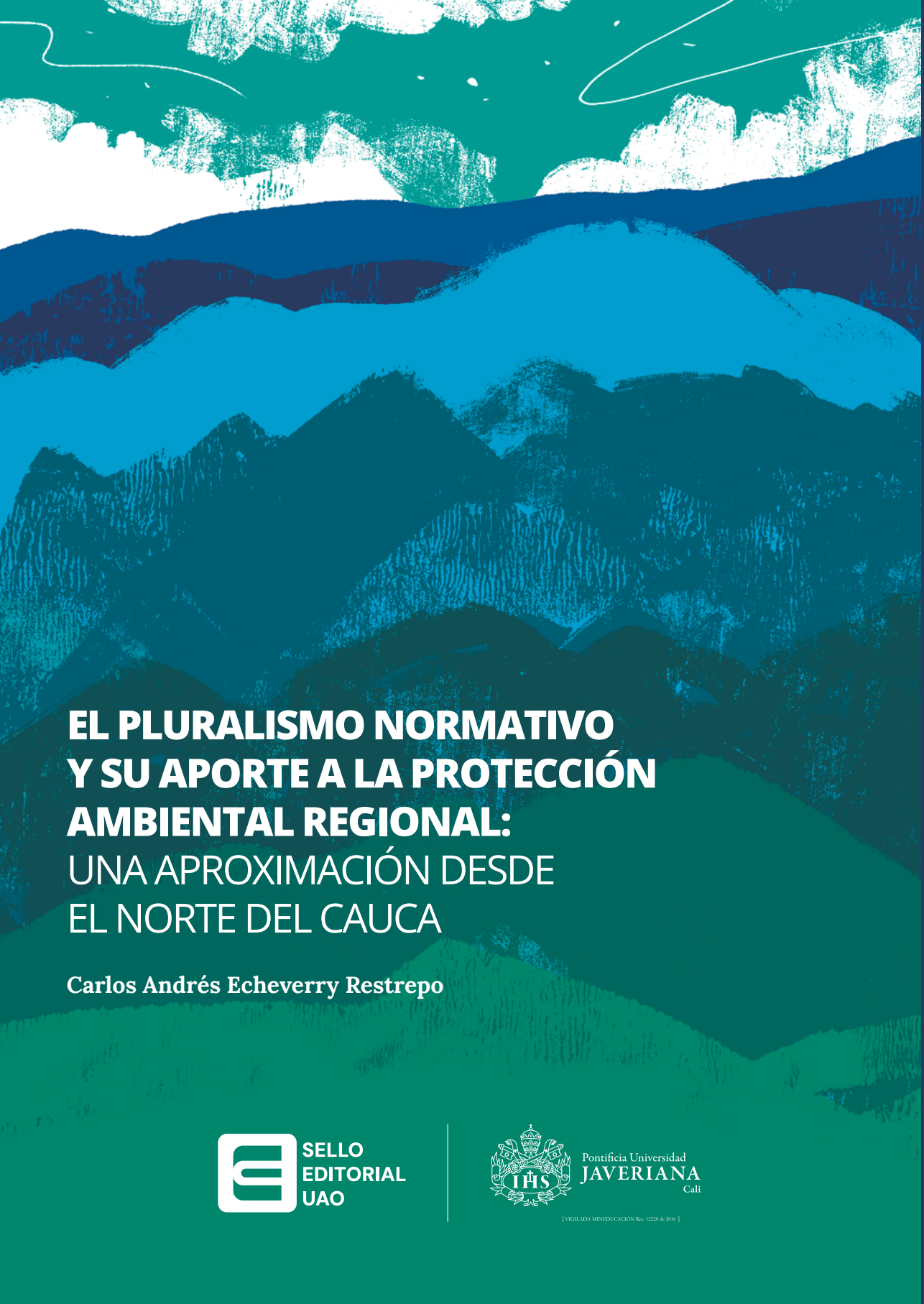




EL PLURALISMO NORMATIVO Y SU APOORTE A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL REGIONAL: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL NORTE DEL CAUCA

Carlos Andrés Echeverry Restrepo



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12259 de 2016.]

EL PLURALISMO NORMATIVO Y SU APOORTE A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL REGIONAL:

UNA APROXIMACIÓN DESDE EL NORTE DEL CAUCA

Carlos Andrés Echeverry Restrepo



Universidad
Autónoma de
Occidente



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[FUNDADA EN 1622 POR SAN JUAN DE LOS RIOS]

Santiago de Cali, 2025

Echeverry Restrepo, Carlos Andrés, autor

El pluralismo normativo y su aporte a la protección ambiental regional : una aproximación desde el norte del Cauca / Carlos Andrés Echeverry Restrepo. -- Santiago de Cali : Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2025.

232 páginas : ilustraciones, figuras ; 24 cm
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-628-7709-60-7

ISBN(e): 978-628-7709-61-4

1. Derecho ambiental -- Legislación 2. Derecho ambiental -- Santander de Quilichao (Cauca, Colombia) 3. Derecho ambiental -- Jambaló (Cauca, Colombia) 4. Resguardos indígenas -- Cauca (Colombia) 5. Protección del medio ambiente -- Participación ciudadana -- Cauca (Colombia) 6. Cultivos ilícitos -- Aspectos ambientales -- Cauca (Colombia) I. Echeverry Restrepo, Carlos Andrés, autor II. Pontificia Universidad Javeriana (Cali). Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Jurídica y Política.

SCDD 344.86153046 ed.23

CO-CaPUJ
lmc/feb. 2025

EL PLURALISMO NORMATIVO Y SU APOORTE A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL REGIONAL: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL NORTE DEL CAUCA

Autor

© Carlos Andrés Echeverry Restrepo

ISBN: 978-628-7709-60-7

ISBN(e): 978-628-7709-61-4

DOI: <https://doi.org/10.71151/JaverianaCali.9786287709607>

Formato: 17 x 24 cms
Primera edición: 2025

Gestión editorial

Equipo de la Pontificia Universidad Javeriana Cali

Coordinación editorial

Claudia Lorena González González

Asistente editorial

Jennifer Ramírez Martínez

Diagramación

Kevin Nieto Vallejo

Corrección de estilo

Harold Cortés

Equipo de la Universidad Autónoma de Occidente

Vicerrector de Investigaciones, Innovación y Emprendimiento
Jesús David Cardona Quiroz

Jefe Unidad de Visibilización y Divulgación de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
Editor
José Julián Serrano Quimbaya
jserrano@uao.edu.co

Coordinadora editorial
Angélica María Bohórquez Borda
ambohorquez@uao.edu.co

© Pontificia Universidad Javeriana Cali
Calle 18 n.°118-250
Teléfonos (57-2) 3218200
Santiago de Cali, Colombia, 2025

© Universidad Autónoma de Occidente
Km. 2 vía Cali-Jamundí, A.A. 2790
Cali, Valle del Cauca, Colombia.

El contenido de esta publicación es responsabilidad absoluta de sus autores y no compromete el pensamiento de la Institución. Este libro no podrá ser reproducido por ningún medio impreso o de reproducción sin permiso escrito de los titulares del *copyright*.

Contenido

11	Prólogo
13	Introducción
17	Contextualización: el norte del Cauca
33	CAPÍTULO 1: Características sociales, económicas y ambientales de la región estudiada
33	Introducción
34	Caracterización general de los municipios de Santander de Quilichao y Jambaló
34	Municipio de Santander de Quilichao
39	Aspectos ambientales en Santander de Quilichao
48	Municipio de Jambaló
51	Aspectos ambientales en Jambaló
62	Conclusión
65	CAPÍTULO 2: Apropiación y control del territorio. Fundamento del sistema normativo ambiental de Jambaló
65	Introducción
66	El derecho en la apropiación y control del territorio
73	Producción normativa con contenido ambiental en Jambaló
99	Normas con contenido ambiental y proceso de adjudicación
104	Legislación de Autonomía Territorial de febrero de 2000
117	Conclusión

125	CAPÍTULO 3: Derecho estatal con contenido ambiental en Santander de Quilichao
125	Introducción
126	Derecho ambiental estatal
141	Producción normativa con contenido ambiental en Santander de Quilichao
154	Conclusión
157	CAPÍTULO 4: Intercambios entre el ordenamiento normativo del resguardo de Jambaló y el derecho estatal oficial
157	Introducción
158	Interacciones normativas
190	Conclusión
192	Epílogo
198	Referencias

“En el territorio primero rigen las leyes y normas de la naturaleza y de la comunidad, antes que las leyes del Gobierno”.

Legislación de Autonomía Territorial de 2000 (Resguardo de Jambaló).

Agradecimientos

A menudo se afirma que la escritura de un libro es una empresa estrictamente individual, donde el autor se sumerge en la soledad de la lectura y la escritura por un largo período de tiempo. Yo difiero de esa creencia, la escritura es un proceso colectivo. No solo se reciben los aportes teóricos de los autores leídos que progresivamente comienzan a aclarar las dudas surgidas a medida que avanzamos, sino también de otras personas del ámbito académico, social o familiar que aportan ideas, información, conocimientos, palabras de aliento y se interesan, además, en su finalización porque lo asumen como un reto compartido.

Este libro, como resultado de mi tesis doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Occidente en el año 2021, fue posible por el acompañamiento del doctor Jesús Alfonso Flórez, quien me brindó una valiosa orientación y guía para superar dificultades encontradas en el desarrollo del trabajo.

También debo agradecer a la exvicerrectora de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Ana Milena Yoshioka Vargas, a la exdecana de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Alba Luz Rojas Martínez, y al Padre Luis Felipe Gómez, rector de la Universidad Javeriana, por respaldar mi inclusión en el programa de formación doctoral, así como a la doctora Ivonne Díaz, decana de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, quien me motivó a participar en la convocatoria del Sello Editorial Javeriano para que mi tesis fuera eventualmente publicada y, por supuesto, a Claudia González del Sello Editorial Javeriano.

Mención especial merece el respaldo de las autoridades tradicionales y otros miembros de la comunidad indígena de Jambaló, como el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia o el coordinador del Núcleo Económico y Ambiental Darío Fernández, sus aportes fueron fundamentales para avanzar, en caso contrario hubiese desistido del proceso de investigación. En este punto debo resaltar que el contacto con las autoridades de Jambaló solo pudo ser posible por la intervención de Paola Ortega Vela, bióloga y especialista en Derecho Ambiental, asesora de la USAID, quien me dio luces para destrabar algunos nudos conceptuales relacionados con el funcionamiento de ciertas comunidades indígenas, a ella mi agradecimiento perenne. Igualmente, agradezco al señor José Onofre, representante legal del Consejo Comunitario de Buenos Aires, al ingeniero Franci Andrés Gómez, exdirector de la Dirección Territorial Norte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), a Hugo Jair Lucumí, funcionario de la Dirección Norte de la CRC y a Gabby Liliana Paz, asesora de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, por abrirme el espacio para acceder a inapreciable información sobre el funcionamiento de la autoridad ambiental en el norte del Cauca.

Mi familia y amigos tienen su espacio en este acápite de agradecimientos y, obviamente, en mi corazón: a mi madre Luz Stella Restrepo, a mi hermana Soraya Echeverry, a mi sobrina Emily Hutchinson, a Javier Salazar y a Andy Hutchinson por sus consejos y apoyo incondicional; a mi padre, Carlos Arturo Echeverry (QEPD), quien desde niño me inculcó amor y respeto por la educación; a mi pareja, Mónica Salazar, por ser mi «polo a tierra» y por alentarme permanentemente a terminar este escrito; a Didier Salazar e Isabel Isaza, quienes siempre me ofrecieron respaldo anímico en momentos aciagos; a Juan Carlos Hincapié Mejía, por ayudarme a salir de laberintos de dudas con su amplio y agudo conocimiento jurídico; a los directivos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali; a Eduar Rivera, Humberto Gutiérrez, Carlos Andrés Correa, Jorge González, Aceneth Tonuzco y Kewy Sarsosa por su respaldo desinteresado y a mis estudiantes del pregrado de Derecho y de la especialización en Derecho Ambiental de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, por plantearme nuevos retos intelectuales con sus preguntas y aportes.

Me disculparán aquellos que, por mi pésima memoria, no recordé nombrar, ya dije al comienzo que todas las vivencias con ellos, en estos años de vida, me acompañaron en la redacción de este texto. Los aciertos aquí encontrados son obra de todos los que nombré e incómodamente callé, pero los errores son de mi indelegable autoría.

Quería dejar para el final a mi hijo, David Echeverry Salazar, mi razón de vida. Sin sus invitaciones a jugar fútbol, sin sus dibujos de Ben 10 o de la Hora de Aventura, sin sus llamados para ayudarlo a resolver algún inconveniente con la plataforma en la que atendía sus clases durante la fase más aguda de la pandemia, o sin sus preguntas sobre cuál es el «alien» más poderoso de Ben 10, seguramente no habría tenido la fortaleza mental para terminar de escribir este documento. A él, todo.

Prólogo

Es un lugar común afirmar que Colombia es un país diverso en su geografía y en los grupos humanos que la habitan, por lo que se debe respetar tal heterogeneidad. Sin embargo, esta conclusión es una tarea en muchos campos aplazada, o en muchas ocasiones negada.

El autor del presente texto nos convoca a reflexionar sobre los alcances que tiene pasar de la aceptación de la natural diversidad al pluralismo, teniendo como referente institucional la declaración de la Constitución Política de 1991 en su artículo 7, en el cual se afirma: «El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana». El campo específico de esta reflexión es el pluralismo jurídico.

Si bien Carlos Andrés Echeverry nos sitúa en el debate teórico sobre el «Derecho» en cuanto a su definición y aplicación, su propósito es invitarnos a pensar este nodal asunto para las relaciones entre los seres humanos desde la lógica territorial. Es decir, en el espacio concreto de unos municipios en el departamento del Cauca, Colombia, donde se conjugan las normatividades con base ancestral del pueblo indígena Nasa con las provenientes del Estado.

Esta interacción entre lo comunitario ancestral y el ordenamiento jurídico del Estado la cruza el autor con otros sujetos presentes en la dinámica de ejercer poder y control sobre el territorio, pero cuya característica es estar por fuera de la ley, en tanto que le declara la guerra al Estado, a los cuales denominan «instituciones rivales», refiriéndose en concreto a la entonces guerrilla de las FARC-EP la cual firmó Acuerdo de Paz en 2016, que en su práctica también dictaba normas sobre el uso del territorio.

El autor concluye que «a pesar del negacionismo de los defensores del monismo jurídico, o de la pretensión de universalidad o superioridad del derecho estatal, es incontestable el hecho que, de facto, en el país operan sistemas normativos de diversos orígenes, todos ellos con la intención de regular la conducta humana y alcanzar ciertos fines, realidad que motiva a superar esa visión anacrónica que resumiríamos en una frase: un Estado, un solo derecho».

El núcleo problemático que sirve de articulación en esta triple relación normativa es el territorio, pues este acervo de patrones de regulación del comportamiento se refiere a delimitar el uso de la naturaleza, la cual es considerada como «recurso»

para unos o «bienes esenciales» para el pensamiento indígena que establece un vínculo filial con la tierra.

La pregunta de fondo que anima todo el texto es cómo emerge en esta pluralidad normativa las posibilidades de hacer de este espacio un territorio sostenible, es decir, si este haz de relaciones normativas que se presentan muchas veces contradictorias o en abierto conflicto, y en algunas coincidentes o complementarias, pueden aportar a que se preserven los ecosistemas, se respete y promueva la diversidad étnica y cultural, en un contexto de relaciones económicas y sociales equitativas. Interrogante que sigue atrapando el sentir, el pensar y el hacer de los pueblos y comunidades en toda la geografía nacional.

Problemática abierta, pues el texto nos presenta unos hechos, plantea el debate, pero nos deja en el horizonte la reflexión entre el monismo y el pluralismo jurídico en el contexto de las relaciones de los seres humanos y su entorno, para vivir un presente con perspectiva de sostenibilidad.

Jesús Alfonso Flórez López

Universidad Autónoma de Occidente

Introducción

Colombia es un país diverso. En materia ambiental hay una gran variedad de ecosistemas, pisos térmicos y biodiversidad. En cuanto a grupos sociales, tenemos a comunidades tradicionales afrocolombianas, 102 pueblos indígenas de acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) u 87 según el registro del Ministerio del Interior. En relación con ordenamientos normativos, a pesar del dogma oficial de la existencia de un solo derecho, la realidad muestra una pluralidad de mecanismos jurídicos producidos por diversos campos sociales que regulan e influyen en el comportamiento humano.

En relación con el aprovechamiento y acceso a los elementos constitutivos de la naturaleza, necesarios para la realización de ciertas actividades económicas, el mantenimiento de funciones humanas vitales o para la preservación de prácticas culturales construidas a partir de una concepción y relación especial con la naturaleza, el elemento normativo ha jugado un papel central. El Estado, grupos sociales como algunas comunidades indígenas o afrodescendientes, e incluso actores armados ilegales, han diseñado estructuras organizadas (órganos y procedimientos) de producción normativa con contenido ambiental, y han acopiado medios y recursos para garantizar el cumplimiento de esas reglas.

Aunque las finalidades de estas normas pueden ser diferentes, todas han contribuido, en mayor o menor medida, a proteger el medio ambiente. Por ejemplo, para el derecho ambiental del Estado, el objetivo es garantizar el derecho a un entorno saludable. Para una comunidad indígena como la del resguardo de Jambaló, la finalidad es proteger a la madre tierra y defender su autonomía territorial. En el caso de un grupo armado como la guerrilla de las FARC, una de sus metas era mantener algunas zonas bajo su control en buen estado de conservación para evitar ser detectados por la fuerza pública.

Este texto tiene como objetivo general analizar el aporte a la protección ambiental de los sistemas normativos del municipio de Santander de Quilichao, que representa al derecho estatal, y del resguardo de Jambaló, propio de una comunidad étnica. Parte de la premisa de que la pluralidad de sistemas normativos es una realidad, en contraste con el de “ilusión” del centralismo jurídico (Griffiths, 2007, p. 152). Se busca examinar cómo se ha abordado la cuestión ambiental en esta región del norte del Cauca y, además, qué tipo de interacciones, intercambios o barreras existen entre estos sistemas, con el fin de fortalecer la protección de los recursos naturales, afianzar la autonomía de cada sistema y mejorar la expectativa de cumplimiento de esas prescripciones en los destinatarios.

Para alcanzar ese objetivo, en primer lugar se describirán algunas características sociales, económicas y ambientales de Santander de Quilichao y Jambaló. El conocimiento de la región de estudio permitirá apreciar el contexto de diversidad social, ambiental e institucional desde donde se producen algunas normas con contenido ambiental.

En segundo lugar, se hará un recuento histórico del resguardo haciendo énfasis en su papel como instrumento para la protección del territorio de las comunidades indígenas y el refuerzo de su autonomía política y jurídica, para luego describir los diferentes órganos que producen y aplican el derecho en el resguardo de Jambaló. En este acápite resulta clave el rol que el derecho estatal ha desempeñado en la restitución de tierras para los indígenas y en la creación de una institución jurídica (resguardo) que facilitó el manejo de esos territorios, la concentración de los miembros de comunidades indígenas y la preservación de su derecho propio, sin desconocer que en algunos momentos se expidieron disposiciones normativas que pretendieron arrebatarles tierras o insertarlos forzosamente en la cultura occidental. Por último, se explicarán las normas con contenido ambiental que rigen en ese resguardo y algunas figuras propias como la desarmonía y el remedio.

En un tercer momento, se explicará la estructura orgánica y el alcance del derecho ambiental estatal, enfocando el análisis en una entidad territorial como lo es el municipio de Santander de Quilichao. Para ello, se revisarán los acuerdos y decretos municipales que intentan ofrecer protección al medio ambiente del municipio.

Finalmente, se revisarán los intercambios y relaciones presentadas entre el sistema normativo estatal y el indígena. En este orden, se hablará de «filtros» y «barreras», dispositivos jurídicos que permiten o impiden los intercambios entre los sistemas normativos, bien sea para actualizar algunas de sus instituciones y mejorar con ello la perspectiva de cumplimiento de sus normas, o bien para garantizar un espacio de autonomía en sus ordenamientos. Interesa también evidenciar los mecanismos explícitos e implícitos utilizados por el derecho estatal para imponer sus reglas y cómo los pueblos indígenas se han valido del derecho estatal como instrumento para fortalecer su resistencia y demandas de respeto por su autonomía.

Lo expuesto permitirá evidenciar que los intercambios utilizan figuras o instituciones jurídicas propias del derecho oficial para reforzar su legitimidad hacia el exterior y, al mismo tiempo, el derecho estatal formal se beneficia de esos sistemas normativos propios porque coadyuvan al logro de una finalidad constitucional, como lo es la protección ambiental en lugares donde su presencia institucional es baja o prácticamente inexistente, y también lo legitima a nivel interno y externo (*verbigracia -v.gr.-* a nivel internacional) al reconocer cláusulas constitucionales

como la de multiculturalidad, autonomía jurídica y política de comunidades étnicas y de propiedad colectiva.

Para el logro de los anteriores propósitos, se inicia a partir de algunos aportes ofrecidos por el pluralismo jurídico para cuestionar el dogma oficial de que el derecho estatal es el único derecho. Partiendo de la definición de Vanderlinden (1989) sobre pluralismo jurídico, entendido como «la existencia, al interior de una determinada sociedad, de mecanismos jurídicos diferentes que se aplican a situaciones idénticas», se sostiene que en el norte del Cauca existen mecanismos jurídicos distintos (normas estatales, comunitarias, de grupos rivales, etc.) que se aplican a situaciones idénticas, en nuestro específico caso, en materia de acceso, extracción y manejo de elementos constitutivos de la naturaleza, y esa aplicación depende de varios factores como la débil o fuerte presencia de quienes aplican la norma, la legitimidad de esas prescripciones en los destinatarios, la evaluación — por parte de los destinatarios de la norma— de las consecuencias negativas por su incumplimiento, de los recursos con los que cuenta el que aplica la norma para garantizar su observancia, entre otros.

De igual manera, el desarrollo de los conceptos de campos sociales semiautónomos (Moore, 1978), y de interlegalidad (De Sousa Santos, 1977), relacionados con los intercambios sucedidos en los campos donde se producen los mecanismos jurídicos, nos permitirá apreciar que las relaciones e interacciones entre los dos sistemas normativos influyen en algunas de sus instituciones, mostrando, con ello, que no funcionan con total autonomía e independencia, y que tienen un carácter interdependiente y complementario.

Aunque la finalidad de esta obra no reside en una valoración exhaustiva e integral del principio de sostenibilidad en la región estudiada, la descripción, en el primer capítulo, de algunos datos e información de orden económico, de inclusión social y del estado de los recursos naturales en la región, nos ofrece un panorama general y aproximado del estado de consecución de ese principio. Asimismo, la descripción y análisis del elemento normativo con contenido ambiental brinda luces sobre cómo se entiende la gestión del entorno natural, como componente del principio de sostenibilidad, en el derecho estatal y el derecho de la comunidad indígena del resguardo de Jambaló donde, para el primero, es un bien jurídico divisible (apelando al concepto de «recurso natural») que ofrece servicios deseables para la población y respecto del cual se imponen unas obligaciones de protección y aprovechamiento racional, mientras que para el segundo es un todo, un ser vivo superior («madre tierra») que define su cultura y cosmovisión.

En la Legislación de Autonomía Territorial de 2000, la norma central del resguardo de Jambaló que regula diversos temas incluido el ambiental, se afirma que «en el

territorio primero rigen las leyes y normas de la naturaleza y de la comunidad, antes que las leyes del Gobierno». Aunque este texto destaca que la comunidad ejerce un control estricto sobre el acceso, manejo y control de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables —hasta el punto de que la Corporación Autónoma Regional del Cauca solicita autorización a las autoridades tradicionales para ingresar a su territorio—, no podemos ignorar que esas «leyes del Gobierno», y sus interrelaciones con las normas comunitarias indígenas, han contribuido a fortalecer la cultura jurídica Nasa. Es decir, aunque esas leyes estatales no imperan dentro del resguardo, han sido útiles para la evolución progresiva de sus instituciones jurídicas.

Finalmente, se destaca el carácter de campo social semiautónomo (Moore, 1978) de la comunidad indígena del resguardo de Jambaló, al demostrarse su capacidad para emitir normas con contenido ambiental y disponer de mecanismos para asegurar su cumplimiento. No obstante, esta producción y aplicación normativa ocurre dentro de una matriz social más amplia que influye en estos mecanismos jurídicos, muchas veces a instancia de la propia comunidad étnica, cuando diseña filtros que facilitan y promueven esos intercambios o interrelaciones.

Contextualización: el norte del Cauca

El desarrollo normativo del uso, aprovechamiento, apropiación y protección de los elementos constitutivos de la naturaleza en ciertas partes del país ha navegado en cauces distintos al esperado por el marco normativo institucional. Grupos sociales específicos, como algunas comunidades indígenas o afrocolombianas tradicionales, tienen sistemas normativos o mecanismos jurídicos propios que en ocasiones preceden a la creación del derecho del Estado y fueron contruidos a partir de sus cosmovisiones, relaciones sociales o sus tradiciones, intentando con ello regular e incidir en la conducta humana en relación con el medio ambiente. Cuando surge el derecho estatal, con su pretensión de uniformidad, universalidad y hegemonía, esos «otros derechos» o sistemas normativos alternativos fueron invisibilizados, en un primer momento, por el discurso oficial y académico, ya que el único derecho considerado válido era el del Estado.

