEF (2007) *Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento Experiencias del UNICEF*. Décimo Encuentro Interinstitucional de la Oficina Nacional de Estadística (ONE).
- UNICEF (2007) *Registro De Nacimiento Universal Y Derecho A La Identidad en Derecho a la Identidad Como Derecho Humano*. Secretaria de gobierno de México (2011) pag.15-30.
- UNICEF (2009) *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*. Consultado en: http://www.proeibandes.org/atlas/tomo_1.pdf
- UNICEF (2010) *Los pueblos indígenas en América Latina*. Consultado el 25 de mayo de 2016 en: http://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf
- UNICEF (2011) *Algo que debemos saber, Registro de Nacimiento en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Consultado en: [https://www.unicef.org/lac/UNICEF_TACRO_boletin_registro_de_nacimiento_06152011\(3\).pdf](https://www.unicef.org/lac/UNICEF_TACRO_boletin_registro_de_nacimiento_06152011(3).pdf)
- UNICEF (2013) *Every Child's Birth Right Inequities And Trends In Birth Registration*. Division of Policy and Strategy. New York. Consultado en: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Embargoed_11_Dec_Birth_Registration_report_low_res.pdf

- UNICEF (2014) *El Estado Mundial De La Infancia De 2014 en Cifras Revelando Las Disparidades Para Impulsar Los Derechos De La Niñez, Todos Los Niños Y Niñas Cuentan*. Nueva York.
- UNICEF, OEA (2007) *Recopilación de Buenas Prácticas presentadas por las Delegaciones de Países*. Primera Conferencia Regional Latinoamericana Sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. Asunción, Paraguay. Consultado en: http://www.movilizando.org/images/buenas_practicas_total.pdf
- Universidad Autónoma de Madrid PTCEDH (2014) *Las TIC Para El Desarrollo De La Identidad Digital Y Cultural De Pueblos Originarios*. Departamento Interfacultativo de Psicología Evolutiva y de la Educación, Universidad Autónoma de Madrid.
- Urrea, F. &. (2001). La construcción de las etnicidades en la sociedad colombiana contemporánea: un caso ejemplar para la discusión sobre etnicidad y grupos raciales. *Conferencia sobre Interculturalidad y Política, Pontificia Universidad Católica de Perú*. Lima. de Colombia.
- Vargas Rivas, G. (2013) *El Desarrollo De La Democracia Intercultural En El Estado Plurinacional Boliviano*. Tribunal Supremo Electoral Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático SIFDE. Bolivia.
- Viaña, J. (2009). *La interculturalidad como herramienta de emancipación*. La Paz: La interculturalidad como herramienta de emancipación.
- Vidal Kling, J. P., Echavarría López, C. I., Cadena Guevara, F., & Ballén Duque, F. (2015). *El Registro Civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad. Aspectos prácticos relevantes*. Colombia.
- Villa, W. (2004). El territorio de comunidades negras, la guerra en el Pacífico y los problemas del desarrollo. En C. Mosquera, M. Pardo, & M. C. Ramírez (Eds.), *Panorámica Afrocolombiana. Estudios sociales en el Pacífico* (págs. 331 – 342). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-; Universidad Nacional
- Walsh, C. (2005). *La interculturalidad en la educación*. Perú: Ministerio de Educación.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Ediciones Abya- Yala.
- Zambrano, C. V. (2006). *Ejes políticos de la diversidad cultural*. Bogotá: Siglo del Hombre

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

Liga Internacional Para los Derechos y La Liberación de los Pueblos (1976) *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, Declaración de Argel*. Recuperado de: <http://www.filosofia.org/cod/c1976pue.htm>

Naciones Unidas (1976) *Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Naciones Unidas (04, 01, 1969) *Convención Internacional Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Racial*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

OIT (1989) *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

ONU. (2008). Cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. . Panamá: Oficina Regional para América Latina del Alto Comisionado de las Naciones.

ONU (2007) *Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

ONU (1990) *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC* Observación General 3 índole de las obligaciones de los estados parte. Recuperado de: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>

ONU (23, 03, 1976) *Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Organización de los Estados Americanos -OEA (2016) *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de:

<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2016/06/convenccion-americana-pueblos-ind.pdf>

JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional de Colombia (1994) Sentencia T-305 del 5 de Julio. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional de Colombia (1995) Sentencia C-109 del 15 de Marzo. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (1999) Sentencia C-511 del 14 de Julio. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional de Colombia (2001) Sentencia C-169 del 14 de Febrero. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia (2003) Sentencia C-292 del 8 de Abril. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia (2004) Sentencia T-025 del 22 de Enero. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2005) Sentencia T-778 del 27 de Julio. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2007) Sentencia T-980 del 16 de Noviembre. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2008) Auto 092 del 14 de Abril. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2009a) Auto 004 del 26 de Enero. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2009b) Sentencia C-615 del 2 de Septiembre. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia (2014) Sentencia T-108 A del 3 de Marzo. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional de Colombia (2014) Sentencia T-232 del 9 de abril. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia (2015a) Constitución Política de Colombia de 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015 Edición Especial Preparada. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Centro de Documentación Judicial (Cendoj) y Biblioteca Enrique Low Murtra-Belm. Imprenta Nacional. Bogotá. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Corte Constitucional de Colombia (2015b) Sentencia T-092 del 5 de Marzo. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) Sentencia del 08 de septiembre. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

LEYES

Congreso de la República de Colombia (1991) Ley 12 del 22 de Enero. Recuperado en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579>

Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 160 del 3 de Agosto. Recuperado de: http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf

Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 134 del 31 de Mayo. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Congreso de la República de Colombia (1995) Ley 962 del 8 de Julio. Recuperado de:

http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3725_documento.pdf

Congreso de la República de Colombia (2015) Ley 1757 del 6 de Julio. Recuperado de:

http://ccong.org.co/files/551_at_LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf

DECRETOS

Colombia (1970) Decreto Ley 1260. Presidente de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.opinionysalud.com/download/Decretos/1970/DECRETO%201260%20DE%201970.pdf>

Colombia (1986) Decreto Ley 2241 del 15 de Julio. Presidente de la República de Colombia. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986.html

Colombia (1993) Decreto Ley 1088. Presidente de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1501>

Colombia (1994) Decreto 158. Alcalde Mayor de Bogotá. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0158_1994.htm

Colombia (1996) Decreto 1397. Ministerio de Interior. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40298>

Colombia (1998) Decreto 1320. Ministerio del Interior. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Decretos/dec_1320_130798.pdf

Colombia (2000) Decreto 1010. Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en:

http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Decreto_1010_de_2000.pdf

Colombia (2001) Decreto 2188. Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/iden_decr_2188_2001.pdf

Colombia (2014) Decreto 2719. Departamento Nacional de planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%202719%20DEL%206%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>

Colombia (2014) *Decreto 1953*. Ministerio del Interior. Disponible en http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1953_2014.htm