Aunque la teoría tradicional o el «paradigma convencional» del derecho (De Sousa Santos, 1987, p. 280), es decir, la monista jurídica, solo reconoce como «derecho» el producido por el Estado que cumple con los requisitos de validez —es decir, una norma emitida por una autoridad competente, sujeta a un procedimiento previamente y legalmente establecido, y derivada de una norma fundamental¹—, el pluralismo jurídico y los estudios poscoloniales han demostrado la existencia y circulación en la sociedad de diversos sistemas jurídicos, siendo el sistema jurídico estatal solo uno de ellos (De Sousa Santos, 1987, p. 281).

En la realidad social, esos mecanismos jurídicos o sistemas normativos alternativos al derecho oficial seguían siendo creados y en gran medida eran cumplidos u observados por los destinatarios de las prescripciones, esos derechos «bastardos» (Bonilla Maldonado, 2020) eran un hecho y el pretendido centralismo jurídico «un ideal, una pretensión, una ilusión» (Griffiths, 2007, p. 152).

¹ La validez connota varias instancias: «primero, la validez de la norma, que es creada por acto espacio-temporal, determinada en su procedimiento por una norma fundamental y cuya pretensión es regular una conducta social. Su validez formal es derivada de su creación procedimental y su validez material responde al orden específico en que se aplica. El orden jurídico extrae su validez de una norma fundamental e, igualmente, supone y exige un mínimo de eficacia social: ello lo diferencia de un mero formalismo abstracto y sin proyección alguna» (Mejía, 2005, p. 66).

Esos mecanismos jurídicos² o sistemas normativos alternativos al derecho estatal han evolucionado a través de sus relaciones e intercambios con otros órdenes normativos. Un ejemplo es el derecho indígena, que ha adoptado instituciones jurídicas propias del derecho estatal, como los principios jurídicos (por ejemplo, el de prevención o precaución), la definición de reglas para la producción normativa (órganos competentes y etapas en el proceso de creación de normas), la descripción de consecuencias jurídicas por el incumplimiento de ciertas disposiciones y los procedimientos para imponerlas. También ha habido una transición progresiva de un derecho predominantemente oral a uno escrito, con una estructura similar al derecho estatal (presupuesto normativo, un supuesto de hecho y una sanción o remedio). Asimismo, ha acatado límites constitucionales, como el respeto y garantía de los derechos fundamentales, por mencionar algunos. Esto demuestra que estos ordenamientos «alternativos»³ se nutren de instituciones del derecho estatal para reforzar su reconocimiento externo como derecho propio. A su vez, brindan al derecho oficial una oportunidad única para ganar legitimidad al reconocer cláusulas constitucionales sobre pluralismo cultural o propiedad colectiva, y para contribuir al cumplimiento de fines constitucionales, como el derecho a un ambiente sano, en territorios donde es difícil ejercer vigilancia y control efectivo.

Esa heterogeneidad normativa ha resultado de un proceso continuo de acuerdos velados o explícitos entre los agentes sociales e institucionales y dispone de figuras específicas diseñadas para intervenir en la conducta humana, muchas de ellas tomadas del ordenamiento jurídico estatal formal y adaptadas con algunos cambios, otras son únicas cuyo alcance no es posible establecerlo con parámetros de interpretación normativa formal, dada su relación con cosmovisiones o particularidades culturales solo comprendidas a plenitud por quienes comparten lazos sociales con determinado grupo (v.gr. la concepción remedial del castigo en el pueblo Nasa, o el carácter desequilibrante de la falta o infracción en la relación comunidad-naturaleza).

En cuanto a los sistemas normativos orientados a la protección del medio ambiente, desde los primeros años de nuestra historia republicana el derecho institucional dominante ha establecido que el acceso a los recursos naturales se realiza por ministerio de la ley (de manera libre y sin permiso) cuando se destinan al uso vital o al consumo doméstico, y mediante autorización en los demás casos. Sin

² Por «mecanismos jurídicos» se entenderán distintas instituciones que pretenden incidir en la conducta de las personas o en la propia construcción de normas, entre esos «mecanismos» se pueden mencionar las reglas, los principios, las sanciones, los órganos y fuentes de producción normativa, etc.

³ Por «ordenamiento alternativo», «normas alternativas» o «sistema normativo», se entenderán las reglas de origen distinto al formal institucional (las fuentes de derecho estatal), que resultan de un acuerdo entre agentes sociales cuyo propósito es influir en el comportamiento o la conducta humana.

embargo, la complejidad geográfica del país dificulta el control administrativo o policivo sobre las obligaciones establecidas en dichas autorizaciones. Además, la multiplicidad de dinámicas sociales y las secuelas del conflicto armado en Colombia han creado un terreno fértil para la formulación de acuerdos entre individuos u organizaciones, expresados en reglas de convivencia propias, con el fin de suplir la limitada capacidad de intervención estatal en algunos territorios.

El norte del departamento del Cauca constituye un buen ejemplo de la interacción entre una diversidad de agentes sociales (comunidades afrodescendientes, mestizos e indígenas) y estatales (entidades del orden nacional o local), y de conflictos por la apropiación y control del territorio que exigen una adecuada regulación bien sea comunitaria o institucional, e intervención oportuna en aras de evitar su extensión y profundización. La erradicación de bosques naturales, el cambio de uso del suelo (como el de suelo de protección a uno con actividad agrícola o pecuaria intensiva), la minería ilegal⁴, el crecimiento de la población y su expansión a zonas de interés ambiental en materia forestal, la aplicación de fertilizantes y pesticidas al suelo, la desecación de humedales para destinarlos al cultivo o a actividades agropecuarias, la quema de residuos o su disposición final en sitios sin las condiciones necesarias que aseguren su inocuidad, o sin un manejo técnico adecuado, constituyen factores de deterioro ambiental percibidos como problemáticos en la convivencia social.

Los municipios que conforman la región estudiada (Jambaló y Santander de Quilichao) se caracterizan por tener una población y distribución étnica afrodescendiente, indígena y mestiza. Según Duarte Torres (2018, p. 64), para el año 2015 el 48 % de la población en esta región correspondería a afrodescendiente, el 30 % a indígena, y el restante 22 % a poblaciones sin adscripción étnica. En uno de ellos (Jambaló) existe un orden normativo alternativo al estatal, propio de la comunidad indígena Nasa y, en el otro (Santander de Quilichao), emergen con mayor intensidad las instituciones formales y el derecho positivo estatal.

La región se distingue por la existencia de una economía subterránea que ha afectado las relaciones sociales y la confianza en las instituciones oficiales, el

⁴ Con el Auto sobre el Caso No. 005, Auto No 078 del 8 de noviembre de 2018, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2005) avocó conocimiento de la situación territorial en la región del norte del Cauca, en los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribío y Caldono, que incluye los hechos presuntamente cometidos por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, entre el 1 de enero de 1993 y el 1 de diciembre de 2016. En ese Auto se hizo referencia al Informe No. 1179653 de la Fiscalía General de la Nación sobre estructuras y perfiles del Bloque Occidental de las FARC, 2018, donde se menciona que «en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suárez, han existido daños a bosques primarios con retroexcavadoras en zonas dominadas por las FARC-EP y hay evidencias de deforestación para generar cultivos de coca» (JEP, 2005).

narcotráfico, los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal⁵ y la deforestación causada por colonos o terratenientes, son actividades desencadenantes de fuertes tensiones con algunas comunidades que intentan «contener la acción de los grupos armados [...] donde desde hace décadas la lucha por la autonomía ha sido a la vez una lucha contra las imposiciones de los grupos armados (o de actores con poderío económico)» (Peñaranda, 2006, p. 551). Gran parte de esas actividades han sido fomentadas por actores armados ilegales como grupos guerrilleros (FARC⁶, Quintín Lame), paramilitares⁷, o bandas armadas organizadas dedicadas a la minería ilegal, todos ellos generadores de conflictos por la apropiación y explotación desmedida de recursos naturales en la zona.

No sobra mencionar el fenómeno de concentración de la tierra, en parte legitimados por el ordenamiento jurídico, en cabeza de agroindustrias favorecidas con la creación de una zona franca en el Alto Cauca, figura responsable de un auge económico sin precedentes que impulsó la compra y concentración de tierras y «benefició el aumento de megaproyectos en la zona en perjuicio de las comunidades negras e indígenas y campesinas» (Dávila Ladrón de Guevara et al., 2017, p. 174).

Como vemos, en el norte del departamento del Cauca se asientan diferentes actores (indígenas, afrodescendientes o mestizos) con particulares cosmovisiones, dinámicas sociales y relacionamiento con el territorio que alimentan ordenamientos normativos alternativos como el del resguardo de Jambaló, o el de algunas comunidades afrocolombianas tradicionales. También confluyen en esa región

⁵ Por minería ilegal se entenderá la realizada por actores armados ilegales basada en el uso de maquinaria pesada como el uso de retroexcavadoras (máquinas amarillas). La minería artesanal o tradicional efectuada por comunidades étnicas, no se considerará ilegal en este texto, así no cuente con la autorización respectiva, por entenderse como una práctica centenaria en el territorio de la cual derivan su sustento diario cientos de familias, que, si bien genera impactos ambientales, no tienen la misma magnitud de los causados por la minería ilegal. La minería ilegal y la gran minería legal realizada por multinacionales mineras, no solo se perciben como fuente de problemas ambientales, también de conflictos sociales porque la concesión de títulos mineros a multinacionales por cerca de 7.754 hectáreas en un municipio como Buenos Aires (Duarte Torres, et al. 2018, p. 88) genera una amenaza a la autonomía, la cultura y las prácticas tradicionales de producción de las comunidades afrodescendientes del municipio, ya que esa área se traslapa con territorios rurales ocupados por esos grupos sociales.

⁶ Aunque se afirme que el conflicto armado colombiano produce graves daños al medio ambiente, en algunos casos el control territorial ejercido por grupos ilegales, en especial las FARC, permitió excluir importantes ecosistemas de actividades predatoras como la deforestación o la minería ilegal, porque quienes realizan esas actividades evitaban acudir e intervenir esas zonas por temor a ser objetivo militar, imponiendo así, de facto, una suerte de protección ambiental sustentada en la amenaza del uso de la fuerza.

⁷ Un mayor desarrollo de los fenómenos de violencia presentados en el norte del Cauca se puede encontrar en Guzmán Barney (2015).

agentes rivales⁸ a las autoridades estatales o a las organizaciones comunitarias como las guerrillas, los paramilitares, los mineros ilegales o la delincuencia común que, respaldados por las armas y la intimidación, buscan controlar y explotar económicamente el territorio.

Desde lo normativo, respecto del acceso, aprovechamiento y/o protección de los recursos naturales, en esa región coexiste una pluralidad de sistemas u órdenes: el estatal, caracterizada por el derecho positivo, general y abstracto, con la pretensión de validez en todo el territorio nacional; uno indígena, de carácter cosmológico-naturalista, legitimado por el principio constitucional de pluralidad cultural y de autonomía; uno afrodescendiente, con «prácticas ancestrales de autogobierno, producción y desarrollo» (Antonio Rosero, 2017, p. 6), y el de agentes rivales, eficaces en el control del territorio por el uso de la violencia.

Los campos sociales en los que operan estos sistemas normativos o mecanismos jurídicos presentan un entramado complejo de intercambios y dispositivos que los activan o inhiben⁹. Esto les otorga una autonomía parcial, ya que la influencia de figuras o instituciones de otros sistemas normativos tiende a difuminar, hasta cierto punto, las fronteras entre ellos, generando cambios en sus estructuras. El objetivo es optimizar el cumplimiento de las normas, y en nuestro caso, mejorar la relación entre el ser humano y la naturaleza, al tiempo que se refuerza la autonomía tanto de las fuentes productoras de derecho como de los actores encargados de su aplicación.

El objetivo es describir un sistema normativo con contenido ambiental de una comunidad étnica (resguardo de Jambaló) y otro representativo del ámbito estatal, como el del municipio de Santander de Quilichao, una entidad territorial según la Constitución. Esto permitirá apreciar cómo se gestiona el acceso a los elementos

⁸ Frente a la dificultad de dar un nombre a la institución que se fundamenta en el control realizado por un grupo armado ilegal, se optó por llamarla «instituciones rivales», esto es, aquella institución que rivaliza con la estatal, a diferencia de la institución comunitaria que en la mayoría de los casos es legitimada por el Estado (v.gr. el reconocimiento que hace la Constitución de 1991 al pluralismo en su artículo 1). Inicialmente, se había preferido el término «institución paraestatal», no obstante, el significado común de la «paraestatalidad» supone el reconocimiento de una institución que coopera con el Estado para el logro de ciertos fines, pero para el caso planteado en esta investigación ocurre lo contrario, ya que se menciona a un grupo subversivo como en su momento lo fue las FARC-EP, abiertamente críticos de la legitimidad de la clase política gobernante del Estado colombiano (Gallindo y Bravo, 2016). En el texto también se habla de «agente rival», el cual se entiende como aquel grupo que busca subvertir el orden institucional (v.gr. grupos insurgentes) o que pretende desplazar o reforzar la actuación de la fuerza pública en la respuesta institucional contra la insurgencia o la delincuencia común (v.gr. grupos paramilitares).

⁹ En el Capítulo 4 se mencionarán y explicará el alcance de estos dispositivos, los cuales son denominados «filtros» y «barreras».

naturales, es decir, qué recursos se privilegian (como en Jambaló, donde el agua y la flora son fundamentales) y el propósito de las normas, ya sean preventivas, correctivas o compensatorias. Además, se analizarán aspectos formales, como las fuentes y órganos de producción y aplicación normativa, el proceso de creación de normas y la imposición de sanciones por incumplimiento. Luego de este análisis descriptivo se compararán ambos sistemas normativos, examinando sus interacciones, fusiones y las barreras que limitan los intercambios de figuras jurídicas de otros sistemas. El propósito es identificar los aportes normativos a la gestión del entorno natural.

No obstante, observando la dificultad para alcanzar un consenso sobre el significado de derecho y, en especial, en diferenciar a las normas¹⁰ jurídicas de otras sociales (De Sousa Santos, 2019b. Tamanaha, 2000), en este trabajo se optó por analizar normas con contenido ambiental que cumplen con los siguientes criterios: 1) se encuentren consignadas por escrito en un texto que tiene la pretensión de incidir en el comportamiento de determinado grupo social, o siendo normas de la tradición oral sean previsibles para el destinatario o sujeto pasivo de la prescripción¹¹; 2) establezcan condiciones para la planificación, el aprovechamiento, manejo, control o protección de recursos naturales renovables; 3) sean formuladas y aplicadas por actores reconocidos y/o legitimados por los destinatarios de la norma; 4) sean, de una u otra forma, conocidas y hasta cierto punto consentidas, aceptadas o legitimadas, o por lo menos no controvertidas públicamente por instituciones, órganos o actores representativos de otros sistemas legales.

Pluralismo jurídico

El propósito de esta obra es describir las características relevantes de algunos ordenamientos normativos en Jambaló y Santander de Quilichao, específicamente en cuanto al acceso, extracción y manejo de los elementos constitutivos de la naturaleza. También se analiza la interacción e intercambio entre estas instituciones

¹⁰ Las normas o reglas, en los términos de Ostrom (2015), se definen como un entendimiento compartido por los agentes sociales «acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten [...]. Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr orden y predecibilidad (sic) entre los humanos, creando clases de personas (posiciones) a las que seguidamente se les requiere, se les permite o se les prohíbe llevar a cabo clases de acciones en relación con resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la posibilidad de ser vigilados y sancionados de manera predecible» (Ostrom, pp. 56-57).

¹¹ Para apreciar la dificultad de hacer un registro o interpretación de las normas de la tradición oral con contenido ambiental que maneja la comunidad del Resguardo de Jambaló, se trae a colación lo dicho por el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia en reunión del 6 de abril de 2021: «Nosotros hemos sido recelosos en el sentido de que no todo se tiene que escribir».

normativas para regular de manera efectiva la conducta social. Por ello, resulta necesario, en primer lugar, hacer unas breves precisiones sobre el denominado «pluralismo jurídico».

Uno de los problemas centrales de la filosofía del derecho ha sido definir el concepto de «derecho». Simplificando los desarrollos teóricos de algunos autores, este ha sido entendido como: «Las profecías de lo que los tribunales harán [...]»¹² (Holmes, 2009, p. 9). Para Austin (2002, p. 33), el derecho o la jurisprudencia «tiene por objeto el derecho positivo: es el derecho simple y estrictamente así llamado, esto es, el derecho impuesto por los superiores políticos a sus súbditos». Para Kelsen (1995, p. 23), el derecho es una «técnica social específica de un orden coactivo», aclarando que esa característica de la coacción es uno de los elementos centrales de la teoría normativa estatalista (normas coactivas producidas y aplicadas por órganos estatales) que reduce la experiencia jurídica a la norma que consagra un castigo. Para De Sousa Santos (2019b, p. 199), el derecho es «un cuerpo de procedimientos regularizados y estándares normativos que se considera exigible [es decir, susceptible de ser impuesto por una autoridad judicial] en un grupo determinado y que contribuye a la creación, prevención y resolución de disputas a través de discursos argumentativos unidos a la amenaza de la fuerza». Y para antropólogos como Malinowski (1969), el derecho se asocia a cualquier clase de control social.

Siguiendo a Pound (1965, p. 43), las controversias sobre el alcance del concepto de derecho han variado según el contexto histórico en que se ha planteado. En un primer momento, en el siglo XIX, el interés se centraba en el conjunto de mecanismos e instrumentos autoritarios utilizados para resolver controversias, lo que podríamos llamar la teoría normativa, basada en normas jurídicas coercitivas. En un segundo momento, a comienzos del siglo XX, el derecho se asoció al concepto de «orden jurídico» (Hauriou, 1967; Renard, 1930; Romano, 2010), lo que dio lugar a la teoría del derecho como institución¹³. Finalmente, en el siglo XX, se destacó el papel del juez en la determinación de lo que se considera derecho.

¹² Traducción libre del autor.

¹³ Por institución se entiende un «mecanismo que pone en vigencia reglas» (Elster, 1996, p. 146) necesarias para alcanzar el orden social y que, a su vez, tienen organización y estructura, pues solo se puede institucionalizar lo que se organiza (Bobbio, 2005, p. 9). Una definición más completa la encontramos en Ostrom (2015, p. 39), para quien las instituciones son «prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas». En Peters (1999, pp. 36–37) las instituciones poseen tres características importantes a saber: representan un rasgo estructural de la sociedad, tienen cierto grado de estabilidad y afectan el comportamiento individual. El enfoque institucional abordado en este trabajo es el que Peters (1999) denomina «institucionalismo normativo», fundamentado en el trabajo de March y Olsen (1984), quienes imprimen

Nino (2012) sostiene que existen diversos conceptos de derecho, cada uno aludiendo a diferentes aspectos de esta compleja institución social, como las reglas, los principios, la validez, la efectividad, la legitimidad, la coacción o el lenguaje (2012, p. 4). Además, la definición de derecho variará según quien la realice: a) un agente dentro del campo jurídico encargado de la producción, interpretación y aplicación de las normas (abogado, juez, legislador, etc.), aclarando que lo hará desde un modelo específico (positivismo, iusnaturalismo, realismo), o b) un agente externo (investigador o destinatario del derecho), que no necesariamente recurre a consideraciones sobre su justificación, valor moral o el deber moral de obedecerlo y aplicarlo (Nino, 2012, p. 148).

A pesar de la pluralidad de definiciones del concepto de «derecho», la mayoría de ellas coinciden, en mayor o menor grado, en aceptar su naturaleza de institución o de fenómeno social (Nino, 2012, p. 148) producto de la organización social que condiciona la conducta humana o intenta controlarla, mediante la intervención de órganos que sancionan o dirimen controversias o disputas para satisfacer intereses o fines deseables para la pervivencia de la colectividad.

En cuanto a la producción normativa y la aplicación de prescripciones por parte de órganos estatales especializados y facultados para ello por una norma superior, el ámbito del derecho suele identificarse o confundirse con el del Estado¹⁴ (Bobbio, 2005, p. 9). Aunque es habitual esta identificación mutua entre derecho y Estado, no se pueden ignorar otras definiciones que amplían el campo conceptual, compartiendo rasgos como la coacción, la aceptación de la regla de conducta, la eficacia o la organización. En otras palabras, existen ordenamientos o sistemas normativos alternativos que buscan mantener el orden dentro de un grupo donde el individuo se ve vinculado, identificado o relacionado por circunstancias ajenas a su voluntad.

El derecho estatal (liberal y positivista)¹⁵ tiende a resaltar su «universalidad y superioridad», parte de la ficción de suponer que es conocido por todos los des-

un papel relevante a las normas de las instituciones como instrumentos que ayudan a comprender su funcionamiento y la manera como inciden en el comportamiento de los agentes.

¹⁴ Lo comentado por Bobbio (2005) lleva a referirnos a «derecho estatal», «derecho formal» o «derecho institucional», para resaltar el fuerte vínculo entre Derecho y Estado.

¹⁵ Para Bonilla Maldonado (2020, p. 231), la narrativa dominante ha propendido por difundir la idea de que el derecho dominante «se identifique con un concepto de derecho positivista (que defiende la separación entre el derecho y otros sistemas normativos) y con los valores políticos liberales (autonomía, igualdad, racionalidad, entre otros)», como consecuencia, esa narrativa dominante solo reconoce y describe como jurídicos aquellos que se estructuran alrededor de ese concepto de derecho [positivo] y esa filosofía política, conllevando a que el mundo jurídico se presente como «monofónico» (Bonilla Maldonado, 2020, p. 233).

tinatarios y que penetra cualquier espacio del territorio nacional, en consecuencia, los agentes sociales supuestamente lo cumplen, pues, en caso contrario, las instituciones formales adoptarán los correctivos necesarios con miras a disuadir esas conductas omisivas.

No obstante, es un hecho notorio que en ciertas regiones o localidades, las disposiciones formales no son observadas y a la autoridad oficial se le complica controlar su cumplimiento, bien sea por razones de orden geográfico (dificultad de acceso), por desconocimiento de esas normas, por desconfianza social porque su papel es menospreciado por considerarse poco efectivo, por debilidad institucional¹⁶ debido a la poca o nula presencia de ciertas entidades estatales en algunos territorios, por un fuerte sentimiento de unidad entre los agentes que hace que sus acuerdos tengan un valor especial en detrimento de las normas estatales, o bien por la presión de agentes rivales que eliminan los incentivos para la observancia de normas institucionales (por la amenaza o intimidación armada a la población)¹⁷, entre otros. Esos factores influyen en el aparente¹⁸ debilitamiento o ruptura focalizada del derecho estatal, favoreciendo el surgimiento o descubrimiento de órdenes normativos alternos que intentan regular y controlar la conducta humana en un específico espacio.

Es cierto que el Estado moderno asumió, en el imaginario social, el monopolio de la producción jurídica y del uso de la fuerza, pero ello no puede conducirnos a dar por hecho lo señalado por Bobbio (2005, p. 9), de que el surgimiento de los Estados nacionales se hizo «a través de la eliminación y la absorción de los ordenamientos jurídicos superiores e inferiores por la sociedad nacional». Como

¹⁶ Por debilidad institucional, Revelo Rebolledo y García Villegas (2018, p. 28) entiende la circunstancia donde el Estado tiene, a) una baja capacidad burocrática asociada al concepto de poder infraestructural (Mann, 2004), entendido como la incapacidad del Estado de alcanzar los fines constitucionales en un territorio específico y, b) autonomía limitada, en el sentido de no tener suficiente «independencia de las distintas fuerzas que pretende regular». Por otra parte, Levitsky y Murillo (2009, p. 117) atribuyen a la aplicación, la práctica mediante la amenaza de imposición de un castigo, y a la estabilidad entendida la durabilidad de las instituciones, sin llegar al extremo de asumir que todo cambio de una institución es muestra de su debilidad, aclarando que frecuentes cambios de una institución particular en comparación de otras similares, sí puede evidenciar debilidad institucional.

¹⁷ Para De Sousa Santos (2019b), el campo jurídico es una constelación que está conformada por diversas legalidades e ilegalidades «que operan desde escalas locales, nacionales y globales» (De Sousa Santos, 2019b, p. 196), en este orden, las normas proferidas por una institución rival (v.gr. grupo armado ilegal) también deben ser consideradas como derecho.

¹⁸ Se habla de «aparente» debilitamiento porque, como se desarrolla en el Capítulo 4, los ordenamientos alternativos tienen relaciones y cruces con el derecho estatal, lo cual permite que este sea reconocido y legitimado hasta cierto punto (ver acápites de «filtros y barreras en los sistemas normativos» y «mecanismos de imposición utilizados por el derecho estatal» en el Capítulo 4).

acertadamente lo comenta De Sousa Santos (2019b, p. 199), «no todos los fenómenos relacionados con el derecho, ni todos los fenómenos similares al derecho, se originan en el poder estatal», aunque sí se relacionan.

El proceso gradual de centralización normativa y del poder coactivo sí eliminó algunos ordenamientos como el feudal o el esclavista, pero en otros casos no proscribió a instituciones con algún grado de orden social¹⁹, *contrario sensu*, las desplazó a la periferia²⁰, o fomentó la aparición de nuevos sistemas normativos debido a la ausencia de un aparato estatal fuerte que garantizara la aplicación del derecho formal y, en los casos en que no amenazara su pretensión de centralidad y superioridad normativa y coactiva, legitimó a otros ordenamientos con la aceptación explícita o implícita de su existencia y funcionamiento, como ocurre con la institución familiar, la religiosa o la comunitaria (*v.gr.* la jurisdicción indígena de la cual trata el artículo 246 de la Constitución de 1991).

Así sean calificados por la narrativa jurídica dominante como inferiores, periféricos, primitivos o «derecho bastardo» (Bonilla Maldonado, 2020, p. 234), esos sistemas normativos alternativos impactaron la vida cotidiana de las personas en cómo se comportan en público, cómo deben cumplir sus obligaciones en relación con terceros y, en nuestro caso de estudio, cómo proceder para al acceso, extracción y manejo de los elementos constitutivos de la naturaleza. El derecho estatal positivista y liberal no es, entonces, el único modelo para que un grupo social construya un discurso y una práctica jurídica propia, pero sí es un referente utilizado por esas diversidades jurídicas en el proceso de evolución de sus instituciones normativas.

¹⁹ El «orden social» puede comprenderse como un concepto que se centra en la «reproducción de la sociedad, con consecuencias normativas para esta, sus instituciones y actores» (García et. al., 2014, p. 5).

²⁰ Siguiendo a De Sousa Santos (1991, s.p.): «Según el tipo de proyección adoptado, cada orden jurídico tiene un centro y una periferia. Esto significa, en primer lugar, que, a semejanza de lo que pasa con el capital monetario, el capital jurídico de una específica forma de derecho no se distribuye igualmente por el espacio jurídico de ésta. Tiende a concentrarse en las regiones centrales, pues es ahí donde es más rentable. En estas regiones, el espacio es mapeado con más detalle y absorbe más recursos institucionales, tales como tribunales y profesionales del derecho, y más recursos simbólicos, como son los tratados de los juristas y la ideología y cultura jurídica dominante». Cuando en ciertas localidades denominadas peyorativamente como «periferia», existe una institucionalidad débil, o una baja capacidad estatal (Levitsky y Murillo, 2009; Revelo Rebolledo y García Villegas, 2018), surgen y se fortalecen otras instituciones que mediante la coerción (grupos armados ilegales) o a través de mecanismos de cooperación, «medios descentralizados y no coercitivos» como lo denomina Elster (1996, p. 31), y otros mecanismos de aplicación de las normas (estatales, comunitarias, etc.) como el *community enforcement* (Acemoglu y Wolitzky, 2016; Kandori, 1992).

Uno de los aspectos relevantes de este trabajo es el análisis de un sistema normativo indígena con contenido ambiental, anterior al derecho estatal. Antes de la colonización española, los pueblos indígenas ya contaban con sus propios sistemas jurídicos para regular e influir en la conducta social. Sin embargo, con la aparición del paradigma del monismo jurídico, que solo reconoce la existencia y validez de un único derecho —el estatal— y otorga al Estado el monopolio de la producción jurídica y el ejercicio legítimo de la fuerza, estos sistemas fueron menospreciados y relegados. La teoría jurídica que busca fundamentar el carácter científico del derecho y el corpus jurídico del Estado desestimó la existencia de estos otros órdenes normativos, como los de las comunidades étnicas. En algunos casos, se les otorgó un reconocimiento limitado bajo la condescendiente etiqueta de «derecho consuetudinario», con el fin de presentarlos como ordenamientos menores o primitivos, supeditados al control y tutela del Estado.

Sin embargo, esa invisibilización de otros derechos no significó que sistemas normativos como los de las comunidades indígenas desaparecieran, por el contrario, la falta de presencia de órganos estatales en algunos territorios, la debilidad institucional en garantizar el cumplimiento de normas oficiales, la pérdida de legitimidad de los agentes estatales, y la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de su derecho, autonomía jurídica y política, y de su propiedad colectiva, fortalecieron la producción jurídica y la aplicación de normas alternativas. Así el «otro derecho» o el «derecho bastardo» (Bonilla Maldonado, 2020) no sea reconocido como complementario por el derecho estatal, esto no le resta efectividad en el plano fáctico.

Esos sistemas u órdenes normativos alternativos provienen de diversos orígenes, como el comunitario, empresarial o gremial, e incluso son creados y aplicados en determinados territorios por grupos armados, lo que los lleva a ser catalogados como «ilegales». Sin embargo, todos se desarrollan dentro de una misma matriz o espacio sociopolítico, interactuando con otros sistemas a través de conflictos o consensos, y surgen de necesidades existenciales, materiales y culturales específicas (Wolkmer, 2006; Rosillo, 2017; De Sousa Santos, 1987, p. 100). En este sentido, el pluralismo normativo se origina a partir de la diversidad de agentes y relaciones sociales. La sociedad, entonces, no es un todo homogéneo, como plantea el positivismo jurídico; más bien, es «una mezcla caótica de grupos antagónicos, superpuestos y en permanente fluidez, más o menos incluyentes, con principios de pertenencia y funciones sociales completamente heterogéneas, y con una desconcertante variedad de relaciones estructurales entre sí y con el Estado» (Engle Merry, et al., 2007, p. 194).

Una de las principales dificultades al abordar estudios sobre pluralismo jurídico radica en su definición. De hecho, la mayoría de las obras académicas se enfo-

can en cuestionar el monismo jurídico (De Sousa Santos, 1987; Cotterrell, 1986; Griffiths, 1986), en intentar ampliar el concepto de «derecho» para no limitarlo a un fenómeno exclusivamente estatal (Malinowski, 1969; De Sousa Santos, 1987; Moore, 1978; Cotterrell, 1986), en exponer sus modalidades —fuerte, débil, aparente— (Vanderlinden, 1989; Griffiths, 1986; Benda Beckmann, 2002), o en destacar las interacciones entre distintos sistemas normativos (De Sousa Santos, 1987; Moore, 1978). Sin embargo, pocas de estas obras se concentran específicamente en definir el pluralismo jurídico.

Uno de esos primeros intentos de definición y de caracterización del pluralismo jurídico lo encontramos en Erlich (1976, citado en Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007, pp. 35-36), quien lo llama «derecho vivo» para denominar «aquellos órdenes normativos paralelos al Estado que surgen espontáneamente en la vida cotidiana como forma de autorregulación y que llegan a ser más importantes para la sociedad que el propio derecho creado y sancionado oficialmente» (Ariza y Bonilla, 2007, pp. 35). De esta definición se desprenden dos de los principales elementos del pluralismo jurídico: el traslado del estudio del derecho desde el Estado a la sociedad, y la crítica a la universalidad y hegemonía del derecho estatal (Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007, p. 36).

Según Griffiths (2007, p. 147), el pluralismo jurídico se define como «un estado de cosas, dentro de cualquier campo social, en el que el comportamiento obedece a más de un orden jurídico», y afirma además que todas las formas de control social son, en mayor o menor medida, jurídicas (Griffiths, 2007, p. 148). Un aspecto clave para calificar un orden jurídico, independientemente de su contexto, es su capacidad de influir en el comportamiento de las personas. Para Griffiths (2007), el pluralismo jurídico es una realidad, mientras que el centralismo jurídico, representado por el monismo, es un mito, un ideal o una ilusión (Griffiths, 2007, p. 152). Aunque el derecho estatal asuma que es el único derecho válido, la realidad social demuestra que, en muchos casos, el comportamiento de las personas está influido por otras normas distintas de las oficiales.

Según Vanderlinden (1989), el pluralismo jurídico se entiende como «la existencia, al interior de una determinada sociedad, de mecanismos jurídicos diferentes que se aplican a situaciones idénticas». Al igual que en la definición de Griffiths, el pluralismo no es un atributo de un sistema jurídico, sino de un grupo social. Vanderlinden, en lugar de utilizar términos como «sistema» u «orden», prefiere la expresión «mecanismos jurídicos», subrayando la importancia de normas individuales, instituciones específicas o pequeños grupos de normas en la regulación de la conducta social. Este enfoque es relevante, ya que términos como «sistema normativo» y «orden normativo» suelen aplicarse a fenómenos jurídicos más amplios y complejos.

Sin embargo, frente a la aplicación de estos mecanismos jurídicos en «situaciones idénticas», Griffiths (2007, p. 168) lo considera problemático, argumentando que «no hay nada en la naturaleza del mundo, o en el mundo social, que nos haga estar de acuerdo con Vanderlinden en que los actos de una persona ordinaria [...] puedan ser los mismos». Si bien es cierto que los actos de las personas no son idénticos, creemos que Vanderlinden se refería a las situaciones que motivan dichos actos.

En el ámbito ambiental, por ejemplo, el aprovechamiento de un recurso forestal para diversos fines requiere de autorizaciones tanto en el derecho ambiental como en sistemas normativos indígenas, como el del resguardo de Jambaló. Aunque la situación de aprovechamiento del recurso es la misma en cualquier lugar, los mecanismos jurídicos que se deben observar para permitir el acceso varían. Estos dependen de factores como la presencia de las autoridades encargadas de aplicar el derecho (ya sean estatales o comunitarias), el grado de apropiación del destinatario respecto al mecanismo jurídico y los órganos que lo crean y aplican, así como la valoración de las consecuencias negativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas.²¹

La definición de pluralismo jurídico o normativo propuesta por Vanderlinden servirá como punto de partida para defender la coexistencia de múltiples sistemas, órdenes normativos o mecanismos jurídicos en el territorio colombiano. Es decir, existen diferentes mecanismos jurídicos (normas estatales, comunitarias, de grupos rivales, etc.) que se aplican a situaciones idénticas; en nuestro caso específico, en relación con el acceso, la extracción, el manejo y la protección de los elementos constitutivos de la naturaleza. A esta definición, sin embargo, se debe añadir que dicha aplicación depende de varios factores, como la presencia, débil o fuerte, de las autoridades que velan por su observancia, la legitimidad de las normas entre los destinatarios, la evaluación de las consecuencias negativas por su incumplimiento, y los recursos disponibles por parte de quienes aplican la norma para garantizar su cumplimiento, entre otros.

En cuanto al tipo de pluralismo jurídico, las pretensiones de este trabajo hacen que se enmarque en el nuevo pluralismo jurídico. Tomando como insumos los trabajos de los campos sociales semiautónomos (Moore, 1978), o de la interlegalidad (De Sousa Santos, 1977), se mostrará que para el caso del resguardo de Jambaló, su sistema normativo con contenido ambiental funciona con relativa independencia del derecho oficial (Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007, p. 50).

²¹ En el Capítulo 4 se mencionarán estos factores en el acápite de «Filtros y barreras en los sistemas normativos» y en el de «Disputa por la apropiación de los recursos naturales: perspectiva externa e interna».

Las investigaciones desarrolladas en el marco del nuevo pluralismo jurídico permiten cuestionar la supuesta universalidad y el carácter hegemónico del derecho estatal, al reconocer la existencia de formas alternativas de producción y aplicación jurídica, con procedimientos y actores distintos a los estatales. Sin negar que entre estos diversos espacios de producción jurídica —entre los cuales el derecho oficial es solo uno más— existen relaciones, intercambios, mezclas y préstamos de figuras o instituciones jurídicas, también se evidencian luchas, tensiones y resistencias.²² En resumen, «los “derechos” presentan fronteras siempre franqueables, no son unidades cerradas, independientes o aisladas, sino que sus límites son porosos» (De Sousa Santos, 1987; Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007, p. 54).

En este punto, se rescata la pertinencia de los trabajos de Moore (1978) y De Sousa Santos (1987) en el análisis de sistemas, ordenamientos o mecanismos jurídicos existentes en determinados espacios o grupos sociales. En primer lugar, el concepto de campo social semiautónomo de Moore (1978) nos ayuda a cuestionar la concepción instrumental del funcionamiento social de la norma, esto es, que la norma se expide por un legislador y el destinatario las conoce y las cumple, sin prestar atención «al medio social que sirve como vehículo para que dicha orden llegue finalmente al individuo» (Griffiths, 2007, p. 206). En Moore (1978), el espacio social no es vacío, está copado por una heterogeneidad normativa, o «materiales normativos» (Griffiths, 2007, p. 207) producidos por la interacción entre las fronteras del sistema normativo o mecanismo jurídico de cada campo social, por traslapes o intercambios:

[u]n campo social semiautónomo se define no a partir de su organización [...] sino por una característica procedimental como es el hecho de que puede producir normas e inducir o exigir su cumplimiento, y lo mismo se aplica a la determinación de sus límites [...]. Muchos de estos campos pueden articularse entre sí para formar complejas cadenas, de manera semejante a las redes sociales de los individuos, que cuando están vinculados unos con otros pueden considerarse cadenas interminables. La articulación independiente de muchos campos sociales diferentes constituye una de las características de las sociedades complejas²³ (Moore, 1978, pp. 57-58).

En otras palabras, las normas creadas en un campo social no solo regulan e influyen en el comportamiento de los agentes sociales, mostrando con ello la disposición de recursos o medios para garantizar su cumplimiento, también entre

²² En el Capítulo 4 de esta investigación se dará cuenta de las «barreras» que impiden ciertos cambios a instituciones o mecanismos jurídicos que se consideran valiosos en un sistema normativo o que les confieren parte de su identidad como «otro derecho».

²³ Traducción libre del autor.

los mecanismos jurídicos de campos sociales distintos hay «articulaciones» que muestran la complejidad de las sociedades.

De forma similar, De Sousa Santos (2020) nos introduce en el concepto de interlegalidad, el cual apunta a justificar que diferentes espacios legales (global, nacional y local) se superponen, se mezclan o se traslapan, forzando constantes transiciones entre los ordenamientos normativos, y mostrando que nuestra vida legal está constituida por una intersección de diferentes órdenes legales. En palabras de De Sousa Santos (2020):

Más específicamente, la cartografía simbólica del derecho refuerza la concepción de pluralidad jurídica que he venido presentando a lo largo de este libro, no el pluralismo jurídico de la antropología jurídica tradicional, en la que los diferentes ordenamientos jurídicos se conciben como entidades separadas que coexisten en un mismo espacio político. sino la concepción de diferentes espacios jurídicos superpuestos, interpenetrados (sic) y mezclados en nuestras mentes, tanto como en nuestras acciones, ya sea en ocasiones de saltos cualitativos o crisis radicales en nuestras trayectorias vitales, o en la aburrida rutina de la cotidianidad sin acontecimientos. Vivimos en una época de legalidad porosa o de porosidad jurídica, múltiples redes de ordenamientos jurídicos que nos obligan a constantes transiciones y traspasos. Nuestra vida jurídica está constituida por la intersección de diferentes ordenamientos jurídicos, es decir, por la interlegalidad²⁴ (p. 519).

Con base en la definición ampliada de Vanderlinden (1989) y en los desarrollos teóricos de interacciones entre normas de distintos grupos sociales, bajo los conceptos de campo social semiautónomo (Moore, 1978) o interlegalidad (De Sousa Santos, 1987; 2020), se describirá el sistema normativo con contenido ambiental de una comunidad étnica (resguardo de Jambaló) y otro propio del sistema normativo estatal de una entidad territorial (municipio de Santander de Quilichao) para luego compararlos. De esta manera, además de precisar sus diferencias y semejanzas desde una perspectiva del derecho occidental, se analiza sus relaciones, mezclas y también sus barreras a los intercambios de figuras jurídicas provenientes de otros sistemas normativos con miras a regular el manejo, aprovechamiento y protección de la naturaleza.

²⁴ Traducción libre del autor.

CAPÍTULO 1

Características sociales, económicas y ambientales de la región estudiada

Introducción

Este capítulo se enfocará en describir los aspectos geográficos, económicos, sociales, institucionales y ambientales de Santander de Quilichao y Jambaló. Esta información es útil para ubicar al lector en la región seleccionada y permitirá evaluar, de manera aproximada y general, los componentes relacionados con el crecimiento económico, la calidad ambiental y algunos elementos de inclusión social, aspectos clave del desarrollo sostenible. Cabe aclarar que los datos utilizados son anteriores a la pandemia y al estallido social ocurrido en abril de 2021.

Los datos proporcionados sobre población, género, población económicamente activa, estado de los recursos hídricos, suelo, flora, áreas protegidas o suelos de protección, actividades económicas principales y algunos grupos sociales, gremiales o comunitarios, ofrecen un panorama general sobre la calidad de vida en términos económicos y ambientales, así como las principales amenazas para la consolidación de la sostenibilidad en el territorio.

De igual forma, el capítulo contiene un acápite que detalla algunas incidencias del conflicto armado en la región estudiada. Con esto, se busca evidenciar que el proceso de protección ambiental, sustentado en dos sistemas normativos —uno perteneciente a una entidad territorial (municipio de Santander) y otro propio de una comunidad étnica (resguardo de Jambaló)— se desarrolla en un contexto de conflictividad que dificulta, especialmente para las autoridades ambientales estatales (Corporación Autónoma Regional y municipio), el control efectivo del territorio, y, por ende, la aplicación de normas con contenido ambiental, debido a la presencia de grupos armados.

Lo anterior no significa que la comunidad Nasa de Jambaló haya estado exenta de las consecuencias del conflicto ni que estas no representen una amenaza a su forma de vida y a su relación con la naturaleza. Sin embargo, sus tradiciones,

su vínculo con el territorio, su forma de concebir la autonomía política, administrativa y jurídica, así como su entendimiento de lo que en el derecho occidental conocemos como «infracción» o «sanción» —al concebirlas como «desarmonías» o «remedios»— refuerzan la unidad de la comunidad y, de esta manera, facilitan procesos de resistencia y de respuesta civil efectiva contra grupos armados en defensa de su territorio.

Caracterización general de los municipios de Santander de Quilichao y Jambaló

Municipio de Santander de Quilichao

Santander de Quilichao tiene una extensión territorial de 518 km², de los cuales 8.58 km² corresponden a la zona urbana y el restante 509.42 km² a la zona rural. Al norte limita con los municipios de Villa Rica y Jamundí (Valle del Cauca), al occidente con Buenos Aires, al oriente con Caloto y Jambaló, y al sur con el municipio de Caldono.

De acuerdo con el Dane (2018), su población es de 96.032 habitantes, de los cuales un 54.2 % vive en la zona urbana (compuesta por 36 barrios), mientras que el restante 45.8 % se asienta en el sector rural, conformado por un corregimiento (Mondomo), el cual tiene cuatro resguardos y 106 veredas (López Salazar, 2011, p. 2). Según proyecciones del censo Dane a 2011, el 30.4 % de su población es afrodescendiente, el 17.7 % es indígena y el 51.9 % corresponde a población mestiza.

Santander de Quilichao cuenta con una población económicamente activa²⁵ con edades entre los 15 y los 59 años (proyección de población fuente Dane a 2019)²⁶, lo que representa un 63.72 % del total de la población, mientras que un 36.28 % restante corresponde a la población inactiva, con edades entre los 0 y 14 años, y mayores de 60 años. Según el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2016), solo el 17.2 % de la población económicamente activa está ocupada formalmente.

²⁵ Para el Dane (s.f.) la población activa o población económicamente activa, es la población en edad laboral que se encuentra trabajando o buscando empleo. Más información disponible en: https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf

²⁶ Estos datos fueron obtenidos en la herramienta virtual TerriData del DNP. Ver: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/19698>

Organización social en Santander de Quilichao

Duarte Torres, et al (2018, p. 67), citando datos del Dane de 2005 y del IGAC de 2012, nos dice que la población de Santander de Quilichao es, por un lado, predominantemente urbana pues un 57 % vive en la cabecera y un 33 % en la zona rural. Por otro lado, es diversa, puesto que un 33 % es población afrodescendiente, un 20 % indígena y el 47 % restante no tiene pertenencia étnica. Debido a que cerca de la mitad de la población no pertenece a comunidades indígenas ni afrodescendientes (teniendo en cuenta que el 60 % de sus habitantes vive en el perímetro urbano, y sumando el hecho de ser el centro institucional del norte del Cauca), se le imprime un carácter *cosmopolita* a Santander de Quilichao.

En el municipio se tienen reconocidos cuatro consejos comunitarios: Aires de Garrapatero (integrado por 1.375 familias y con jurisdicción en las veredas de San Antonio, Taminango, Brasilia, San José Rural, Chirivico), cuenca río La Quebrada (compuesto por 2.014 familias y con jurisdicción en las veredas de La Arrobleda, Galilea, Quebrada I, Quebrada II, San Rafael, Palestina), Zanjón de Garrapatero (compuesto por 650 familias y con jurisdicción en las veredas El Palmar, Santa Lucía, Ardovelas, La Toma Alto, Palmar Bajo, San Francisco Mazamorrero), Curpaq (con jurisdicción en las veredas Santa María, Dominguillo, El Tajo, La Capilla, El Llano de Alegrías, Cabecera de Dominguillo, El Toro, Loma el Medio, Quinamayó, Alegrías, El Arca, Cachimbal, El Carmen, El Arado, Mandivá, Las Torres, Santa Rita, y Santa Ana —sin información del número de familias)²⁷.

Aparte de los mencionados por Duarte Torres, et al (2018), la Alcaldía de Santander de Quilichao (2020, p. 51) reconoce los Consejos Comunitarios de cuenca del río Cauca, microcuenca de los ríos Teta y Mazamorrero (ubicado en la vereda Lomitas Abajo —sin información sobre el número de familias) y Afrolomitas (ubicado en la vereda Lomitas Arriba —sin información sobre el número de familias).

A ninguno de los consejos comunitarios mencionados se le ha adjudicado territorios colectivos, no obstante, diferentes entidades como el Ministerio del Interior²⁸,

²⁷ Los datos sobre el número de familias que integran cada Consejo Comunitario fueron obtenidos de Duarte Torres, et al (2018, p. 69). Aunque ese autor no registra el número de familias o de habitantes de Curpaq, la Defensoría del Pueblo (2019, p. 4) revela que ese Consejo Comunitario está conformado por 7.500 habitantes.

²⁸ Se recomienda leer la Certificación 795 del 10 de agosto de 2016 del Ministerio del Interior, que trata sobre la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia del proyecto de construcción de doble calzada entre Santander de Quilichao y Popayán. En esa certificación se ofrece información valiosa de las prácticas culturales y la ocupación tradicional del territorio que realizan los integrantes de los Consejos Comunitarios de Aires de Garrapatero, Zanjón de Garrapatero y Curpaq (Cuenca del río Páez-Quinamayó), del mismo modo, alude al visto bueno del ICAHN (Instituto

el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN) o el municipio de Buenos Aires, reconocen sus prácticas culturales como sitios de peregrinación, ceremonias especiales por nacimiento de niños, actos fúnebres, espacios para prácticas alusivas a la música y la danza, su ocupación ancestral y su carácter de comunidad étnica.

También encontramos varios resguardos cuya jurisdicción se extiende a municipios vecinos: Canoas²⁹, Munchique Los Tigres³⁰, La Concepción³¹, Guadualito³², Las Delicias³³ y Cabildo urbano Nasa Kiwe Tekh Ksxaw³⁴ (Santander de Quilichao, 2020, pp. 50-51).

Colombiano de Antropología e Historia) a la ocupación colectiva ancestral que las comunidades afrodescendientes han hecho en el territorio y al reconocimiento como comunidad étnica que la Alcaldía de Santander de Quilichao le ha conferido a esos Consejos Comunitarios.

²⁹ El Resguardo Canoas está integrado por las veredas Santa Rosa, Palmichal, Pavitas, Vilachí, El Águila, El Cóndor, Páez, Canoas, California, Nuevo San Rafael, Las Vueltas, La Vetica, La Rinconada, Parnaso, Buena Vista, Agua Blanca, El Arbolito, Jerusalén, Jaguito, Naranjal los Polos, y Parcelación El Carmen. Según la Defensoría del Pueblo (2019, p. 4), este resguardo tiene 7.098 habitantes.

³⁰ El Resguardo Munchique Los Tigres está integrado por las veredas Santa Rosa, El Broche, La Palomera, La Honda, Guayabal, Paramillo 1, Paramillo 2, Los Tigres, El Piñuelo, La Aurora, Río Claro, El Roblar, La Cascada, Loma Alta, Buena Vista, Guaitalá, Arauca, La Esperanza, Parcelación Gualanday, y parte de la vereda Quita Perezza. La Defensoría registra 3.659 habitantes para este resguardo.

³¹ El resguardo La Concepción (etnia Páez) se constituyó mediante resolución del Instituto Colombiano de Reforma Agraria No. 0030 del 14 de agosto de 1996 y fue ampliado por medio de Resolución No. 0042 del 10 de abril de 2003. La Concepción está integrado por las veredas Las Lajas, San Isidro, Mirador, San Bosco, 51 María Auxiliadora, Cascajal, Pedregal, Santa Rosa, La Agustina, El llanito, Chapa Baja, Chapa Alta, Miraflores, Concepción, Santa Bárbara, La Alita, Bella Vista, y Mondomo (se encuentran algunas familias de las distintas veredas del territorio). La Defensoría del Pueblo (2019, p. 4) registra 2.573 habitantes en este resguardo.

³² La jurisdicción de Guadualito está en las veredas Alto San Francisco, Alto Paraíso, Los Pinos, Filadelfia, El Limonar, Bajo Guadualito, Mazamorrero, Bajo San Francisco, Alto Palmar, y Mandivá. La Defensoría (2019, p. 4) registra 1.654 habitantes en este resguardo.

³³ El resguardo Las Delicias (etnia Páez) fue constituido por resolución del Instituto Colombiano de Reforma Agraria No. 0018 del 24 de mayo de 1996 y ampliado mediante Resolución No. 0038 del 10 de abril de 2003.

El resguardo La Paila-Naya fue constituido por resolución del Instituto Colombiano de Reforma Agraria No. 116 del 21 de septiembre de 2016. Las Delicias cubre parte de vereda la Chapa Alta, Alto Miraflores, Alto Paraíso, y parte de la vereda Alto San José de Mandivá. Aunque Duarte Torres (2018, p. 71) circunscribe el resguardo de Las Delicias a Buenos Aires, se tomará como referencia el número de familias que el registra para ese resguardo: 533.

³⁴ La Jurisdicción de Nasa Kiwe se extiende a Santa María, Jaguito (parte baja), y parte de la vereda Quita Perezza. Según el municipio de Santander de Quilichao (2010, p. 1), este resguardo tiene 2.880 habitantes.

Uno de los rasgos distintivos de las comunidades que integran esos resguardos ha sido la promoción de la organización y resistencia social para enfrentar actividades como la extracción minera o la plantación de cultivos ilícitos que afectan al medio ambiente y a la convivencia, seguridad e integridad personal de los comuneros³⁵. Esa resistencia organizada los ha convertido en foco de amenazas y atentados.

Las autoridades de resguardo de Canoas han liderado procesos de erradicación manual de hoja de coca y de marihuana, siempre y cuando superen un límite permitido de 50 matas para medicina tradicional, y de desalojo de maquinaria e infraestructura destinada a la explotación de oro ilegal, incluyendo a personas que han practicado minería tradicional o artesanal en otras zonas del norte del Cauca y se han desplazado a sus resguardos, bajo el argumento de que eso abriría las puertas a gran minería o a grupos armados ilegales, lo que seguramente causaría daños al medio ambiente y fomentaría el desplazamiento, a sus territorios, de personas ajenas a su comunidad (Proclama del Cauca, 2011).

El 2 de agosto de 2020, ese resguardo indígena sufrió una masacre en la vereda California, denunciada por la Asociación de Cabildos Indígenas en el norte del Cauca; perecieron en esos hechos tres comuneros domiciliados en la vereda La Rinconda del territorio de Canoas (Cric, 2020).

Asimismo, cuatro miembros del resguardo indígena Munchique Los Tigres fueron asesinados el 4 de diciembre de 2020 por hombres armados, presuntamente pertenecientes a las disidencias de las FARC. Entre los ultimados se encontraba un excombatiente de las FARC llamado Fernando Trochez y el coordinador de juventudes del resguardo. La masacre se atribuye al rechazo y la resistencia mostrada por la comunidad del resguardo Munchique a las plantaciones de coca y marihuana en sus tierras.

Otro aspecto por resaltar de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios es el de las disputas por el territorio. Por ejemplo, en cumplimiento de los compromisos y acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con miras a la reparación de las comunidades indígenas de los resguardos de Huellas, La Concepción, Las Delicias, Canoas, Corinto, La Cilia, Munchique, Los Tigres, Guadualito y Jambaló³⁶, por la declaración de responsabilidad internacional del Estado colombiano por la

³⁵ El comunero es el indígena que está censado por el cabildo y hace parte de la comunidad.

³⁶ Un mayor detalle del total de predios adquiridos para la reparación de las comunidades indígenas del norte del Cauca se puede encontrar en Ministerio del Interior (2014).

masacre del Nilo³⁷, el Ministerio del Interior adjudicó varios predios³⁸, entre ellos uno de 517 hectáreas (ha) ubicado en la finca San Rafael, sector de San Rafael y Corcovado (vereda de Mazamorrero), a indígenas Nasa del Cabildo de Toribío. La entrega de esas tierras, en el año 2007, se convirtió en fuente de inconformidad en los Consejos Comunitarios de Mazamorrero, Brisas del Río Cauca y Cerro Teta³⁹ porque los consideran parte integral de sus territorios ancestrales, originando conflictos que han degenerado en vías de hecho y en el asesinato de un indígena (Duarte Torres, 2013, p. 70).

Por otro lado, en el municipio se asientan varias organizaciones de base comunitaria cuyo objetivo es la construcción de paz (Tedapaz, 2021). Entre esas organizaciones encontramos a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Santander de Quilichao (ANUC); Mujeres Diversas y Paz; Corporación Mujer, Niñez y Juventud Nortecaucana (CMNJN); Asociación para el Desarrollo Integral y Ecológico de Colombia (ADIECOL); Comité de Política Pública y Mujer Rural.

También convergen 159 Juntas de Acción Comunal -JAC- (Santander de Quilichao, 2020, p. 128), de las cuales 48 están en el perímetro urbano, cinco en el corregimiento de Mondomo y las 106 restantes en las demás veredas del municipio. Los datos que maneja el municipio sobre el número de JAC, son disímiles a los registros del Banco de Acción Comunal -BAC- del Ministerio del Interior⁴⁰.

³⁷ Según el portal verdadabierta.com (14 de febrero de 2009), la masacre del Nilo fue perpetrada el 16 de diciembre de 1991 por hombres pertenecientes al Bloque Vencedores de Arauca, con complicidad de miembros de la Fuerza Pública y de algunos ganaderos del Cauca que se vieron afectados por las reivindicaciones de propiedad colectiva del territorio de la comunidad Páez. Un mayor detalle sobre la masacre del Nilo en VerdadAbierta (2009).

³⁸ Los predios fueron adjudicados pero no ampliaron la superficie de resguardos.

³⁹ El Consejo Comunitario de Cerro Teta fue el primero en constituirse en el país. La razón que motivó su creación fueron las disputas entre las comunidades afrodescendientes e indígenas por el territorio. El Incoder (2013, p. 201) dice que, a pesar de ser el primer Consejo Comunitario, problemas relativos a organización interna han impedido que sea reconocido oficialmente, afirmación de la cual nos distanciamos ya que sí tienen reconocimiento institucional como organización que representa a una comunidad étnica, lo que no han podido lograr es la adjudicación de territorio colectivo.

⁴⁰ De acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 743 de 2002, le corresponde al Ministerio del Interior mantener actualizada la información nacional de acción comunal.

Aspectos ambientales en Santander de Quilichao

Recurso hídrico

El abastecimiento⁴¹ de agua en Santander de Quilichao se sustenta, primordialmente en las cuencas de los ríos Mondomo y Quilichao. Otras fuentes hídricas⁴² abastecen 78 sistemas de acueducto que atienden distintas veredas como Alto Paraíso, El Palmar, Lourdes, Palomera, Arca Quinamayo, Mazamorrera Lomitas, Vereda Los Tigres, Finca Rocío, Finca La María, Cachimbal, etc. (Municipio de Santander de Quilichao, s.f., p. 88).

La microcuenca del río Mondomo tiene una extensión aproximada de unas 11.200⁴³ hectáreas y cerca del 60 % de su extensión está cubierta de bosques⁴⁴ o cobertura

⁴¹ La destinación de las aguas se hace para consumo humano, irrigación de cultivos y pastizales para ganado, generación de energía eléctrica (a través de pequeñas centrales hidroeléctricas) o para embalses destinados a la piscicultura (Municipio de Santander de Quilichao, 2020, p. 160).

⁴² Algunas de esas fuentes hídricas son: Río Japio, Río San Francisco, Quebrada El Salero, Quebrada la Chivera, Quebrada Cachimbal, Río Cantarito, Río Bello Rocío, Río Páez, Quebrada San Nicolás, Quebrada La Estefanía (Municipio de Santander de Quilichao, s.f., p. 88).

⁴³ A primera vista, esa superficie total resulta alta tratándose de la microcuenca Mondomo. Al revisar las cifras del municipio de Santander de Quilichao (2018, p. 205), encontramos una aclaración pertinente que no se tuvo en cuenta en el estudio de la Universidad del Valle (2011), esto es, 11.365 hectáreas (un valor un poco superior a las 11.200 ha registradas a las de la Universidad del Valle) corresponden a drenajes dobles, destacando quebradas y zanjones, y un área de influencia de 374 hectáreas para los ríos Mondomo, Páez, Quilichao, entre otros.

⁴⁴ Aunque Colombia tiene una vocación forestal y una considerable extensión de bosques naturales, solo hasta el año 2018 se incluyó, en el ordenamiento jurídico nacional, una definición normativa de «bosque natural». El artículo 199 del Decreto Ley 811 de 1974 hablaba de flora silvestre definiéndola como «el conjunto de especies e individuos vegetales del territorio nacional que no se han plantado o mejorado por el hombre» y el Decreto 900 de 1997 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) se refería al concepto de «ecosistema natural boscoso» como aquel «que comprende un sistema ecológico poco o nada afectado por el hombre, compuesto predominantemente por vegetación arbórea y elementos bióticos y abióticos del medio ambiente que se influyen mutuamente», pero no había una disposición expresa que determinara, entre otras cosas, qué extensión mínima debía tener un ecosistema para calificarlo como «bosque natural» o las características de su cobertura arbórea. El principal referente era la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012): «Tierras que se extienden por más de 0.5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de dosel superior al 10 %, o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano». Con la expedición de la Ley 1931 de 2018 «por la cual se establecen directrices para la

vegetal con poca intervención antrópica, un 20 % está cubierto en pastos y otro 20 % en cultivos como el café, yuca, fique, caña panelera y frutales (Universidad del Valle, 2011, pp. 3-4).

Las principales fuentes de agua del río Mondomo son las quebradas Montañitas y San Pablo, siendo la primera tributaria de la segunda (Universidad del Valle, 2011, p. 3). En cuanto al agua que abastece a las veredas del corregimiento de Mondomo, esta proviene de la quebrada San Pablo, que tiene una calidad aceptable (Municipio de Santander de Quilichao, s.f., p. 88) y cuenta con la respectiva concesión de la Corporación Autónoma Regional del Cauca. La quebrada Montañitas es fuente subsidiaria cuando en época de invierno las aguas de la quebrada San Pablo vienen turbias por el material y sedimentos recogidos en su trayecto. Ambos cuerpos de agua desembocan en el río Mondomo.

La presencia de más de 60 rallanderías de yuca (Castro, 2015, p. 58) supone una amenaza a la calidad de algunos cuerpos de agua abastecedores de acueductos veredales o comunitarios, pues las aguas residuales generadas no son tratadas antes de ser descargadas al suelo o al agua. Precisamente, las rallanderías de Mondomo y de las veredas Mandivá y La Agustina producen el 80 % del almidón destinado al mercado interno colombiano (Municipio de Santander de Quilichao, 2020, p. 103).

El río Quilichao es la fuente primaria de abastecimiento de agua. Tiene un área aproximada de 2.300 hectáreas (Municipio de Santander de Quilichao, 2020, p. 159), nace en el cerro de Munchique-Los Tigres y desemboca en el río Quinamayó.

La microcuenca del Río Quilichao presenta un déficit de agua durante ocho meses del año por la baja precipitación. La actividad agrícola ejerce una fuerte presión sobre la microcuenca por la alta demanda para cultivos o la ganadería y en los meses de julio a septiembre se presenta un déficit significativo en el caudal necesario para abastecer el consumo doméstico, supliéndose el faltante con las aguas del río Mondomo (Municipio de Santander de Quilichao, 2020, p.163).

Un conflicto por la apropiación del agua es el incremento de la captación, por encima del caudal asignado en las concesiones, por parte de los usuarios del servicio aguas arriba de la bocatoma de Quitapereza. Se considera que esta situación

gestión del cambio climático», se dio la esperada definición normativa de «bosque natural»: «[T]ierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30 %, una altura mínima del dosel (*in situ*) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1.0 hectárea. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria». Una explicación más detallada del concepto de «bosque natural» se puede encontrar en Amaya Arias (2020).

es crítica en épocas de verano porque los propietarios de cultivos y de cabezas de ganado⁴⁵ incrementan el consumo, reduciendo la disponibilidad de agua para destinarla a otros usos, como el doméstico⁴⁶.

Otros conflictos identificados en la microcuenca del río Quilichao son los relativos al empobrecimiento de la tierra por la falta de rotación de cultivos, especialmente de los monocultivos de maíz en las veredas Guayabal y Pavitas; la inadecuada disposición de residuos sólidos y líquidos en la parte media de la microcuenca; la degradación de suelo y de cobertura vegetal por la ganadería extensiva por algunos cultivos y la erradicación forestal (Municipio de Santander de Quilichao, 2020, p. 160).

En resumen, la minería es la más seria amenaza que enfrenta el recurso hídrico del municipio debido a la descarga de residuos de combustibles, aceites, mercurio y cianuro. La explotación de oro en el Cerro de Munchique ha contaminado los nacimientos de agua que tributan al río Páez, afectando a los indígenas del resguardo Canoas y a las comunidades afrodescendientes que viven en la parte baja del río (Defensoría, 2019, p. 11).

Cobertura vegetal y suelos

En el municipio existe un ecosistema de bosques valioso enclavado en el Cerro de Munchique, cuya superficie está cubierta en un 90%, por bosques forestales protectores (cerca de 856 hectáreas para el año 2008). Los predios que poseen esa riqueza forestal fueron adquiridos por el departamento del Cauca con el objetivo de asegurar la protección del río Quilichao y mantener la disponibilidad de agua. Con el apoyo de la comunidad organizada se realiza una continua vigilancia de esos recursos naturales renovables (Muñoz y Fernández, 2019, pp. 5-6).

Igualmente, varios propietarios de la zona rural obtuvieron la declaración formal, vía acto administrativo, de sus tierras como Reservas Naturales de la Sociedad Civil⁴⁷. Entre esas áreas protegidas de propiedad particular tenemos al Naranjal

⁴⁵ Según el municipio de Santander de Quilichao (2018, p. 69), citando cifras del censo bovino y pecuario realizado por el ICA, existen 13.098 cabezas de ganado distribuidas en 785 fincas (tres a cuatro cabezas de ganado por hectárea), lo que se clasifica como ganadería extensiva.

⁴⁶ Esta situación es contraria a lo establecido en el artículo 2.2.3.2.7.6 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (antiguo artículo 41 del Decreto 1541 de 1978) que establece el orden de prioridad en concesiones de agua, el primer uso a privilegiar es el consumo humano, colectivo o comunitario y, en tercer, lugar, el uso con fines agropecuarios.

⁴⁷ El artículo primero del Decreto 1996 de 1999 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) define a las reservas de la sociedad civil como «[...] la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una

(45 hectáreas), La Pradera (2.64 hectáreas), Córdoba 1 (0.55 hectáreas), La Cuchilla 1 (3.57 hectáreas), Piedra Sentada (2.92 hectáreas), Bella Vista (1.27 hectáreas), La Cuchilla 2 (2.34 hectáreas) (Contraloría, s.f.).

Algunas de las especies características del municipio son el Aceituno, Aguacatillo, Aliso, Arrayán, Balso, Borrachero, Cadillo, Café de Monte, Cámbulo, Caña Fístula, Caña Brava, Caracolí, Cascabel, Cascarillo, Caucho, Cedro, Coneja, Cordoncillo, Cucharo, Chiminango, Chocho, Chambimbe, Drago (Municipio de Santander de Quilichao, 2018, p. 206). La erradicación de especies forestales trae consigo erosión (por los suelos desnudos que luego son susceptibles de arrastre por la precipitación), disminución de los caudales de algunas fuentes hídricas, aumento de riesgo por fenómenos de deslizamientos de tierra, un mayor aporte de CO² a la atmósfera y la consecuente pérdida de hábitat de algunas especies⁴⁸.

Si bien el municipio cuenta con ecosistemas boscosos de considerable extensión, varias amenazas se ciernen sobre su cobertura vegetal forestal y, en consecuencia, sobre el recurso suelo, debido a la pérdida de capa fértil y a la aparición de procesos erosivos que se traducen en riesgos de remoción de masa o deslizamientos. Algunas de estas amenazas provienen de la minería ilegal, la ganadería extensiva, los incendios forestales⁴⁹, la deforestación, la inadecuada disposición de residuos sólidos y la presencia de monocultivos de grandes extensiones, como el maíz o la caña de azúcar.

Actividades económicas en Santander de Quilichao

La actividad económica predominante es la agropecuaria y se realiza en 57 veredas del municipio. Uno de los sistemas de producción prominentes es la ganadería, que apunta a la producción de reses de doble propósito en zonas de ladera, segui-

muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales» cuyo objetivo es «el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales».

⁴⁸ El municipio de Santander de Quilichao (2018, p. 208) ha registrado un descenso dramático de las poblaciones de Armadillo, Guatín, Guagua, Venado, Tigrillo, Oso Andino, Pava De Monte, Gallineta, y de reptiles como la Rabo de Ají, Equis, Coral.

⁴⁹ Varias veredas han sufrido fuertes incendios forestales en los últimos años, entre otras tenemos a San Antonio, El Palmar, Vilachí, Guayabal, Quinamayó, Mandivá, La Arrobleda, San Rafael, El Águila, Chontaduro, San Isidro y Mondomo. El municipio registró un incremento atípico en los incendios forestales entre los años 2012 a 2015 por fuertes temporadas de sequía, especialmente la correspondiente al año 2015 por efecto del fenómeno de El Niño (Municipio de Santander de Quilichao. 2020, p. 168).

da de la ganadería de leche centrada en las zonas de mayor altitud de la entidad territorial (Municipio de Santander de Quilichao, 2018, pp. 57 y 59).

La ganadería extensiva tiene varias limitantes productivas, por ejemplo, la deficiencia en la cobertura, frecuencia y continuidad del servicio de asistencia técnica, el desconocimiento de planes de sanidad y nutrición animal, el uso de praderas con bajo rendimiento de forraje y el escaso valor nutricional que reciben los animales, o las inadecuadas prácticas de ordeño (Santander de Quilichao, 2018, pp. 65-67). Se han identificado conflictos ambientales producto de la actividad ganadera como la deforestación y la intervención de zonas de conservación de fuentes hídricas y «baja sostenibilidad de la cadena productiva de ganadería y de los suelos, por el manejo de las praderas y los hatos a libre exposición solar» (Municipio de Santander de Quilichao, 2018, p. 68).

Otro renglón importante de economía agropecuaria es la producción piscícola, con asiento en 61 veredas. En los estanques se cultiva Tilapia, Mojarra Roja, Cachama, Tilapia Negra, Yamu, Carpa y Bocachico. Entre los factores limitantes de la productividad de este sector se encuentra un débil acceso a créditos, falta de consolidación de iniciativas comerciales que permitan una mayor salida de las especies cosechadas, contaminación hídrica por las aguas residuales, entre otros (Municipio de Santander de Quilichao, 2018, pp. 80-84).

En materia agrícola, hay varios cultivos representativos: el plátano, cultivado en 62 veredas cubriendo una superficie de 250 hectáreas; el de mango, con un área sembrada de 201 hectáreas en 35 veredas, las cuales suman una producción anual de 1.200 toneladas; la piña (variedad oro miel y manzana) en unas 700 hectáreas distribuidas en 47 veredas; el cultivo del café, en un área de 2.851 hectáreas distribuidas en 73 veredas del municipio, que dan una producción anual de 4.8 millones de kilos de café pergamino seco; el cacao, con un área de 190 hectáreas en 25 veredas y, finalmente, la caña panelera en un área de 312 hectáreas que cubren 43 veredas, con una producción de panela de 153.024 arrobas por año y de 19.555 toneladas de caña por año.

Los problemas que limitan la producción y causan conflictos ambientales en cada una de esas cadenas productivas son muy similares. Sobresalen la falta de asistencia técnica especializada, la carencia de centros de acopio que ayuden a disminuir los costos de transporte, la ausencia de un fondo de atención de emergencias naturales (v.gr. fuertes períodos de sequía o de invierno), baja productividad por el manejo técnico inadecuado de los cultivos, falta de investigación científica que maximice la producción, contaminación de fuentes hídricas y del suelo por el uso de fertilizantes y de pesticidas, inadecuado manejo de recipientes de pesticidas,

disposición antitécnica de residuos ordinarios, deforestación para la ampliación de la frontera agrícola, etc.

Estructura de la propiedad rural en Santander de Quilichao

Duarte Torres, et al (2018, p. 293) nos dice que, en materia de predios y propietarios, predomina el microfundio⁵⁰, con el 81.10 % y 76.83 % de los casos, respectivamente, que suman el 13.26 % de la superficie de la tierra.

Resulta considerable la participación del minifundio, con un 12.24 % de predios, el 14.32 % de propietarios y comprendiendo el 16.82 % de la superficie de la tierra. No obstante, Duarte Torres, et al (2018) señala que:

[...] en términos de superficie de la tierra predomina la propiedad pequeña-mediana con el 25.93 %, y luego se encuentra la propiedad grande con el 19.04 %, y el minifundio con el 16.82 %; en este contexto es importante tener en cuenta que este tipo de propiedad (grande) no suma más del 0.16 % de propietarios y del 0.20 % de predios, mientras que la pequeña-mediana lo hace en un 2.55 % y un 3.99 %, y el minifundio en el 12.24 % y el 14.32 %, respectivamente (p. 293).

Los datos aportados revelan una alta concentración de la tierra en pocas manos, así como la distribución de muchos predios (que representan poca superficie de tierra) entre varios propietarios.

Estructura orgánica del municipio de Santander de Quilichao

Según el Decreto Municipal 126 de 2016, el sector central de Santander de Quilichao está conformado por el despacho del alcalde, del cual dependen directamente la oficina asesora jurídica, la oficina de control interno y la oficina de gestión del riesgo. Entre los órganos subordinados al alcalde están el Departamento Administrativo de Hacienda; el Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional; la Secretaría Privada; la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Vida;

⁵⁰ Los microfundios son predios «que tienen una extensión equivalente a media UAF [Unidad Agrícola Familiar] o menos» y minifundios son los predios que tienen una extensión entre media y una UAF (Ministerio de Agricultura, 1995, p. 50).

la Secretaría de Movilidad; la Secretaría de Educación y Cultura; la Secretaría Local de Salud; la Secretaría de Infraestructura y Equipamiento Municipal; la Secretaría de Gobierno, Paz y Convivencia; la Secretaría de Bienestar Social y Participación Ciudadana y la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental. La Comisaría de Familia y la Inspección de Policía se encuentran adscritas a la Secretaría de Gobierno y la Dirección Técnica de Vivienda está adscrita a la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Vida. También hace presencia el ministerio público con la Personería Municipal, así como un Concejo Municipal.

En cuanto a entidades relacionadas con el servicio público de salud, Santander de Quilichao tiene una institución de primer nivel: la Empresa Social del Estado QUILISALUD, que cuenta con cuatro centros de salud (tres en la cabecera, uno en la zona rural). El municipio tiene 11 Entidades Promotoras de Salud -EPS- que prestan sus servicios al régimen contributivo y al subsidiado, esas prestadoras de salud son: AIC EPSI - Asociación Indígena del Cauca, Asmet - Asociación Mutua La Esperanza de El Tambo Asmet ESS, Cafesalud EPS, Coomeva EPS S.A., Emssanar - Asociación Mutua Empresa Solidaria de Salud Emssanar ESS, EPS Sanitas, Mallamas - Empresa Promotora de Salud Mallamas EPS Indígena, Nueva EPS, Saludcoop EPS, Servicio Occidental de Salud SA SOS, AIC EPSI - Asociación Indígena del Cauca, Asmet - Asociación Mutua la Esperanza de El Tambo Asmet ESS.

Existen 20 instituciones educativas, seis ubicadas en el sector urbano y 14 en la zona rural. El Plan de Desarrollo 2016-2019 relaciona una amplia oferta de instituciones de educación técnica y superior como el SENA, la Universidad del Cauca, la Universidad de Popayán y la Universidad de Valle con sedes que ofrecen algunos programas de pregrado, y la Universidad Unicomfauca con programas técnicos y tecnológicos. La Universidad Nacional Abierta y a distancia UNAD, la Universidad del Magdalena, y la Universidad Libertadores tienen en su oferta educativa programas semipresenciales.

Conflicto armado en Santander de Quilichao

Debido a su ubicación estratégica, que conecta con diferentes municipios del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca, Santander de Quilichao se convirtió en un sitio de interés para grupos armados ilegales como el sexto frente de las FARC⁵¹,

⁵¹ Se pueden mencionar varios ejemplos de actuaciones del Sexto Frente de las Farc en Santander de Quilichao antes de suscribirse el Acuerdo de Paz entre esa guerrilla y el Gobierno nacional: uno de esos hechos fue el ocurrido el 19 de diciembre de 2014 en la vereda El Carmen (zona rural de Santander de Quilichao). Allí se dio un enfrentamiento entre soldados del Batallón de Infantería Número Ocho «Batalla de Pichincha» y miembros de la quinta compañía de la columna móvil Jacobo Arenas, del Sexto Frente de las FARC, que resultó en la muerte de cinco soldados y en la desaparición

y el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes, al mando de alias «El Capi», alias «Diego La Marrana» y alias «Patepalo», por instrucciones de alias «HH», se expandieron vorazmente en el sector. Producto de la presencia de los paramilitares en el municipio, se presentaron asesinatos selectivos de personas señaladas de pertenecer o apoyar a la guerrilla de las FARC, así como desplazamientos forzados.

En Santander de Quilichao también se asientan estructuras armadas ilegales como la de los Pelusos⁵² e integrantes de disidencias del Frente Sexto de las FARC (hoy en día considerados como el principal grupo armado ilegal en la zona). A ellos se les atribuye varios atentados contra la infraestructura vial y la Fuerza Pública⁵³.

A pesar de la existencia de varios grupos armados, según la Fundación Paz y Reconciliación, en Santander de Quilichao «no se despliega la violencia como en los demás municipios» (2019, p. 133). No obstante, la Defensoría del Pueblo, en una alerta temprana del 4 de diciembre de 2019 (AT No. 048-19) identificó población en riesgo y diferentes factores que atentan contra ella. Entre los actores ciudadanos y comunitarios calificados en situación de riesgo se menciona a:

[...] las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, miembros de las organizaciones sociales y comunitarias tales como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Asociación de Consejos Comunitarios del norte del Cauca, Proceso de Comunidades Negras, Asociación de Cabildos

ción de uno de ellos (ver: <https://www.proclamadelcauca.com/sigue-busqueda-de-soldado-desaparecido-en-ataque-de-las-farc-en-santander-de-quilichao/>). El 4 de enero de 2012 se produjo un ataque en la cabecera municipal del corregimiento de Mondomo (Santander de Quilichao) por parte de un reducto del Sexto Frente de las FARC; el incidente no reportó muertos, heridos o daños materiales significativos. El 17 de enero de 2012, presuntos milicianos hicieron explotar un petardo en pleno centro de Santander, por la negativa de comerciantes en pagar extorsiones, lo cual provocó algunos daños materiales en locales y viviendas (ver: <https://www.agendapropia.co/node/2419>).

⁵² Los Pelusos es una disidencia de la extinta guerrilla EPL (Ejército Popular de Liberación), nacida en 1991. Sus integrantes provienen del extinto Frente Libardo Mora del EPL y tienen su principal centro de operación en el Catatumbo. Allí efectúan actividades relacionadas con el narcotráfico. Una explicación más detallada del origen de Los Pelusos se encuentra en: <https://pacifista.tv/notas/quienes-son-los-pelusos/>

⁵³ Un ejemplo de atentado contra la infraestructura fue el ocurrido el 26 de marzo de 2019. En hechos atribuidos a las disidencias de las FARC, se detonó una carga explosiva en un tramo de la vía Panamericana que pasa por la vereda La Agustina en el corregimiento de Mondomo en Santander de Quilichao (ver: <https://www.bluradio.com/nacion/orden-publico/graves-danos-en-via-panamericana-cerca-de-santander-de-quilichao-tras-explosion>). Otro hecho violento ocurrido en el sector de La Agustina fue el acaecido el 19 de marzo de 2019, una emboscada a integrantes del ESMAD, por parte de disidencias de las FARC, se saldó con la muerte de un patrullero y siete heridos de la Fuerza Pública (ver: <https://www.proclamadelcauca.com/un-muerto-y-siete-heridos-en-la-panamericana/>).

Indígenas del norte del Cauca, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesinas, Asociación de Municipios del norte del Cauca y la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del norte del Cauca, Corporación Mujer Niñez y Juventud Nortecaucana y demás organizaciones sociales y comunitarias con asiento en el municipio de Santander de Quilichao, autoridades indígenas, representantes de consejos comunitarios, presidentes de JAC, representantes de asociaciones campesinas, representantes de organizaciones de mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA), miembros de la Guardia Indígena y Cimarrona, integrantes de procesos de implementación de medidas relacionadas con los Acuerdos de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (PNIS, PDET), comunidades que adelantan procesos de reparación colectiva, reclamantes de tierras y territorios y defensores(as) de los recursos naturales que lideran procesos en contra del extractivismo [así como los excombatientes de las Farc que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil y los migrantes venezolanos asentados en el municipio]. (Defensoría del Pueblo, 2019).

En la misma alerta temprana, se anuncia que el factor de riesgo cardinal para esa población es el de las economías ilegales que alimentan el conflicto armado (narcotráfico y minería principalmente) y gran parte de la criminalidad urbana. La ubicación de Santander de Quilichao es de gran importancia para actores armados ilegales, constituye una zona estratégica por las facilidades para la movilidad «por la interconexión de lo rural y lo urbano, atravesado además por la vía panamericana, lo que posibilita el tráfico y tránsito de la ilegalidad, pero también para la financiación de los distintos grupos armados al margen de la ley» (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 18). En otras palabras, Santander de Quilichao es visto como un «centro de negocios» tanto de las economías legales como de las subterráneas, añadiendo la riqueza natural que motiva una fuerte presión de esos actores armados, en especial en la explotación ilegal de recurso no renovables como el oro.

Si bien, Santander de Quilichao no ha vivido situaciones violentas con la misma magnitud o frecuencia que las presentadas en otros municipios del norte como Miranda, Caloto o Buenos Aires, desde el año 2018 se han presentado preocupantes conductas amenazantes o lesivas de derechos humanos, incluyendo la de población de especial protección como lo son los menores de edad (v.gr. delitos contra la integridad sexual), que anticipan escenarios desfavorables para la población civil y la propia institucionalidad por la evidente incapacidad de enfrentar, en forma oportuna y efectiva, esos factores de riesgo que alimentan el conflicto armado.

Las economías ilegales, que se sustentan en la explotación desmedida de los recursos naturales renovables sin un control efectivo por parte de las autoridades estatales, como la minería ilegal o la plantación de cultivos ilícitos, junto con el control territorial ejercido por las estructuras armadas que defienden estas eco-

nomías subterráneas, evidencian las dificultades institucionales para garantizar el cumplimiento de normas con un carácter preventivo, como las relacionadas con las autorizaciones ambientales. Esto reduce la intervención institucional a operativos de control con la Fuerza Pública, muchos de los cuales se realizan posterior al aprovechamiento ilícito y después de que se han presentado impactos ambientales de difícil reversibilidad.

Municipio de Jambaló

Según información del DNP (herramienta TerriData), el municipio de Jambaló tiene una extensión territorial de 252 km², equivalente al 0.9 % de la superficie del departamento del Cauca. Al norte limita con los municipios de Caloto y Toribío, por el oriente con el municipio de Páez, por el sur con el municipio de Silvia y por el occidente con Caldonio y Santander de Quilichao.

Jambaló tiene 16.528 habitantes (Dane, 2018), con un porcentaje alto de población asentada en el sector rural de 15.128 (93 %), y 1.130 personas residentes en la cabecera (7 %). La población en Jambaló es mayoritariamente indígena: 16.120 personas (99.1 %) corresponden a ese grupo étnico.

La población económicamente activa es de 9.759 personas, con edades entre los 15 a los 59 años (vigencia 2014), que representa un 60 % del total de la población, mientras que el 40 % restante corresponde a la población inactiva, con edades entre los 0 a los 14 años y los mayores a 62⁵⁴.

Continuando con la información del DNP, el índice de pobreza multidimensional (IPM) para 2005 fue de 93 %, mientras que el departamento del Cauca tenía, para ese mismo año, un 72 % y el resto del país un 70 %, mostrando un alto índice de pobreza en las condiciones medidas por el IPM, a saber: (i) Condiciones educativas, ii) Condiciones de la niñez y juventud, iii) Salud, iv) Trabajo y v) Condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios.

Esos altos indicadores de pobreza han intentado paliarse con la intervención de entidades estatales que ofrecen apoyos económicos a diferentes grupos: niños, víctimas, mujeres, etc. En el 2013, el porcentaje de personas acompañadas por la entonces denominada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extre-

⁵⁴ La proyección de población que el DNP hacía para este municipio para el 2014, al momento de elaborar sus fichas de caracterización municipal, era de 17.236 personas, número superior al informado por el Dane (2018), de 16.258 personas. Aunque la población con la que trabajó el DNP (población activa/inactiva) tiene un desfase de 978 personas con la ofrecida recientemente por el Dane, se tomará el porcentaje de población activa e inactiva manejada por el DNP, ya que la aportada en la tercera entrega del Dane no registra información sobre ese asunto específico.

ma (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) era del 5 %, el porcentaje de personas acompañadas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁵⁵ era del 0.6 %, el número de familias acompañadas por ANSPE-RED UNIDOS⁵⁶ era de 210 y el número de niños con atención integral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)⁵⁷ era de 1.056.

En materia de prestación de los servicios públicos de salud, educación y saneamiento básico, la población estaba cubierta así: un 89 % en el régimen contributivo, un 3 % en el régimen subsidiado, y el 9 % restante no está asegurada, lo cual se correlaciona con el alto índice de pobreza multidimensional del municipio, en tanto la mayor parte de la población es atendida por el régimen subsidiado. El municipio de Jambaló no está certificado en salud. Jambaló tampoco está certificado para la prestación del servicio público de educación, pero cuenta con 4 instituciones educativas oficiales de educación básica y media.

Si revisamos los datos de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, encontraremos que la cobertura en la prestación del servicio de acueducto es del 94.69 % en la zona urbana y de un 20.75 % en el sector rural (Alcaldía de Jambaló, 2016, p. 91). En el año 2017, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Salud (2017, p. 44), el índice de riesgo de calidad de agua potable (IRCA) para el sector urbano del municipio de Jambaló era de 1.6 (sin riesgo), dato obtenido después de analizar 51 muestras de agua. Es de resaltar que el sector rural no fue objeto de medición del IRCA a pesar de que el 93 % de la población vive en esa zona.

La cobertura del servicio público de alcantarillado está en el 92.7 % en el sector urbano (Alcaldía de Jambaló, 2016, p. 91), y en la zona rural está en apenas 4.71 %. Frente al manejo de residuos sólidos, el municipio realiza el enterramiento de sus residuos en celdas transitorias en transformación a rellenos sanitarios (DNP. Gobernación del Cauca, 2013, p. 36).

⁵⁵ De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 4802 de 2011, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que tiene como objetivo «coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la ley».

⁵⁶ La Red Unidos es una estrategia que ofrece respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema. Anteriormente era manejada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe), pero hoy es administrada en forma conjunta por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Sobre la fusión de la Anspe con el Departamento para la Prosperidad Social, se recomienda consultar el Decreto 2559 de 2015.

⁵⁷ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es un órgano estatal adscrito al Departamento para la Prosperidad Social y su naturaleza jurídica es de Establecimiento Público.

Organización social en Jambaló

La principal forma de organización social en Jambaló es el resguardo. Duarte Torres, et al (2018, pp. 70-71) dice que Jambaló tiene seis resguardos (Huellas, Jambaló, Pioya, Pitayó, La Aguada y San José), pero al confrontar esa información con los diferentes instrumentos de planificación municipal, advertimos una diferencia sustancial porque estos últimos mencionan un solo resguardo llamado Jambaló. Entretanto, para el IGAC (2012), en Jambaló hay dos resguardos: Jambaló y Huellas.

El resguardo de Jambaló tuvo una naturaleza colonial, pero en la década de los 80 del siglo XX comenzaron un proceso administrativo y jurídico tendiente a reestructurarse y a ampliar la extensión del resguardo, ya que los títulos coloniales no coincidían con toda el área del municipio. En ese sentido, el Incora⁵⁸ expidió la Resolución 068 de 1992⁵⁹ mediante la cual reestructuró el territorio del resguardo de Jambaló, ampliándolo con la Resolución Incora No. 010 de 2001⁶⁰ que adjudicó ocho predios anteriormente pertenecientes al Fondo Nacional Agrario, de una extensión de 882 hectáreas y 8.805 m², que sumadas a las 21.145 hectáreas y 4.604 m² que ya poseía el resguardo reestructurado, sumaron un total de 22.027 hectáreas y 8.409 m².

La comunidad Nasa constituye el 95 % de la población que integra el municipio-resguardo. Un 3.2 % es parte de la comunidad Misak y un 1.8 % de la población es mestiza y afrodescendiente (Municipio de Jambaló, s.f., p. 104). A diferencia de

⁵⁸ La reestructuración de los resguardos y la adjudicación de tierras realizada por el Incora (liquidado mediante Decreto 1292 de 2003), se fundamentaba en la ley 160 de 1994. El numeral 18 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 le asignó la función de «Estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades», pero con una mayor claridad el artículo 85 de la misma ley precisó lo siguiente: el Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades.

⁵⁹ En el Plan de Desarrollo de Jambaló (2016, p. 105) se menciona que la Resolución del Incoder que reestructuró los límites de la jurisdicción del resguardo de Jambaló fue la Resolución Incoder 068 de 1988, sin embargo, la Resolución que extendió la superficie de esa institución jurídica fue la Resolución Incora 068 de 1992.

⁶⁰ Esta resolución se encuentra disponible buscando el Diario Oficial No. 44.403 del 29 de abril de 2001.

Santander de Quilichao, Jambaló no registra consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes.

Otras organizaciones sociales son asociaciones y/o grupos territoriales, comunitarios, veredales o interveredales de campesinos que cultivan café, fique, caña panelera o que realizan actividades pecuarias como la ganadería y la piscicultura, sobresaliendo la conformación de tres asociaciones de mujeres artesanas⁶¹.

Aspectos ambientales en Jambaló

Recurso hídrico

Las principales fuentes hídricas que atraviesan Jambaló son los ríos Jambaló (con un caudal promedio de 38 m³/s), Barondillo, La María, Valles Hondos y quebrada

⁶¹ Algunas de esas asociaciones son: Asociación de productores de café de Jambaló (80 asociados), Asociación de fiqueros del territorio de Jambaló (364 asociados), Asociación de cultivadores de frutas y hortalizas de Jambaló (132 asociados), Asociación de ganaderos para el fortalecimiento de la producción y transformación de lácteos (59 asociados), Asociación de productores de cereales Nueva Jerusalén (24 asociados), Asociación de piscicultores de Jambaló (56 asociados), Asociación de productores de panela (11 asociados). Algunos grupos comunitarios son: El Mirador Vitoyo (café y ganadería, con 33 miembros), Altamiras (fique y ganadería, con 100 miembros), Vereda Barondillo (ganadería y cereales, con 72 miembros), Cazadores (papa, con 32 miembros), La Paz (café y ganadería, con 12 miembros), El Picacho (café, ganadería y plátano, con 140 miembros), La Marqueza (ganadería, café y fique con 250 miembros), Las Mercedes (café, cereales, verduras y hortalizas, con tres integrantes), Chimicueto (café, ganadería y caña panelera, con 100 miembros), El Tablón (caña panelera y café, 80 miembros), Nueva Colonia (café, cereales, caña panelera, con 81 miembros), Buena Vista (fique, café, caña panelera, con 267 miembros), Guayope (caña, fique, ganadería, con 34 miembros). Asociaciones interveredales se destacan: Asociación de cultivadores Fondo Páez (café, 423 integrantes), Asociación de mujeres indígenas de Jambaló (artesanías, 25 integrantes), Asociación de artesanas SEK DXI (artesanías, 10 integrantes), Asociación avícola de Jambaló (avicultura, 16 integrantes), Asociación de profesionales para servicios integrales (frutales, 10 integrantes). En Asociaciones veredales tenemos: Asociación de productores agropecuarios vereda Zumbico (Café, caña panelera, tomate de mesa, 200 asociados), Asociación La fría (ganadería, frutales, cultivos transitorios como maíz y frijol, 480 asociados), Asociación de porcicultores La Esperanza – Patio Bonito (porcicultura, 14 asociados), Asociación de ganaderos de Vitoyó (ganadería, 10 asociados), Asociación de cultivadores de café de Vitoyó (café, 28 asociados), Asociación de productores de cerdos de Vitoyó (porcicultura, 7 asociados), Asociación de pollos El Mirador Vitoyó (avicultura, 12 asociados), Grupo Familias Reunidas Entre Todas Athepakjexcs (porcicultura, 19 asociados), Asociación productora agropecuaria La Mina (porcicultura y avicultura, 17 asociados), Hortalizas Solapa (hortalizas, 15 asociados), Asociación Nuestros Tejidos KWE'SX MUMNXI (artesanías, 22 asociados). También se habla de asociaciones familiares: Hortalizas Los Andes (hortalizas, 15 asociados), Lácteos Campo Alegre (ganadería, 4 asociados), Nuevas Iniciativas Productivas (frutales, 3 asociados), Asociación de Frutales La Cruz (frutales, 3 asociados). (Municipio de Jambaló, 2016).

Zumbico, que desembocan sus aguas en la cuenca del río Palo (Municipio de Jambaló, s.f., p. 38). La destinación de las aguas no es solo para consumo doméstico (los acueductos de Caloto y Puerto Tejada, por ejemplo, se abastecen con las aguas del río Jambaló), también para actividades agropecuarias como la industria cañera (ingenios Cauca y La Cabaña), la industria papelera (Propal) y para la generación de energía de una pequeña central hidroeléctrica que con las aguas de Jambaló beneficia a los usuarios de energía de los municipios de Caloto, Padilla y Guachené. (Municipio de Jambaló, s.f., p. 39).

La comunidad indígena del resguardo ha hecho cartografía social para identificar «ojos de agua» (nacimientos de agua) y evaluar su grado de intervención. Las comunidades han logrado identificar 60 quebradas y 1.793 nacimientos de agua en el municipio⁶², precisando que una cantidad significativa (>900) tienen serios impactos por la erradicación de la cobertura vegetal en sus márgenes.

Entre los factores de deterioro ambiental de las aguas citamos la contaminación por agroquímicos (por escorrentía que lleva esas sustancias hasta las fuentes superficiales o por infiltración al suelo hasta depósitos de aguas subterránea), la disposición inadecuada de residuos sólidos en las aguas, el manejo artesanal de la piscicultura, la captación de agua para actividades agropecuarias o consumo humano sin tener en cuenta el caudal ecológico de los cuerpos de agua superficiales (Municipio de Jambaló, s.f., pp. 40, 68 y 69), o el desconocimiento de una gran parte de la población de la ubicación y los nombres de los cuerpos de agua, ocasionando una falta de apropiación comunitaria del recurso.

El IRCA⁶³ de las aguas destinadas para consumo humano en Jambaló es de 4.0, lo que indica una calidad aceptable para la salud humana (Instituto Nacional de Salud, 2019, p. 16).

⁶² Monte Redondo, Zumbico y Chemicueto son los sitios con mayor riqueza en nacimiento de agua, registrando más de 250 cada uno (Municipio de Jambaló, s.f., p. 39).

⁶³ El IRCA es el índice de Riesgo para la Calidad de Agua para Consumo Humano. De acuerdo con el artículo 13 de la Resolución 2115 de 2007, «el valor del IRCA es cero (0) puntos cuando cumple con los valores aceptables para cada una de las características físicas, químicas y microbiológicas contempladas en la presente Resolución y cien puntos (100) para el más alto riesgo cuando no cumple ninguno de ellos», como se aprecia del índice de 4.0 se concluye que las aguas de Jambaló son de buena calidad para el consumo humano.

Cobertura vegetal y suelos

El 70.1 % del territorio exhibe coberturas con bajo nivel de organización como cultivo-rastrero (28 %), pasto-rastrero (18.3 %), cultivos misceláneos-bosques abiertos (14.3 %), cultivos-pastos-rastreros (10.3 %). El 13.8 % del territorio está cubierto por bosque abierto, el 2.9 % por bosque denso-vegetación de páramo y el 8.1 % por páramos (Municipio de Jambaló, s.f., p. 47).

Las cifras citadas son contrarias a las del Dane (2014) que desvelan un porcentaje mayor de bosques naturales (54.4 %). Al revisar en detalle las asociaciones que tiene el bosque natural en Jambaló (con cultivos o vegetación de páramo), veremos que el valor aumenta, pero no a una cifra del 50 % de su cobertura en bosques naturales.

Jambaló tiene varios ecosistemas de estratégicos de los mencionados en el artículo 29 del Decreto 2372 de 2010 (compilado en el Decreto 1076 de 2015): páramos, zonas de recarga de acuíferos y nacimientos de agua. La identificación de esos ecosistemas y de las áreas destinadas a la conservación, permitió al municipio establecer corredores ecológicos a través de las reservas Los Farallones, La Alaska, Barondillo y de los bienes anexos a las aguas (franjas de protección, rondas hídricas, zonas boscosas que rodean las fuentes hídricas, etc.).

La parte alta del municipio constituye un área de interés porque alberga especies calificadas en alguna categoría de amenaza (mamíferos, anfibios, aves, plantas), pero no se detallan estudios que las describan (Municipio de Jambaló, s.f., p. 52)⁶⁴.

En relación con los suelos, se han registrado procesos erosivos en zonas pendientes, sin embargo, las condiciones generales de los suelos demuestran su aptitud para la agricultura (Van de Sandt, 2012, p. 155). Ahora, puesto que en algunas zonas se ha erradicado cobertura forestal o se han plantado cultivos de manera antitécnica, se despliega amenaza de movimientos en masa en zonas de ladera y en temporada invernal, y en períodos de sequía se advierte un riesgo de incendio «por el tipo de cobertura dominada por rastrojos y pasturas abandonadas» (Municipio de Jambaló, p. 52).

Algunos suelos de la parte alta, de entre 2.500 y 2.800 metros sobre el nivel del mar (msnm), mantienen un uso de ganadería extensiva, con cobertura de pastos naturales e introducidos, pino y eucalipto, causando procesos erosivos y movimientos en masa (Municipio de Jambaló, s.f., p. 56).

⁶⁴ Esa falta de caracterización de la biota y fauna de Jambaló ha sido mencionada en trabajos como el de Ramírez Chaves y Pérez (2010) «[...] de los 42 municipios del departamento, Guachené, Jambaló, Morales, Padilla y Suárez carecen de muestreo de mamíferos» (2010, p. 145).

En suelos entre los 1.000 y 2.000 msnm, la cobertura forestal natural ha sufrido deforestación y especies como el Balso, la Ceiba, el Guamo, el Yarumo, el Guayabo y la Palma, que se hallan en zonas de alta pendiente, hoy en día son escasas (Municipio de Jambaló, s.f., p. 59). La actividad ganadera también predomina en estos suelos altos, al igual que algunos cultivos de subsistencia como plátano, yuca, café y frutales.

Los suelos productivos en el municipio son pocos, solo un 18 % conserva vocación agrícola, mientras que el 82 % restante tiene un uso potencial forestal, incentivando así la intervención humana en áreas de reserva forestal⁶⁵, en bosque protectores y en ecosistemas de páramo para la realización de actividades agrícolas y mineras (Municipio de Jambaló, 2016, p. 105).

Actividades económicas en Jambaló

Al igual que en Santander de Quilichao, el renglón económico dominante en Jambaló es el agropecuario. Cultivos permanentes de café, plátano, fique, caña panelera, cereales, frutales, o transitorios como el trigo, maíz tradicional y frijol; actividades pecuarias como la ganadería, piscicultura y, en menor medida, el manejo de especies menores⁶⁶ conforman la base del trabajo rural y la economía local.

El principal cultivo es el café, plantado en 31 veredas de 35 que tiene el municipio. Al año 2016, se registraban 957 hectáreas cultivadas con granos de café, de las cuales 443 hectáreas se sembraron con la variedad Castillo, 148 hectáreas con la variedad Colombia, 1 hectárea con la variedad Tabi, 249 hectáreas con la variedad

⁶⁵ El artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 definió a las áreas de reserva forestal (también llamadas «zonas de reserva forestal», ver artículo 3 del Decreto 877 de 1976 compilado en el Decreto 1076 de 2015) como «la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras».

El artículo 8 del Decreto 2372 de 2010 (compilado en el Decreto 1076 de 2016) dice que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -Sinap- contiene los siguientes subsistemas de gestión: a) Subsistemas regionales de áreas protegidas; son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinan en la regionalización adoptada por este decreto, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan y, b) Subsistemas temáticos; son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinen atendiendo a componentes temáticos que las reúnan bajo lógicas particulares de manejo, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan

⁶⁶ Aquí se incluye la producción de cerdos de ceba, pollos de engorde, ovinos productores de lana, gallinas ponedoras, utilizados para consumo doméstico y la comercialización de excedentes en otros municipios.

Caturra y 116 hectáreas con la variedad Típica. De esa superficie cultivada, 490 hectáreas son sin sombra, 76 hectáreas con sombra y 392 hectáreas con semi-sombra, arrojando todas ellas una producción aproximada de 904.000 kilos por año (Municipio de Jambaló, 2016, p. 106).

El fique es un cultivo de interés porque se demanda para construir cercas vivas, rompevientos y divisiones de lotes. Su siembra se distribuye en 29 veredas y 740 familias están a cargo de su producción, estimada en 540 toneladas por año cosechadas en un área de 450 hectáreas. En el municipio existe una asociación de cultivadores de fique que logró suscribir una alianza comercial con una empresa de empaques de Medellín que le compra una producción de 350 toneladas por año (Municipio de Jambaló, 2016, p. 106).

El cultivo de caña panelera se hace en la parte media del municipio, en unas 30 hectáreas que luego se procesan en un trapiche panelero de la zona. La panela terminada es distribuida en tiendas comunitarias y familiares y sus excedentes se comercializan en Toribío (Municipio de Jambaló, 2016, p. 107).

Los cereales han ganado fuerza en la parte alta de Jambaló, tal es el caso de la quinua y el trigo sembrados en unas 50 hectáreas, y la producción de esos granos ha logrado estrechar los vínculos de 104 cultivadores, al punto de que lograron adquirir una planta procesadora con registro del Invima para la producción de harina de trigo y quinua (Municipio de Jambaló, 2016, p. 107).

La siembre de frutales como tomate de árbol, lulo, mora de castilla y granadilla ha aumentado en los últimos años, totalizando unas 25 hectáreas de suelo del municipio destinado a estos cultivos.

Al referirnos a la actividad pecuaria, subrayamos la importancia de la ganadería, actividad de naturaleza familiar y comunitaria, que maneja más de 2.500 cabezas de ganado doble propósito en 1.683 hectáreas de potreros con una distribución de 1.5 animales por hectárea. Otra actividad pecuaria relevante es la piscicultura, cuenta con 12 unidades piscícolas ubicadas en las veredas de Barondillo, Loma Gorda, Zumbico, Campo Alegre y Monte Redondo. La principal especie cosechada y cultivada es la trucha, con una población aproximada de 250.000 animales, y su comercialización se hace en restaurantes del perímetro urbano y en municipios de otros departamentos (Municipio de Jambaló, 2016, p. 108).

Mención aparte merece el trabajo artesanal, específicamente el diseño y fabricación de mochilas con tinturado basado en plantas, oficio realizado por mujeres y que busca rescatar «la simbología ancestral que se estaba perdiendo» (Municipio de Jambaló, 2016, p. 108).

Estructura de la propiedad rural en Jambaló

Si queremos comprender la estructura o distribución de la tierra rural en Jambaló, debemos recordar que el 99 % de su población es indígena, un 93 % reside en el sector rural y, oficialmente (IGAC 2012), se reconocen dos resguardos indígenas (Huellas y Jambaló), aunque de acuerdo con la información municipal (Plan de Desarrollo 2016-2019, Plan Ambiental y Agropecuario del Jambaló) no se menciona al resguardo Huellas.

En el resultado de la estructura de la propiedad rural se excluyeron los predios de titularidad colectiva. Duarte Torres, et al. (2018) sostiene que:

[...] Jambaló se caracteriza por el predominio del tamaño predial grande, al concentrar el 73.81 % de la superficie evaluada, con una representación de propietarios y predios de 3.97 % y 4.38 %, respectivamente. Por su parte, la categoría de microfundio ocupa la menor superficie con apenas el 1.1 %, pero presenta la concentración más alta de propietarios y predios con el 46.21 y el 49.52, respectivamente (2018, p. 261).

La evaluación de los resguardos y de las familias que los integran, en relación con la distribución de la tierra, muestra una disminución de los coeficientes de Gini, por ejemplo, si en la medición se incorporan todos los predios, incluyendo los de propiedad del Estado (baldíos), los correspondientes a Parques Nacionales Naturales y las tierras adjudicadas a los resguardos, el coeficiente de Gini será de 0.90, un valor muy alto, pero si se excluyen de la evaluación esas mismas tierras y se divide por el número de familias, disminuiría a 0.16 (Duarte Torres, et al., 2018, p. 189), lo que indica una distribución más equitativa de la tierra.

Si tomamos al Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio (2016, pp. 104 – 106), complementamos el análisis de Duarte con la descripción de cuatro formas de tenencia de la tierra, lo que ayuda a superar la concepción general de que todo el resguardo es de propiedad colectiva. Veamos.

- **Familiar colectivo:** Son familias que tienen escrituras públicas de sus predios y un documento denominado «adjudicación» respaldado con dos resoluciones expedidas por el cabildo y el municipio. Luego de adquirir esos documentos, la titularidad del predio queda en cabeza de la familia hasta el primer grado de consanguinidad y se debe contar con la autorización o aprobación de la familia para que un comunero pueda vender las mejoras o infraestructura, más no la tierra, ya que es de titularidad colectiva (Municipio de Jambaló, 2016, p. 104).

- **Comunitario familiar:** Son tierras compradas por el Estado y luego adjudicadas al cabildo para que este entregue el predio a la vereda correspondiente. Luego, el cabildo y la comunidad de la vereda distribuyen la tierra siguiendo criterios internos y atendiendo una formalidad que consiste en la expedición de un documento llamado «constancia de posesión», con el fin de que las familias beneficiadas con la asignación de una porción de tierra tengan propiedad de usufructo y puedan tramitar créditos en el Banco Agrario, el cual admite ese respaldo documental.
- **Comunitaria colectiva:** Son terrenos adquiridos por el Estado y adjudicados a la comunidad que realiza mingas. Se destinan a actividades agropecuarias (Municipio de Jambaló, 2016, p. 104).
- **Predios con escritura pública:** Son tierras adquiridas por los colonos o los comuneros. Circunscribe los predios entregados judicialmente por prescripción adquisitiva de dominio o los que fueron comprados a indígenas, y cuentan con soporte de escrituras pero sin haberlas registrado en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

En términos generales, 1.104 familias poseen menos de 1 hectárea, 780 familias entre 1 y 1.9 hectáreas, 640 familias entre 2 y 4 hectáreas, 165 familias de 5 a 9 hectáreas, 85 familias tienen propiedades entre 10 a 20 hectáreas (normalmente localizadas en bosque primario o páramo) y unas 1.306 familias no disfrutaban de la titularidad de alguna tierra. Anualmente, se expiden, en promedio, 400 documentos, de los cuales un 80 % corresponde a certificaciones de adjudicación de la propiedad y un 20 % restante a constancias de posesión (Municipio de Jambaló, 2016, p. 105).

Estructura orgánica municipal de Jambaló

Con la expedición del Decreto municipal 005 de 2011, se definió la conformación del sector central del municipio de Jambaló y se adoptó el respectivo manual de funciones. El municipio está integrado por el despacho del alcalde; la Secretaría del despacho del alcalde; la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería; la Secretaría de Gobierno, Desarrollo Comunitario y Talento Humano; la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; Programa de Tierras y Desarrollo Rural; la Secretaría de Desarrollo Económico y Ambiental; una inspección de Policía y una Comisaría de Familia.

El municipio cuenta con un concejo, una personería en representación del ministerio público y un juzgado promiscuo municipal. Las autoridades del resguardo de Jambaló serán descritas en el capítulo siguiente.

Conflicto armado en Jambaló

El municipio de Jambaló ha sufrido, con crudeza, los rigores del conflicto armado, pese a la resistencia que la comunidad indígena Nasa ha demostrado para impedir que los actores armados (FARC y Ejército) ingresen a sus territorios.

La actividad de las FARC, en jurisdicción del resguardo, fue constante antes de la suscripción del Acuerdo de esa guerrilla con el Gobierno nacional en el 2016, y fruto de esa presencia armada se ventilaron varias denuncias sobre reclutamiento de menores en las instituciones educativas del municipio⁶⁷; desplazamiento de algunos indígenas de sus territorios⁶⁸; la amenaza contra la integridad de autoridades, líderes y guardias indígenas; el asesinato de miembros de la comunidad indígena, como el caso de Luis Carlos Mestizo, presidente de la Asociación Kwesx Uma Kiwe Peykajn Mjinxisax, Milcíades Trochez Conda, coordinador de la Guardia Indígena del territorio de Jambaló, Rafael Mauricio Girón, presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Barondillo, o de Venancio Taquinás, médico tradicional y miembro de la Guardia Indígena.

Jambaló ha sido víctima de varias tomas guerrilleras. Entre 1965 y 2013 se registraron 16 incursiones guerrilleras⁶⁹ en el municipio (Aguilera Peña, 2016, p. 71) con consecuencias en la propiedad pública (bombardeos a puestos de policía, hospitales, instituciones educativas) y a la propiedad privada (casas), heridos, desplazamientos de la población, ataques a la infraestructura de servicios públicos (energía, telefonía), entre otros.

Una de esas incursiones ocurrió el 25 de septiembre de 2010, luego de 22 años de ausencia en el municipio y tras 20 días de haber llegado a la cabecera, la Policía sufrió un ataque con ráfagas de bala y granadas por parte de las FARC, causando algunos daños al puesto de policía y generando el corte del servicio público de

⁶⁷ Ver: Diario del Cauca (2014), <https://diariodelcauca.com.co/noticias/judicial/denuncian-las-farc-por-reclutar-menores-en-jambal%C3%B3-cauca-76867>.

⁶⁸ Al respecto, vale la pena mencionar la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, mediante la cual se ordenó la protección de algunos pueblos indígenas, como los Nasa, que eran amenazados y expulsados de sus territorios. También se recuerda el Auto No. 004 de 2009 de la Corte Constitucional, que ordenó un plan de salvaguarda étnica para el pueblo Nasa, acorralado por el conflicto armado. No sobra mencionar la adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 14 de noviembre de 2011, donde piden al Estado colombiano protección a favor de varios resguardos, entre los cuales se encontraba el de Jambaló.

⁶⁹ La mayoría de esas incursiones fueron realizadas por Sexto Frente de las FARC.

energía y telefonía básica conmutada por efecto de una carga explosiva que causó daños en el cableado requerido para la prestación de esos servicios⁷⁰.

Otro evento armado ocurrió el 20 de febrero de 2010, cuando se responsabilizó al Sexto Frente de las FARC por bombardeos y disparos con fusil en la cabecera del municipio de Jambaló. Este frente guerrillero destruyó el hospital y varias casas, lo que provocó el desplazamiento masivo de más de la mitad de los habitantes, quienes huyeron «hacia las veredas de Zumbico, en Jambaló, y Nazaret, Ovejera y Pitayó, en Silvia, Cauca»⁷¹. El mismo Sexto Frente, con una presencia de al menos 40 guerrilleros, fue también responsable del hostigamiento, mediante ráfagas de fusil, al puesto de policía de Jambaló el 14 de noviembre de 2012⁷².

Por otro lado, aunque Guzmán Barney y Rodríguez Pizarro (2014, p. 165) señalan que «no hubo presencia paramilitar en Jambaló», hay registro informativo de una incursión paramilitar el 19 de junio de 1991, al servicio de Diego Montoya, alias «Don Diego», y de Henry Loaiza, alias «El Alacrán» en el corregimiento de Loma Redonda ubicado en ese municipio, en la que sacaron a cinco personas de sus casas y los llevaron hasta el río Jambaló para asesinarlos⁷³.

La violencia contra la comunidad indígena de Jambaló también fue ejercida por la Fuerza Pública. Ejemplo de ello fue la ejecución extrajudicial de Germán Escué Zapata por parte del Cabo Roberto Camacho Riaño, perteneciente al Pelotón de Contraguerrilla, quien al mando de unos militares ingresaron y registraron la vivienda de Escué por supuesta información que lo vinculaba como informante de la guerrilla. Luego de ser sacado de su casa y llevado a las montañas, fue golpeado con fusiles y luego asesinado con varios disparos⁷⁴.

Pese a la presión armada recibida por la comunidad de Jambaló, su comunidad ha ejecutado diversos actos de resistencia civil para que los actores del conflicto armado respeten su territorio y autonomía cultural. Se destaca, por ejemplo, la

⁷⁰ Ver registro de prensa del ataque en: «Tres heridos en ataque de Farc a Jambaló», en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1009052>.

⁷¹ Ver: «Cómo fue el ataque de Jambaló, Cauca» en: Revista Semana (2010). <https://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/como-ataque-farc-jambalo-cauca/113482-3>.

⁷² Ver: «Farc hostigan municipios de Totoró y Jambaló, en el Cauca» (2012) en: El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/farc-hostigan-municipios-de-totoro-y-jambalo-en-el-cauca-98227-HAEU183523>.

⁷³ Un mayor detalle de esta incursión paramilitar se puede encontrar en: <https://rutasdelconflicto.com/masacres/loma-redonda>, o en: <https://vidassilenciadas.org/victimias/9543>.

⁷⁴ Una mejor descripción de los hechos que resultaron en la ejecución de Escué Zapata se puede encontrar en la Sentencia del 4 de julio de 2017 (Fondo, reparaciones y costas) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Escué Zapata vs. Colombia.

Resolución de Vitoncó de 1985 (ONIC, 2002, p. 7), suscrita por 45 cabildos indígenas, incluyendo el cabildo del resguardo de Jambaló, pronunciamiento que demandaba respeto por la autonomía de los pueblos indígenas y por las decisiones que involucraran la propiedad colectiva de la tierra, el rechazo al abandono institucional, el acatamiento que grupos como el Quintín Lame o las FARC debían hacer de las decisiones adoptadas por cabildo sobre la prohibición de reuniones de esos grupos en sus territorios, o el rechazo de los asesinatos de miembros de su comunidad, como el padre Álvaro Ulcué y la exigencia del esclarecimiento de esos crímenes.

Igualmente, la Resolución de Jambaló de 1999⁷⁵ fue un valioso pronunciamiento que prohibía el ingreso de grupos armados en sus territorios, reprobaba el reclutamiento de jóvenes indígenas so pena de «perder sus derechos como indígenas», prohibía cultivos ilícitos y ratificaba su intención de continuar la construcción de su Plan de Vida⁷⁶ en un escenario de paz (ONIC, 2002, pp. 12-14). Para Guzmán Barney y Rodríguez Pizarro (2014, p. 164) el acuerdo de Jambaló «no prosperó debido a que los gobiernos regional y nacional destinaron muy pocos recursos para ello. Sin embargo, esto permitió hacer un diagnóstico sobre la situación de Jambaló y construir el primer Plan de Desarrollo en un municipio del norte del Cauca».

El orden social de Jambaló, como destacan Guzmán Barney y Rodríguez Pizarro (2014, p. 164), resulta de una agencia comunitaria con «gran autonomía», explicada en parte por «una actividad de fortalecimiento de los procesos organizativos autónomos de la comunidad Nasa y del Resguardo de Jambaló, paralela a la deslegitimación creciente y finalmente desmovilización del Quintín Lame». Además, las condiciones favorables para el respeto de la autonomía cultural que estableció la Constitución de 1991 representaron un hito normativo que se convirtió en «un marco fundamental de apoyo a los cambios por los que atravesaba Jambaló» (Guzmán Barney y Rodríguez Pizarro, 2014, p. 164).

Violencia y retórica en las instituciones rivales

Un aspecto que amerita mención en este acápite es el papel de las instituciones rivales en la conservación, apropiación o aprovechamiento de la naturaleza. Según De Sousa Santos (2019b, p. 196), un campo jurídico no solo está compuesto

⁷⁵ Guzmán Barney y Rodríguez Pizarro (2014, p. 164) lo denominan «Acuerdo de Jambaló».

⁷⁶ Para el Neje Manuel Libardo Cuetia, el Plan de Vida «tiene de todo», contiene aspectos normativos, la proyección de desarrollo a nivel de las comunidades indígenas, reglas sobre el control territorial, es todo un «mundo». Él estima que en diciembre de 2021 tendrán un documento preliminar de la reestructuración del Plan de Vida, dice que ha sido un proceso complejo porque han tenido algunas limitaciones como la jurídica. Reunión del 6 de abril de 2021, vía Zoom.

por una constelación de diversas legalidades que opera en escalas locales o nacionales, también está constituido por diversas «ilegalidades», es decir, campos que a la luz del derecho estatal no son reconocidos por atentar contra algunos bienes jurídicos o la vigencia misma de su sistema jurídico, pero que, de una u otra forma, gozan de legitimidad en algunos espacios sociales donde hacen presencia e influyen en el comportamiento humano. Esa posibilidad de concebir a las «ilegalidades» como campos jurídicos, se sustenta en lo que De Sousa Santos (2019b, p. 200) denomina «componentes estructurales del derecho», esto es, retórica, burocracia y violencia. En efecto, los campos sociales tienen constelaciones jurídicas de retórica, burocracia y violencia y, en cada uno, se dan distintas articulaciones entre esos componentes; en unos se presentan uno, dos o los tres en forma dominante o recesiva.

Tratándose de lo que en este trabajo se ha llamado «instituciones rivales», los componentes de retórica y violencia son los dominantes, mientras que el de burocracia sería recesivo, a diferencia del derecho estatal donde sería el componente dominante.

Si bien la violencia se sopesa como el componente fundamental y dominante de los sistemas normativos de instituciones rivales, no desconocemos el rol desempeñado por la retórica en la construcción y mantenimiento de esos sistemas normativos. Un ejemplo del papel de la retórica en la vinculación de actores en actividades ilegales y de la aceptación de las normas que las rigen, la encontramos en la práctica de la minería ilegal en municipios como Jambaló y Santander de Quilichao.

El discurso de quienes reclutan obreros para la minería ilegal, basado en la promesa de obtener mayores ingresos económicos en comparación con las actividades agrícolas tradicionales en sus comunidades y en la posibilidad de escapar del cinturón de pobreza o el atraso social, resulta determinante para vincular a los jóvenes a esos trabajos. No obstante, esto no significa que la retórica sea la única estrategia de persuasión o convicción en la toma de decisiones (De Sousa Santos, 2019b, p. 200). La violencia, o la amenaza del uso de la fuerza física por parte de los grupos armados ilegales que controlan esta actividad, constituye un incentivo poderoso para garantizar el cumplimiento de disposiciones relacionadas con las horas de trabajo, las técnicas de extracción, la jerarquía en la resolución de conflictos laborales, las normas sobre el pago y las consecuencias de cualquier denuncia a las autoridades estatales, entre otros aspectos.

A modo de cierre, no se incluyó una descripción o análisis de los sistemas normativos de esas instituciones rivales debido a las restricciones al derecho de circulación y movilización impuestas por la pandemia durante casi todo el año

2020 y varios meses de 2021 (como el aislamiento preventivo obligatorio y los toques de queda sectorizados), sumadas a los problemas de orden público en gran parte del territorio nacional, provocados por las movilizaciones sociales tras el paro nacional del 28 de abril de 2021, y por la dificultad de localizar a exguerrilleros, exparamilitares o integrantes de grupos vinculados a la minería ilegal que operaban o habían operado en la zona para entrevistarlos. Las autoridades de la comunidad indígena de Jambaló señalaron, durante una entrevista, que la presencia de grupos armados en su resguardo es nula. Aunque en Santander de Quilichao confluyen grupos dedicados a la minería ilegal, por las razones expuestas no se logró contacto con sus miembros para profundizar en las características de sus sistemas normativos.

Conclusión

Uno de los aspectos relevantes del primer capítulo es la diversidad de grupos poblacionales presentes en el Cauca, especialmente en los municipios de la subregión norte del departamento. La notable presencia, en muchos casos dominante, de comunidades indígenas y afrocolombianas evidencia que organizaciones sociales reconocidas constitucional y legalmente en nuestro ordenamiento jurídico, como los resguardos y los consejos comunitarios, tienen una incidencia significativa en el territorio y en las dinámicas sociales que se desarrollan allí.

En términos económicos, gran parte de la economía del norte del departamento del Cauca, incluyendo la de Jambaló (93 %) y, en menor medida la de Santander de Quilichao (alrededor del 46 %), depende del sector primario. Este sector, que abarca la explotación de recursos naturales renovables y no renovables (actividades agropecuarias, agroforestería, aprovechamiento forestal, minería, etc.), enfrenta en Colombia problemas endémicos que limitan la capacidad de los campesinos y pequeños propietarios rurales para mejorar su productividad y generar mayores excedentes (mano de obra, divisas, ahorro, alimentos). Entre estos problemas se destacan la baja rentabilidad, que en muchos casos obliga a vender por debajo del costo de producción, la falta de inversión en innovación tecnológica, los altos costos de transporte de insumos agrícolas y de la intermediación, así como la ausencia de una política agrícola basada en una reforma agraria que disminuya las desigualdades en el acceso a la tierra. Como se mencionó previamente, esto ha resultado en altos valores del coeficiente de Gini en la distribución de la propiedad rural.

Esos problemas que aquejan al sector primario de la economía, tratándose de pequeños propietarios o campesinos, repercuten en el aumento de las condi-

ciones de pobreza de la población de la región estudiada. Tomando como base los índices de pobreza multidimensional presentados en líneas anteriores, del 62.57 % para el caso de Santander de Quilichao y de un preocupante 93 % en el caso de Jambaló (DNP, 2005), nos aventuramos a afirmar que el componente de crecimiento económico, propio del principio de sostenibilidad, no alcanza a satisfacer las expectativas ciudadanas.

Por otro lado, la falta de certificación del servicio de educación en Santander de Los indicadores de acceso a salud y educación en el municipio de Quilichao, y especialmente en Jambaló, junto con la baja cobertura neta de educación media en ambos municipios y los resultados en las pruebas Saber Pro, que están por debajo del promedio nacional, evidencian que la garantía de estos dos servicios públicos esenciales para la inclusión social está aún lejos de ser satisfactoria. Esta situación perpetúa la brecha de desigualdad y exclusión que históricamente han padecido las comunidades indígenas y afrocolombianas, predominantes en Jambaló y Santander de Quilichao. Asimismo, no puede pasarse por alto que la demora institucional en la adjudicación de tierras colectivas a los consejos comunitarios de Santander de Quilichao pone en riesgo la preservación de la cultura afrocolombiana, que requiere de un territorio propio para su continuidad.

En relación con el componente ambiental de la sostenibilidad, podemos concluir que la presencia de amplias extensiones de suelo destinado al uso forestal (áreas protegidas, reservas forestales, bosques naturales de propiedad pública) y la riqueza hídrica de la zona evidencian que, en cierta medida, factores como la regulación del uso de los recursos renovables (tanto institucional como comunitaria), la aplicación de normas ambientales y el sentido de pertenencia de las comunidades étnicas con su territorio han contribuido a mantener una base natural que satisface las necesidades de aprovechamiento de recursos de la generación presente. No obstante, la irrupción y el avance de actividades extractivas, como la minería ilegal, el cultivo de plantas de uso ilícito, la deforestación y la presión ejercida por grupos armados, amenazan la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, del suelo y de la flora para las generaciones futuras.

CAPÍTULO 2

Apropiación y control del territorio. Fundamento del sistema normativo ambiental de Jambaló

Introducción

Este capítulo buscará, inicialmente, referir el papel del derecho (estatal, indígena, de instituciones rivales, etc.) en la apropiación, control y disposición del espacio, del territorio.

La lucha por el territorio también es una lucha jurídica. La producción normativa de reglas que regulen el acceso, aprovechamiento o protección de los elementos naturales, precisamente apuntan a difundir la percepción, en los miembros de un colectivo social, de control efectivo del territorio. Luego de analizar el papel del derecho en la apropiación, control y reivindicación de derechos sobre el territorio, se explicará su importancia para la pervivencia física y cultural de las comunidades indígenas, y su estrecho vínculo con el principio de autonomía política, cultural y jurídica, esto es, territorio, autonomía y derecho, entendidos como conceptos interdependientes.

También se explicará el origen, evolución y papel del resguardo en la comprensión y protección del territorio, tanto desde la perspectiva de las comunidades indígenas, como del derecho estatal, que a partir de la consagración constitucional de esa figura y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, ha intentado aproximarse a la forma como las comunidades indígenas entienden, conciben y se apropian del territorio.

Finalmente, se dará paso a la descripción de las normas con contenido ambiental expedidas en el resguardo de Jambaló, precisamente para evidenciar ese intento de gobernar el espacio y sus elementos constitutivos. Para ello, se presentará la estructura orgánica de autoridades étnicas que cumplen funciones de producción

normativa y aplicación del derecho al interior del resguardo, y luego se detallará el contenido y alcance de esas normas.

El derecho en la apropiación y control del territorio

El derecho no persigue, únicamente, ordenar la conducta humana (Kelsen, 2007, pp. 44 ss.). Tampoco puede concebirse solo como una técnica social específica de un orden coactivo (Kelsen, 1995, pp. 17 ss.). El Derecho, sea estatal, de origen comunitario o el de una institución rival, tiene también otra pretensión, una sobre la cual no suele hablarse habitualmente, pero es igualmente importante en un mundo caracterizado por su división en jurisdicciones: es un instrumento que ayuda a crear, colonizar y controlar el espacio, el territorio.

Si se controla el territorio se ejercerá influencia en los individuos que lo ocupan, en las comunidades y organizaciones que estos conforman, en las transacciones y relaciones sociales allí manifestadas y respecto de los recursos y objetos que lo integran. La conducta humana y la organización social se da en una matriz espacial, y el derecho, en su calidad de instrumento ayuda a definir las condiciones de gobierno⁷⁷ de ese espacio y de sus elementos constitutivos. En este sentido, el derecho no solo crea, coloniza y permite gobernar el espacio, también muta para ser visto y comprendido como espacio mismo en tanto las fronteras de un territorio coinciden con los límites de un ordenamiento jurídico o de un sistema normativo. Para los positivistas, por ejemplo, el Estado (con sus tres elementos constitutivos de territorio, población y gobierno) es la personificación del orden jurídico nacional (Kelsen, 1995, p. 215).

La cuestión territorial tiene múltiples expresiones en un ordenamiento jurídico. Si nos referimos al derecho estatal, estas se manifiestan, por ejemplo, en lo electoral, al delimitar jurisdicciones para la elección de distintos servidores públicos; en materia tributaria, al definir qué tipo de impuestos y el importe a pagar según la entidad territorial de residencia (v.gr., el valor del impuesto predial o el de vehículos); en lo ambiental, al establecer zonas vedadas o restringidas para el ejercicio de ciertas actividades económicas, o al imponer condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales; en el ejercicio funcional de las entidades del Estado, al listar sus competencias según el lugar donde pueden desarrollarse (competencia *ratione loci*); en el campo civil, al establecer las reglas relativas a la

⁷⁷ Para la Corte Suprema de Estados Unidos, la jurisdicción territorial es entendida como una «técnica de gobierno». Cfr. Corte Suprema de los Estados Unidos. *Holt Civic Club v City of Tuscaloosa*. 439 U.S. 60, (1978), 72.

nacionalidad (pertenencia al territorio estatal) y al dominio (ejercicio del derecho de propiedad); en lo identitario, al delimitar el territorio a ocupar y gestionar específicamente por comunidades étnicas para preservar su cultura (territorios colectivos de comunidades afrodescendientes o resguardos); en materia policiva y de orden público, al conferir facultades a las autoridades administrativas para restringir ciertos derechos en determinadas localidades, como la circulación y movilización; en la organización de actividades económicas como la agraria, la industrial o la comercial, o en actividades sociales como las recreativas o de ocio, al estipular normas de uso del suelo; e incluso en el ejercicio de derechos civiles y políticos, ya que a los inmigrantes ilegales, esos «extraños del territorio», no se les reconoce ciertas prerrogativas como la libertad de elegir o ser elegidos, o el derecho a recibir prestaciones sociales como la pensión por jubilación.

El derecho⁷⁸, entonces, crea espacios físicos o simbólicos⁷⁹, los delimita y los controla, y en esa función creadora asume una pretensión de universalización y de homogenización o de nivelación de las relaciones sociales o políticas. Bien lo ejemplifica Thompson Ford (2020, p. 108) al decir que cuando alguien «compra algo en la jurisdicción de New York, paga los impuestos de venta de la ciudad, no solo los campesinos o los protestantes o las personas que votan por Ruth Messenger». Esa nivelación impersonal⁸⁰ de los grupos sociales y sus relaciones es imprescindible en el control del territorio, sus agentes, sus relaciones y recursos.

⁷⁸ En este trabajo se prescinde de valoraciones morales sobre el término de derecho, se coincide con Benda-Beckmann (2014, p. 24) cuando se pregunta si solo podemos llamar derecho a los mecanismos legales que cumplen ciertos estándares de moralidad y valores (justicia, derechos humanos, etc.). En este orden, también se considera derecho a otros órdenes normativos no estatales basados en, por ejemplo, la tradición o la fe. Al utilizar el lente del pluralismo jurídico, se toma con la misma seriedad que a las estatales las demandas de reconocimiento jurídico de distintas organizaciones sociales a fin de evitar «inferir que se puede plantear una afirmación científicamente justificada sobre la primacía y certeza de algún tipo de derecho» (Benda-Beckmann, 2014, p. 25).

⁷⁹ Un ejemplo de un «espacio simbólico» es el concepto de derecho subjetivo, especialmente de los límites para su ejercicio, que es el delimitado por la propia norma o por los contornos del ámbito de otro derecho subjetivo (aquí nos referimos a la máxima: «mi derecho termina donde comienza el derecho de los demás»).

⁸⁰ No cabe duda de que la «nivelación impersonal» de Thompson Ford (2020) implica un trato desigual hacia desiguales en función de generar la percepción de un trato igualitario: todos son tratados de la misma forma. Esa «nivelación» formal del trato a agentes diversos constituye el fundamento del poder hegemónico del derecho estatal, como acertadamente lo señalara De Sousa Santos (2019, p. 244): «para consolidar eficazmente relaciones de poder desigual en la sociedad, tienen que negar de manera creíble la existencia de tal desigualdad. Lo ideal es que los oprimidos por ese poder desigual crean que no hay desigualdad porque el Estado es legítimo y soberano y porque el derecho es autónomo y universal. Cuando esto ocurre, puede decirse que el (des)orden jurídico-político es hegemónico».

Esos espacios físicos y simbólicos regulados por el derecho se consideran campos⁸¹ en los cuales los agentes sociales entran en conflicto o en resistencia, entre ellos mismos o en relación con el propio Estado, a fin de ejercer un control o dominio —con cierta autonomía— respecto de esos espacios. El uso de medios de control o de acciones brindadas por el propio Estado en función de controvertir algunas de sus decisiones, por ejemplo, con la nulidad para expulsar del ordenamiento una norma que rige en determinado territorio (v.gr. la adoptada por un alcalde en el marco de la emergencia sanitaria que limitaba el derecho de circulación y movilización), la acción de tutela para evitar que una acción u omisión de un particular o una autoridad «invada» la órbita o el núcleo de un derecho fundamental (espacio simbólico requerido para el ejercicio de un derecho), la nulidad y restablecimiento del derecho para resistir la imposición de un tributo, o la nulidad electoral para impugnar la elección de un servidor público que ejercerá autoridad en determinada jurisdicción, constituyen mecanismos de defensa o de resistencia, dispensados por el propio ordenamiento jurídico, que permiten controvertir el manejo dado al territorio y, en consecuencia, a la conducta social allí manifestada.

La lucha por el espacio físico y simbólico también se lleva a cabo a través de la organización y la movilización social, pudiendo concretarse en un cambio en el orden jurídico⁸². En el caso de los indígenas, por ejemplo, el territorio, la cultura y la autonomía son elementos conexos e inseparables: no puede haber un verdadero reconocimiento de la multiculturalidad si se elude la discusión sobre los territorios despojados a las comunidades indígenas en un proceso de colonización que no se limitó a la llegada de los españoles en el siglo XVI ni a la invasión de tierras indígenas por parte de los mestizos. La organización y movilización frente al despojo o desplazamiento, causado de facto por colonos amparados en la protección jurídica del orden estatal positivo (v.gr. mediante la prescripción adquisitiva de dominio o con los primeros arriendos de porciones de tierras de los resguardos a los mestizos para percibir recursos y pagar los tributos cobrados

⁸¹ El concepto de «campo» es una creación y constante teórica en el pensamiento de Bourdieu. Para Wacquant (Citado en Bourdieu y Teubner, 2000, p. 64) «[...] un campo es simultáneamente un espacio de conflicto y competición, análogo a un campo de batalla, en el que los participantes pelean por establecer el monopolio sobre el tipo de capital efectivo dentro de él [...] y el poder para decretar la jerarquía y “los tipos de cambio” entre todas las formas de autoridad del campo del poder».

⁸² Benda-Beckmann (2009) ya señalaba que, si se quiere prestar atención al pluralismo jurídico y a la interdependencia de los distintos ordenamientos normativos, debe revisarse la «espacialización de los procesos sociales en los que participa el derecho que, adicionalmente, contribuyen al mantenimiento o cambio de las constelaciones jurídicas plurales» (p. 31)

por el Estado en el siglo XVIII⁸³) o facilitado por la misma administración pública a través de diversas normativas⁸⁴, fortaleció el tratamiento jurídico del territorio como un elemento indispensable de la cultura indígena. Esto se refleja tanto en el sistema jurídico estatal (v.gr. el tratamiento constitucional reciente que otorga a los resguardos la categoría de bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables —artículo 63 de la Constitución), como en su derecho propio, también conocido como «derecho mayor». Un ejemplo de ello es el tratamiento normativo del territorio en el Plan de Vida, o «Proyecto de Vida», concebido como un instrumento de planificación para las comunidades indígenas que, por un lado, permite articular sus proyectos a los planes de desarrollo de las entidades territoriales (departamentos, municipios) con el fin de sustentar la asignación de recursos a los resguardos, y, por otro, materializa el principio de participación ciudadana y de autonomía en la definición de su propia visión de desarrollo.

Para Restrepo Cabra (2019), el Plan de Vida:

Tiene como finalidad describir a la comunidad, exponer sus necesidades y propósitos, y con esto mostrar la manera cómo alcanzarán su voluntad. Es decir, este instrumento provee información sobre la comunidad, sus recursos y sus exigencias, acerca de los cambios que desean conseguir y las líneas de acción para alcanzar dichos cambios a fin de vivir mejor. Asimismo, describe la posición de la comunidad en relación con el gobierno indígena y actores gubernamentales (p. 20).

Si el territorio es el lugar donde coexisten los individuos y las organizaciones sociales, se manifiestan la identidad y la cultura, o se presentan intercambios, relaciones y conflictos, asumiremos, entonces, que hay un interés de esos agentes no institucionales en preservar algún grado de dominio y control jurídico de ese espacio.

⁸³ Una interesante aproximación de la intervención de mestizos colonos en tierras de los resguardos se encuentra en Morales Gómez (1980, pp. 79-80).

⁸⁴ Morales Gómez (1980, p. 80) habla, por ejemplo, de la reforma del fiscal de la Real Audiencia Española Francisco Antonio Moreno y Escandón de 1778, que permitió la venta «de tierra sobrante» de los resguardos a españoles y mestizos, la fusión de resguardos y el traslado de indígenas de una parcela a otra para compensar la falta de tierras presentada con la permisión de su venta. Asimismo, la Ley del 2 de junio de 1834 en su artículo 13 establecía que «[E]n ningún Tribunal o Juzgado se oirán reclamaciones cuyo único y determinado objeto sea pedir que no se repartan los resguardos» (disposición citada en Morales Gómez, 1980, p. 82). Morales Gómez (1979, p. 329) también expone un interesante caso de intervención y extinción estatal de un resguardo como lo fue el de Calderas, solicitado por los indígenas Piñakúé bajo el argumento de que el Cabildo no repartía equitativamente las tierras o por el riesgo que presentaban de ser invadidas por personas de comunidades vecinas.

Aunque el derecho estatal pretenda tener hegemonía en todo el territorio nacional, existen escalas en las que su cobertura no es suficiente, ya sea por una escasa presencia institucional (en términos de agencias estatales), o porque, aun existiendo dicha presencia, su capacidad de intervención es limitada debido a la falta de recursos. También influye la percepción colectiva de ineficacia del régimen normativo o la corrupción de quienes deben garantizar su aplicación. Diversas razones explican la ausencia o debilidad institucional en ciertos espacios, y ese abandono suele traducirse en un desconocimiento de las normas estatales, lo que, posteriormente, es interpretado como actos de resistencia al poder (García Villegas, 2009).

En esos casos, el derecho estatal positivo pierde la capacidad de regular e intervenir de forma directa todos los territorios y sus agentes sociales, propiciando el fortalecimiento de órdenes normativos alternativos en esos espacios aparentemente abandonados por la institucionalidad.

Si nos alejamos de la perspectiva hegemónica del derecho estatal positivo que «de boca para afuera» niega la existencia de otros sistemas jurídicos al interior de su jurisdicción, o los reduce al concepto de sistemas normativos menores cuyas fuentes arcaicas de tradiciones y costumbres son localizadas y desconocidas para la mayoría, descubriremos un caleidoscopio de juridicidades que intentan regular o motivar la conducta social y ejercer control de espacios físicos o simbólicos donde se dan las relaciones, intercambios o conflictos por la apropiación y manejo de los recursos o elementos que los integran. No es adecuado, entonces, afirmar categóricamente como lo hace García Villegas (2009), que el incumplimiento de normas en un estado promueve la «cultura de la ilegalidad» y esa falta de eficacia del ordenamiento estatal contribuye, entonces, a una pérdida de legitimidad del mismo Estado. Si reducimos lo normativo al producto emanado por órganos como el Congreso de la República o el Gobierno nacional, perderemos de vista otros órdenes alternativos (comunitario, familiar, rival) que intentan ajustar el comportamiento de las personas a unos fines determinados y, de igual modo, se desconocerían los cruces e intercambios entre esos sistemas.

Varios ejemplos refuerzan lo anterior. Benda-Beckmann (2014, p. 29) dice que algunos órdenes normativos distintos al estatal utilizan instituciones o figuras propias del derecho oficial para «organizar y justificar sus transacciones sociales o decisiones», y lo ejemplifica con los sistemas de propiedad (arriendo, compra venta), herencia, matrimonios, procesos en disputa ante jueces estatales (v.gr. cuando una comunidad indígena o un consejo comunitario presentan una tutela demandando protección de su derecho fundamental a la consulta previa e informada), o la utilización de procesos y técnicas similares de producción normativa.

Si nos referimos a un ordenamiento rival, podríamos insinuar que algunas de sus reglas, como aquella que prohibía la tala de árboles en las zonas donde había campamentos guerrilleros, o la disposición de residuos en los ríos para no evidenciar la presencia del grupo armado en la zona, no solo reforzaban el papel del Estado en su capacidad de posible intervención armada en el territorio ocupado por esos grupos ilegales, también coadyuvaban, de forma indirecta, a alcanzar finalidades constitucionales como la del goce de un ambiente sano o del equilibrio ecológico (literales «a» y «c» del artículo 4 de la Ley 472 de 1998)⁸⁵.

El derecho estatal vive, entonces, una gran paradoja: busca ser hegemónico, pero requiere de otros ordenamientos normativos (como el comunitario), para generar una percepción de control del territorio y de algunas conductas sociales que allí se reproducen. El Estado adoptó, entonces, una estrategia para reforzar su hegemonía y legitimidad: reconocer algunos de esos ordenamientos normativos alternativos bajo el principio constitucional de autonomía territorial limitada o de diversidad étnica y cultural, apremiando a esos otros derechos a reconocer, expresa o implícitamente, su carácter hegemónico.

Tampoco se puede ignorar que el derecho estatal evoluciona a partir de sus interacciones con otros sistemas jurídicos, o más precisamente, con figuras o instituciones propias de esos sistemas. Un ejemplo claro es la participación de las comunidades indígenas, a través de tres delegados⁸⁶ en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los aportes de estos constituyentes, influenciados por su Derecho Mayor o Propio y su comprensión del territorio, la institucionalidad y la cultura, tuvieron un impacto directo en la Constitución de 1991. Este impacto se refleja en disposiciones que reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural, la legitimación de formas alternativas de autogobierno y jurisdicción indígena, la declaración del carácter inalienable e imprescriptible de los territorios indígenas, y la participación de las comunidades indígenas en los procesos de autorización para el aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios (Sánchez Gutiérrez y Molina Echeverri, 2010, p. 23). En otras palabras, el derecho estatal, cuya norma principal y fuente de validez es la Constitución Política de 1991, eleva a rango constitucional la visión territorial y cultural de las comunidades indígenas.

⁸⁵ Se ha documentado que luego de la firma del Acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, algunas zonas en las que el grupo guerrillero hacía presencia, como el Caquetá, aumentaron dramáticamente las tasas de deforestación ante la ausencia de control armado del territorio, varios colonos procedieron a la erradicación de árboles en procura de ampliar la frontera agrícola y ganadera, o para la siembra de cultivos de uso ilícito. Un mayor desarrollo de este fenómeno se puede encontrar en Goenaga (2017), o en De Zárate (2019).

⁸⁶ Los tres delegatarios fueron Lorenzo Muelas Hurtado, Francisco Rojas Birry (elegidos por voto popular) y Alfonso Peña Chepe, designado por el presidente Gaviria en cumplimiento del compromiso político por la desmovilización del grupo guerrillero Quintín Lame (Zuluaga, 2017, p. 88).

Este cambio en el enfoque del derecho oficial hacia el derecho indígena, y el tratamiento normativo que se le debe dispensar, no habría sido posible sin la participación de constituyentes como Lorenzo Muelas, quien, desde su conocimiento del Derecho Mayor promovió la inclusión en la norma suprema del Estado colombiano de la concepción indígena sobre territorio, gobernanza y derecho⁸⁷.

No obstante, la presentación de esos asuntos, en algunos casos, estuvo acompañada de un reconocimiento implícito de una supremacía del derecho estatal constitucional. Así se evidencia en el texto de propuesta de reforma constitucional presentado por Muelas Hurtado (1991):

TITULO ESPECIAL: DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y MINORÍAS ÉTNICAS
(lo proponemos como Título IV de la Nueva Constitución)

[...]

Los Pueblos Indígenas serán gobernados por las autoridades que les son propias, articuladas al Estado nacional a través del Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los Pueblos Indígenas, coordinado por una Consejería de la Presidencia de la República creada para tal efecto.

[...]

Se crea la jurisdicción indígena articulada al sistema judicial del Estado. La Ley Orgánica de carácter especial regulará el funcionamiento de competencias y fines de la jurisprudencia que se crea en la presente Constitución.

En los territorios indígenas se garantiza la vigencia de las normas y procedimientos de justicia propias que no atenten contra los Derechos Humanos.

[...]

Las Comunidades Indígenas, a través de sus autoridades, tendrán derecho a concertar toda decisión referente a proyectos, planes de desarrollo o de la explotación de los recursos naturales y del subsuelo que se encuentren en sus resguardos y territorios tradicionales. Cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de comunidades indígenas o minorías étnicas, éstas, a través de sus autoridades u organizaciones reconocidas podrán oponerse haciendo uso del Derecho de Objeción Cultural.

⁸⁷ Uno de esos aportes del constituyente Muelas Hurtado (1991) fue la presentación, en nombre de los pueblos indígenas, de una propuesta de reforma constitucional que introdujo figuras efectivamente adoptadas: el derecho al territorio y su conformación, el gobierno por autoridades propias, la garantía de propiedad colectiva y familiar, el reconocimiento y protección de su lengua, tradiciones e instituciones.

Aunque en una publicación posterior, Muelas Hurtado (2010) muestra cierto desprecio por las normas estatales al afirmar que «las leyes blancas son solo puntos negros sobre el papel» y que no permitirán resolver los problemas vitales de su pueblo, reconoce su utilidad como instrumentos, describiéndolas como «tablas de donde agarrarnos al dar la pelea por el reconocimiento efectivo de nuestros derechos» (p. 331). Sin embargo, no olvida que esas no son sus leyes, ya que ese carácter solo lo tienen las normas dictadas por su Derecho Mayor. Resulta significativo que en la redacción de algunas propuestas de reforma constitucional presentadas por el propio Lorenzo Muelas en 1991, él fuera más allá de considerar las normas estatales simples «tablas» para aferrarse en la lucha por el reconocimiento de sus derechos. Esto se evidencia, por ejemplo, cuando propone acoplar la jurisdicción indígena al sistema judicial del Estado o cuando busca articular las autoridades indígenas con entidades nacionales bajo la coordinación de una consejería presidencial. A pesar de lo anterior, se resaltan las sinergias, cruces y relaciones que, en 1991, se generaron entre el derecho estatal y el derecho propio en el proceso de creación de una nueva Constitución Política.

Producción normativa con contenido ambiental en Jambaló

La revisión del proceso y los actores participantes en la formulación de normas con contenido ambiental en el resguardo de Jambaló exige detallar, en un primer momento, la importancia que el concepto de territorio tiene para los Nasa y Misak en su concepción de Derecho Propio. Para ello se hará una descripción general de la historia de los resguardos y de los procesos de organización y movilización indígena, precisamente motivados por la lucha por la tierra. Luego, se hablará de las instituciones tradicionales indígenas involucradas en el proceso de formulación de normas propias y se describirán las normas con contenido ambiental adoptadas en el resguardo.

En el desarrollo de los temas comentados, se recurrirá a información secundaria, con particular énfasis en la mirada que el derecho estatal, desde el punto de vista normativo y jurisprudencial, ha dado a la «cuestión indígena», así como a entrevistas realizadas a autoridades de la comunidad Nasa en Jambaló.

Tierra, Derecho Mayor, comunidad y autonomía: territorio

La tierra es un concepto central en la cosmovisión indígena. Para Flórez López (2007, p. 21), la relación de la tierra con los indígenas emerge como razón fundante de su existencia, y da origen y despliegue a las múltiples identidades de esas comunidades, ayudándoles a construir un sentido de vida. En similar sentido apunta el Cabildo Indígena Resguardo Jambaló cuando, al hablar de los principios fundamentales de su Plan de Vida, sostiene que la tierra es un espacio vital donde desarrollan sus actividades y, como madre que nutre su cultura y constituye el eje de todos los aspectos de sus vidas (política, económica, social, espiritual, etc.), les asiste un derecho de «cuidarla, defenderla, protegerla, conocerla, trabajarla y establecer diálogo armónico y permanente con ella» (Cabildo Jambaló, s.f.).

El vínculo con la tierra no es de naturaleza individual sino colectiva, su cultura y conocimientos, edificados por estrechas relaciones comunitarias, también dependen de su vínculo con la tierra. Para la Onic (2010), al perder la tierra, los indígenas comienzan a perder su relación con la comunidad y esto, a su vez, implicaría el abandono de sus costumbres, de su cultura:

La tierra es mucho más importante para la vida de los indígenas en comunidad. Los indígenas viven en comunidad y no pueden vivir sin comunidad. Cuando se acaba la comunidad se acaba la cultura, los conocimientos acumulados por muchos años, y se acaban los indígenas. Cuando los indígenas tienen poca tierra o no la tienen, se ven obligados a trabajar para gente no indígena, obligados a abandonar su familia, a dejar su gente, a aceptar otras formas de vida distintas, a abandonar sus costumbres. Se acaba la solidaridad, la ayuda mutua. Cuando no hay tierra, cada indígena tiene que luchar solo, defenderse solo, pensar solo, soportar solo la enfermedad y no tiene con quien compartir la tristeza o la alegría; el indígena solo no puede vivir, porque la fuerza para vivir está en la comunidad. (p. 196)

La lucha por la tierra es, entonces, una lucha por la pervivencia de su cultura, sus instituciones y su forma de vida. Ese carácter esencial de la tierra ha sido identificado por la Corte Constitucional, órgano judicial que en varios pronunciamientos ha resaltado la obligación de las entidades estatales en garantizar, a las comunidades étnicas, el reconocimiento y acceso a la tierra y a su propiedad colectiva. En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sentencia sobre el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006), trató distintos escenarios para la reivindicación de tierras a nombre de las comunidades indígenas:

[...] 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia del 26 de marzo de 2006)

Las relaciones entre tierra, comunidad y prácticas sociales y culturales⁸⁸ materializan un concepto más complejo y de significado especial en los pueblos indígenas como lo es el «territorio».

El territorio no debe entenderse, exclusivamente, en términos espaciales, también es un sustrato en el que se dan intercambios sociales, muchos de ellos reiterados por varias generaciones por la fuerza de la costumbre, que permiten estrechar los lazos de los integrantes de una comunidad, desarrollar su identidad⁸⁹, así como crear, interiorizar y proyectar una imagen de unidad que exige autonomía para preservarse o, como bien lo dice la Corte Constitucional, «su integridad como pueblo [indígena] se encuentra directamente relacionada con su permanencia en su territorio» (Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013).

Bajo la perspectiva del derecho estatal, el término «territorio» es polisémico. Desde un punto de vista estrictamente normativo, se le vincula a una unidad geográfica con diferentes escalas y se delimita con fundamento en varios atributos (culturales, sociales, naturales, etc.).

El «territorio nacional», del cual tratan varios artículos de la Constitución como el del segundo inciso del artículo 217 que ordena a las Fuerzas Militares garantizar su integridad, sería aquella jurisdicción reconocida por otros Estados donde se asienta el Estado Nación colombiano. Los artículos 285 y subsiguientes de la Carta

⁸⁸ Aquí también se incluye el ámbito de lo sagrado porque la sacralidad para los pueblos indígenas se considera «un factor articulador de la dinámica social» (Flórez López, 2007, p. 295).

⁸⁹ Para Muelas Hurtado (2010, p. 330) el territorio es la base para forjar la identidad de los pueblos indígenas, es «un todo simbólico y natural».

tratan una escala espacial más pequeña que es la de las entidades territoriales, entre las cuales se abre la posibilidad de reconocer a los «territorios indígenas» como otra más al nivel de un departamento, un municipio o un distrito.

En una interpretación literal de las disposiciones comentadas, la expresión «territorio» es sinónima de un área geográfica, de una espacialidad física. En su labor de interpretación de la Constitución, la Corte Constitucional ha dado un alcance más amplio al concepto de territorio étnico al ligarlo con elementos sociales y culturales, por ejemplo, en la Sentencia T-659 de 2013 se precisó que para los indígenas el territorio es «un elemento que no solo integra sino que define como tal su cosmovisión y religiosidad, además de ser la base de su subsistencia», y en la Sentencia T-530 de 2016 hace una interesante diferenciación entre tierra y territorio:

El concepto de «tierra» se refiere al espacio físico-geográfico sobre el que determinadas personas o el Estado ejercen derechos de propiedad, mientras que «territorio» es una noción ecosistémica que da cuenta de la profunda relación cultural y espiritual que los pueblos indígenas tienen con su entorno, incluyendo la tierra (Corte Constitucional, Sentencia T-530 de 2016).

Hablar de territorio indígena también exige aludir al Derecho Mayor, Derecho Propio⁹⁰ o Ley de Origen⁹¹, pues allí residen las pautas de convivencia y de relacionamiento de la comunidad con las diferentes dimensiones del territorio para mantener un sano equilibrio.

Cuando un comunero desatiende esas normas originarias, el resultado previsible es una alteración de las relaciones armónicas entre la comunidad, el mundo físico (natural) y el plano simbólico, causando «desarmonía» [pta'nz]: su cuerpo y los lazos contruidos con la comunidad y el territorio también se resienten, por eso se aplica una consecuencia jurídica denominada «remedio», cuyo propósito es el restablecimiento de la armonía del comunero, de la comunidad y, por supuesto, del mismo territorio. La decisión sobre el «remedio» se toma de manera colectiva,

⁹⁰ Para el CRIC (s.f., p. 47) el Derecho propio es un conjunto de formas de control social interno que posee cada comunidad, guían el comportamiento individual y comunitario y su finalidad es el mantenimiento del orden y la armonía. El Derecho Propio es un conjunto de principios, instituciones, normas y recursos que pretenden materializar la Ley de Origen y las demás normas del sistema legal indígena.

⁹¹ Por Ley de Origen el CRIC (s.f., p. 47) entiende el principio básico de los seres vivos, enmarcado en los tres espacios (mundo de arriba, del centro y de abajo) que gestan una relación íntima entre los hermanos mayores y menores y, a través de ella, se regulan todas las acciones individuales y colectivas, así como la relación entre hombre, espíritu y naturaleza. La Ley de Origen contiene los principios, derechos y obligaciones de origen natural que orientan el comportamiento humano.

porque la conducta individual alteró el equilibrio de la comunidad y esa anomalía amerita ser intervenida con miras a restablecer la armonía social⁹².

Es menester aclarar que el territorio puede seguir siendo considerado como tal por los pueblos indígenas, así no haya ocupación de sus comunidades en las tierras que lo conforman. Dicho de otra forma, los procesos de despojo de tierras tanto por la vía armada o la legal, y el desplazamiento de las comunidades con el subsecuente fenómeno de desarraigo cultural por la interacción con mestizos o colonos⁹³, entre otros, condujeron al abandono de esos espacios físicos que originariamente habían ocupado y transformado física y simbólicamente con prácticas consuetudinarias y las relaciones propias de la vida en comunidad, pero eso no anula su concepción de «territorio ancestral». Así esté ocupado por otras personas (colonos, por ejemplo) y modificado por otras actividades (resultante de prácticas agropecuarias, extractivas o constructivas), la memoria cultural del pueblo indígena sigue ligada a él y este va a seguir llamando a sus pobladores originarios para ser nuevamente ocupado por ellos, pues ambos (tierra y comunidad) son una unidad, son fruto de interacciones construidas en cientos de años de práctica social comunitaria. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere el derecho al retorno⁹⁴ a territorios ancestrales y subraya la importancia de la posesión del territorio en la construcción de la memoria histórica y de su identidad étnica y cultural.

En la Sentencia sobre el caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente:

[...] es necesario considerar que las víctimas del presente caso poseen hasta hoy conciencia de una historia exclusiva común; son la expresión sedentarizada de una de las bandas del pueblo indígena de los Chanawatsan, de la familia lingüística de los Lengua-Maskoy, que tenían un modo de ocupación tradicional de cazadores-recolectores (supra párrs. 50.1, 50.2 y 50.3). La posesión de su territorio tradicional está marcada de forma indeleble en su memoria histórica y la relación que mantienen con la tierra es de una calidad tal que su desvinculación de la misma implica riesgo cierto de una pérdida étnica y cultural irreparable, con la consecuente vacante para la diversidad que tal hecho acarrearía. Dentro del proceso de sedentarización, la Comunidad Yakye Axa adoptó una identidad propia relacionada con un espacio geográfico

⁹² Rappaport (2008, p. 273) menciona que las ofensas contra la comunidad deben remediarse a través del ritual y el proceso “no está dirigido solamente al ofensor sino a la comunidad como un todo”.

⁹³ Se podría mencionar, por ejemplo, el desplazamiento forzoso de los Nasa hacia Popayán o Caloto a mediados del siglo XVII.

⁹⁴ Este derecho también es mencionado en la Sentencia T-235 de 2011 (Corte Constitucional).

determinado física y culturalmente, que corresponde a una parte específica de lo que fue el vasto territorio Chanawatsan.

217. Por lo expuesto, el Estado deberá identificar ese territorio tradicional y entregarlo de manera gratuita a la Comunidad Yakye Axa, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de la presente Sentencia. En caso de que el territorio tradicional se encuentre en manos privadas, el Estado deberá valorar la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la expropiación o no de esas tierras con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática, conforme a lo expuesto en los párrafos 144 a 154 de esta Sentencia. Para ello, deberá tomar en cuenta las particularidades propias de la Comunidad indígena Yakye Axa, así como sus valores, usos, costumbres y derecho consuetudinario. Si por motivos objetivos y fundamentados, la reivindicación del territorio ancestral de los miembros de la Comunidad Yakye Axa no fuera posible, el Estado deberá entregarle tierras alternativas, que serán electas de modo consensuado con la comunidad, conforme a sus propias formas de consulta y decisión, valores, usos y costumbres. En uno u otro caso, la extensión de las tierras deberá ser la suficiente para garantizar el mantenimiento y desarrollo de la propia forma de vida de la Comunidad (Corte IDH, Sentencia del 17 de junio de 2005).

La lucha por el territorio ancestral trasciende, entonces, la visión reducida que la liga solo a un reclamo por tierras y se extiende a la exigencia de reconocimiento y respeto por lo construido sobre esas tierras: su cultura, el Derecho Mayor, su autonomía (territorial, política, cultural y jurídica) y la comunidad.

Amerita, en este punto, recordar que la Corte Constitucional definió los elementos centrales de la jurisdicción indígena, aunque uno de ellos genere cierta resistencia como lo es la sujeción de su jurisdicción especial a la Constitución y la Ley, pues en ejercicio de una atribución legal, una Corporación Autónoma Regional podría otorgar licencia ambiental a una actividad minera en un territorio indígena o cerca a este, y no haber plena conformidad con la decisión así se haya tomado con el cumplimiento de todos los requisitos legales, ahí habría una clara discrepancia en la valoración del principio de autonomía entre el observador externo (la Corte Constitucional y otras entidades oficiales) y los actores internos (quienes residen en el territorio y hacen parte de la comunidad):

El análisis de ésta norma muestra los cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de estos de establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de dicha jurisdicción y normas a la Constitución y la ley, y la competencia del legis-

lador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional (Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1996).

El resguardo y su papel como catalizador de las reivindicaciones por el territorio

La aparición de los resguardos, inicialmente concebidos como una institución de segregación social, luego transformada en una garantía para la conservación de la cultura y tradiciones de los indígenas supuso, *prima facie*, la progresiva eliminación de la encomienda como institución de explotación forzada de la mano de obra indígena. A pesar del reconocimiento, mediante título de resguardo (cédula real), a los cacicazgos de Gueyomuse (sur de Tierradentro), Pitayó (Pitayó, Jambaló, Quichaya, Pueblo Nuevo y Caldon), Tacueyó (Tacueyó, Toribío y San Francisco), Vitoncó (Vitoncó, Lame, Chinas, Suin y Mosoco), la encomienda se mantuvo varias décadas más en algunas localidades como en Jambaló, que según Van de Sandt (2012, p. 36) pertenecían a la encomienda de Don Antonio Beltrán de Caicedo, aun cuando en las primeras décadas del siglo XVIII la práctica de explotación bajo la figura de la encomienda se había prohibido..

El resguardo de Jambaló tiene, entonces, reconocimiento por un título colonial, sustentado en la labor de delimitación⁹⁵ realizado por Juan Tama (cacique principal de Vitoncó), líder que trató de establecer una unidad política entre los territorios indígenas de Tierradentro y los resguardos del costado occidental de la cordillera central, entre los cuales se encuentra el de Jambaló (Jimeno, 1985, p. 173).

Para entender la concepción que los indígenas del resguardo de Jambaló tienen del territorio y, por ende, de su Derecho Propio, nos remitiremos a las tempranas luchas que los Nasa de Jambaló dieron en procura de no perder porciones de su tierra comunal ya legitimada por título colonial.

Van de Sandt (2012, p. 37) rememora un primer intento de apropiación de tierras del resguardo por Don Manuel Del Pino y Jurado⁹⁶, corregidor de Caloto, quien exhibió títulos falsos de una supuesta compra de esas tierras al encomendero

⁹⁵ La extensión del resguardo de Jambaló aumentó gracias a una demarcación suplementaria de fronteras realizada en 1767 por un regidor de tierras llamado Don Juan Manuel Lambarry, como resultado a una pretensión de José de Carvajal por hacerse a las tierras del resguardo.

⁹⁶ Posteriormente, en 1799, el hijo de Manuel del Pino, Miguel del Pino y Jurado, junto con José Zúñiga (primo del cura de Jambaló), intentó nuevamente apropiarse de tierras del resguardo y de una mina de sal explotada por los indígenas que habitaban en Pitayó, pero con el apoyo del protector de indios de Caloto los Nasa obtuvieron una respuesta favorable a sus intereses por parte de la Real Audiencia de Santa Fe (Van de Sandt, 2012, p. 38).

Beltrán de Caicedo antes de que este muriera. Los indígenas mostraron resistencia a la entrega de sus territorios y, por ello, encararon una violenta respuesta de Del Pino y Jurado, quien ordenó demoler e incendiar las casas de los Nasa de Jambaló, obligándolos a desplazarse a la parte alta de las montañas por un período de tres años, hasta que un protector de indios se enteró del asunto y conminó a Del Pino y Jurado a no violentar los derechos territoriales de los indígenas.

La negación de sus derechos por los antiguos encomenderos y colonos, al igual que la decisión de resistirse a las cargas tributarias de la colonia española, motivó a los Nasa a embarcarse en la guerra de la independencia contra los españoles, destacándose su participación en las batallas de Inza (Tierradentro), Río Palo (Jambaló) y Alto Palacé (cerca de Popayán) (Van de Sandt, 2012, p. 39).

Desafortunadamente, el éxito de los proindependentistas no condujo a una mejora de la autonomía tributaria y territorial de los indígenas. Bolívar les impuso otra carga tributaria bajo el nombre de «contribución personal de indígenas»⁹⁷ mediante decreto del 15 octubre de 1828, con el argumento de que la ratificación de la eliminación de tributos indígenas en 1821 por el Congreso Constituyente de Cúcuta había resultado perjudicial para el fisco y la economía porque, según funcionarios y hacendados del sur, los indígenas dejaron de trabajar en haciendas y plantaciones (Gutiérrez Ramos, 2001, p. 214).

El desarrollo legal posterior a la expedición de la Constitución de Cúcuta de 1821 supuso una amenaza a la integridad de los resguardos, en parte, sustentada en las ideas liberales de igualdad de derechos y ciudadanía para los indios (Van de Sandt, 2012; Rappaport, 1990). Veamos: a) Los cacicazgos se abolieron en la segunda década del siglo XIX y fueron reemplazados por los cabildos, b) la Ley del 11 de octubre de 1821 estipuló que «a cada familia de indígenas hasta ahora tributarios se asignará de los resguardos la parte que corresponda, según la extensión de estos y número de individuos de que se componga la familia», c) La Ley del 3 de agosto de 1824 ordenaba al poder ejecutivo realizar una distribución de tierras baldías «a cada una de las tribus de indígenas gentiles que quieran abandonar su vida errante, y se reduzcan a formarles parroquias, regidas y gobernadas en los términos que está dispuesto para las demás de la República», y d) la Ley del 6 de marzo de 1832 determinó:

[...] que la tierra del resguardo de cada comunidad, deberá distribuirse en doce porciones de igual valor. Se destinarán dos, o por lo menos una de estas porciones, para mantener con sus productos la escuela parroquial, según sea

⁹⁷ Este tributo apenas estuvo vigente 4 años, ya que mediante decreto del 6 de marzo de 1832 se derogó, aunque mediante esta norma se ordenó que los indígenas quedaban sometidos a los tributos que debían pagar todos los granadinos.

mayor o menor la extensión de los resguardos relativamente al número de los indígenas; otra de estas porciones se destinará para cubrir con el producto de su venta los gastos muy precisos e indispensables de medición y repartición, las porciones restantes se reunirán en un cuerpo a distribuirse proporcionalmente entre los indígenas [...].

A pesar de la agresividad de esas disposiciones, Vand de Sandt (2012, p. 39) anota que esas políticas normativas tuvieron un efecto limitado en los resguardos Nasa por la feroz resistencia que los indígenas ofrecieron a esas pretensiones, sumándose el apoyo de hacendados porque veían en la institución de los resguardos una fuente de mano de obra barata para los trabajos en sus propiedades.

Durante la vigencia de la Constitución federal de 1863, se presentó un conflicto interesante entre los Estados soberanos y el Estado federal en relación con la suerte de los resguardos. El artículo 6 de la Constitución de 1863 consagró lo siguiente:

[L]os Estados convienen en consignar en sus Constituciones y en su legislación civil el principio de incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas, para adquirir bienes raíces, y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario, y de transmisible a los herederos conforme al derecho común.

Lo anterior, seguía la línea de normas anteriores que apuntaban a la eliminación progresiva del derecho de propiedad colectiva de los resguardos para acomodarlos a la visión liberal de la propiedad. Sin embargo, un Estado federal como el del Cauca se opuso a tal mandato constitucional. Según Muñoz (2015, p. 159), esa norma no se aplicó de manera inmediata ni en su totalidad, porque ese Estado privilegió una norma anterior a la Constitución de 1863: la Ley 90 de 1859 «sobre protección indígena», que en tres capítulos desarrolló asuntos conectados con organización de los cabildos, los resguardos y los defensores de indígenas. De esas normas resaltamos los artículos 10 y 11⁹⁸, contrarios al artículo 6 de la Cons-

⁹⁸ Estos dos artículos fueron derogados por el artículo 11 de la Ley 41 del 4 de octubre de 1879, expedida por la legislatura del Estado del Cauca. Aunque la Ley 90 de 1859 estuvo vigente durante varios años, exceptuando sus artículos 10 y 11 que fueron derogados por la Ley 41 de 1879, algunas leyes fueron expedidas para tratar de arrebatar tierras de los resguardos a los indígenas. Así ocurrió con la Ley 252 de 1869 que concedió libertad a los indígenas de Supía y del distrito de Yumbo para disponer de sus resguardos (dividirlos y enajenarlos). Siguiendo a Mayorga García (2016, p. 177), ese cambio de parecer del Estado del Cauca estuvo influenciado por la elección de Ezequiel Hurtado como presidente del Estado soberano del Cauca (1879-1883), acusado de entregar las banderas del liberalismo a los conservadores. Si bien esas normas autorizaban la intervención en los resguardos

titución de 1863. Por su pertinencia en la comprensión de la institución de los resguardos en el Cauca, se transcribirán en su totalidad:

Artículo 10. Son nulos los contratos de enajenación de todo o parte de los resguardos indígenas que se hayan hecho sin autorización de las Cámaras de Provincia, conforme al artículo 4 de la Ley de 22 de junio de 1850, o a virtud de autorizaciones dadas por leyes anteriores, lo mismo que los contratos de imposiciones de ceso o hipoteca sobre los mismos resguardos, aunque tales negociaciones se hayan efectuado a pretexto de venta o donación de las mejoras que en ellos se hayan hecho por los indígenas u otros poseedores.

Parágrafo. La disposición del artículo anterior no afecta las enajenaciones que, conforme a derecho, deben reputarse válidas a tiempo de la publicación de esta ley.

Artículo 11. Hasta que por una ley especial no se permita la enajenación de los resguardos, continuarán los indígenas poseyéndolos en común; y será nula toda enajenación que de ellos se haga, aunque sea a pretexto de venta de mejoras.

Así, las disposiciones citadas demostraron una concepción garantista de los derechos de propiedad colectiva de los indígenas y constituyeron un evidente desafío al postulado constitucional que los pretendía socavar, al punto de reputarse como «la ley proteccionista más sincera y flexible en la historia del país» (Roldán, Castaño y Londoño citados por Van de Sandt, 2021, p. 40).

Las normas que amenazaban la integridad del territorio de los resguardos, expedidas desde 1821, justificaron la participación indígena en las guerras civiles originadas por enfrentamientos entre el Partido Liberal y el Conservador. En compensación por acompañar algunas de esas incursiones armadas, Tomás Cipriano de Mosquera expulsó a curas y misioneros del territorio Nasa y les devolvió a los indígenas de Jambaló y Pitayó las tierras usurpadas por el político conservador Julio Arboleda mediante decreto de 1863.

No solo el aparato normativo estatal o la participación armada en conflictos civiles amenazaron el territorio y los lazos de comunidad de los Nasa, su participación en el boom económico de la explotación y comercialización de la quina produjo un marcado desarraigo cultural en los indígenas por las relaciones comerciales con los mercaderes que la compraban. Para obtener ventajas económicas individuales de esas relaciones, no pocos indígenas pasaron por alto a la autoridad del cabildo, socavando su legitimidad y rol de consejero, administrador, legislador

dirigida a dividirlos y enajenarlos, debía mediar consentimiento de la comunidad para autorizar la enajenación (Muñoz, 2015).

y juez, debilitando, además, la posición de la comunidad frente a foráneos que promovían la siembra de quina en tierras de los resguardos.

Lo anterior generó una discusión de alcance nacional, particularmente en el entonces Estado Soberano del Cauca, acerca de la conveniencia de declarar el carácter inalienable de las tierras de los resguardos, porque personas ajenas a las comunidades indígenas estaban interesadas en que se declarara, como baldíos, porciones de tierra no cultivadas para así permitir su arriendo y, de contera, el cultivo de quina. Van de Sandt (2012, p. 43) dice que esos debates condujeron a la creación de leyes contradictorias entre 1865 y 1880 sobre el carácter de baldíos de algunas tierras, aunque la caída de la demanda de quina y la disminución sustancial de árboles de la familia *Cinchona* en los municipios de Jambaló y Pitayó desplazaron a los explotadores de quina, permitiendo así el retorno de la unidad en los comuneros de Jambaló.

Por otra parte, la Ley 89 de 1890, «[p]or la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada», constituyó la pieza central del manejo y administración de los resguardos y de la protección de las tierras que lo conforman. Haciendo a un lado las expresiones peyorativas que califican a los indígenas como «salvajes»⁹⁹ o «menores de edad», las disposiciones de la Ley 89 de 1890 fueron importantes porque restringieron la venta, arriendo o hipoteca de porción alguna del resguardo, así fuera bajo el pretexto de vender las mejoras, consideradas accesorias a dichos terrenos (numeral 7 del artículo 7).

Si bien se permitía arrendar, por un período máximo de tres años, bosques naturales en terrenos de resguardos siempre y cuando no fueran aprovechados por comuneros, y el canon del arriendo debía ser entregado al cabildo, esa posibilidad de arrendamiento la definía un *protector de indígenas*, atendiendo el carácter que la ley le daba, de “menores de edad”, a los indígenas.

La Ley también atribuyó a los cabildos la facultad de promover la nulidad o rescisión de las ventas de tierra de los resguardos que se hubieren hecho contra las disposiciones de leyes preexistentes (artículo 23), y el artículo 13 convino que «contra el derecho de los indígenas que conserven títulos de sus resguardos, y que hayan sido desposeídos de estos de una manera violenta o dolosa no podrán oponerse ni será admisibles excepciones perentorias de ninguna clase».

⁹⁹ Frente a esta expresión resulta pertinente citar la frase atribuida a Mark Twain: «Existen en el mundo muchas cosas humorísticas; entre ellas la noción que tiene el hombre blanco de ser menos salvaje que los demás salvajes».

Si bien la Ley 89 de 1890 confirió una protección especial a los resguardos, al tiempo que ofrecía normas claras sobre el manejo de los cabildos, limitó en grado significativo la autonomía jurídica de los indígenas. Varios artículos de la Ley 89 de 1890 restringieron la facultad de resolver las controversias entre indígenas de una misma comunidad o de estos contra los cabildos, confiriéndole esa función a los alcaldes municipales o a los jueces en los siguientes casos: a) el artículo 11 trataba de los conflictos por razón de uso de los resguardos o de los límites (alcaldes debían dirimir la controversia), b) el artículo 10 hablaba de las controversias de una parcialidad con otra o de una comunidad con individuos o asociaciones que no pertenezcan a la clase indígena, las cuales debían ser resueltas por un juez, c) el artículo 9 se refería a los conflictos presentados entre dos o más parcialidades que tienen derecho a un mismo resguardo, y sus cabildos no pudieran avenirse en cuanto al modo de poseerlos, esos arreglos deberían ser realizados por el alcalde, d) el artículo 21 confería facultad a los alcaldes y a las corporaciones municipales de «impedir la destrucción de los bosques que sean necesarios para conservar fuentes», limitando el control por parte de los indígenas de esos recursos naturales, e) el artículo 26 consagraba que «las controversias de los indígenas entre sí, por asuntos del Resguardo, podrán ser sometidas a juicio de árbitros y transadas conforme a las leyes comunes, interviniendo los respectivos protectores».

Por otro lado, no se comparte la afirmación de varios autores que al hablar de la Ley 89 de 1890 sostienen que esa norma reconoció la costumbre como fuente de derecho (Van de Sandt, 2012; Rappaport, 1982; Triana, 1985). La única referencia a la costumbre, en la Ley 89 de 1890, la encontramos en el artículo 3 que dice que la elección de los cabildos se hará de conformidad con las costumbres de la parcialidad indígena¹⁰⁰. En ese orden, si legamente eran considerados menores

¹⁰⁰ A la Ley 89 de 1890 también se le atribuye la supuesta creación, en Caldon, de lo que Rappaport (2008, p. 295) llama «zona de población», entendida como «un distrito urbano establecido en la mitad de un territorio de resguardo, en la que habitan colonos mestizos que no están sujetos a la jurisdicción del cabildo». Al revisar la Ley 89 de 1890 no se encuentra ninguna disposición que trate sobre la «zona de población» y menos que «[L]a cabecera municipal de Caldon [fuera] designada zona de población mediante la Ley 89 de 1890» como lo afirma Rappaport (2008, p. 295). Lo que sí trata el artículo 15 de la Ley 89 de 1890 es el «área de población» que encaja en la definición dada por Rappaport, el artículo en cuestión menciona que: «Las corporaciones municipales de aquellos distritos en que haya resguardos de los cuales no se haya segregado la porción correspondiente con arreglo a las leyes, para el área de población, llenarán este deber destinando a tal objeto de diez a setenta hectáreas, según la extensión del resguardo y las necesidades de la población». La Corte Constitucional en Auto A-004 de 2009 se refiere a «zona de población campesina» para referirse a la forma como era reconocido, en una época, el territorio del pueblo Kankuamo, aunque la Corte no detalla cuál es la norma que contiene esa figura de la «zona de población campesina»: «El territorio kankuamo no era reconocido durante los años setenta ni ochenta como territorio indígena sino como zona de población campesina, por lo cual hubo una alta colonización; una porción del territorio tradicional quedó bajo el resguardo arhuaco» (Corte Constitucional, Auto A-004 de 2009). No

de edad y si la mayoría de sus controversias eran dirimidas por órganos ajenos a la comunidad, como se expuso anteriormente, entonces no es exacto afirmar un supuesto reconocimiento de una facultad normativa o de una jurisdicción para decidir sus controversias de forma autónoma. En efecto, la autonomía conferida por la Ley 89 de 1890 era limitada y se circunscribía básicamente al aspecto territorial, de gobierno y electoral (elección de autoridades del cabildo), sin mayores garantías para el ejercicio del Derecho Propio.

Lo expuesto posiblemente incidió en que algunas comunidades indígenas Nasa relegaran, hasta el olvido, procedimientos o ritualidades propias de su Derecho en ciertos ámbitos, como el referido a castigos por homicidios. El caso del intento de juicio a los presuntos homicidas del gobernador del cabildo de Belalcázar (Tierradentro), integrantes del resguardo, dejó en evidencia que la comunidad había olvidado sus procedimientos tradicionales para juzgar a los asesinos, según Rappaport (2008, p. 271), porque desde tiempo atrás remitían esos casos al sistema judicial colombiano.

El tratamiento como «menores de edad», especialmente en la resolución de conflictos o controversias de gran calado que eran remitidos a la jurisdicción ordinaria, influyó en esa pérdida de memoria de su tradición jurídica, no obstante, esto no significa que no puedan replantear o reestructurar esos procedimientos o formas de juicio. Como bien lo expresara la Corte Constitucional, la tradición jurídica no es un conjunto inmutable de reglas o procedimientos, es un proceso dinámico que se actualiza con la evolución de la sociedad:

[...] el derecho al debido proceso constituye un límite a la jurisdicción especial, lo que implica el cumplimiento de reglas acordes con la especificidad de la organización social, política y jurídica de la comunidad de que se trate. Es obvio que este límite no exige que las prácticas y procedimientos deban ser llevadas a cabo de la misma manera que como lo hacían los antepasados, porque el derecho de las comunidades indígenas, como cualquier sistema jurídico, puede ser dinámico. Lo que se requiere es el cumplimiento de aquellas actuaciones que el acusado pueda prever y que se acerquen a las prácticas tradicionales que sirven de sustento a la cohesión social (Corte Constitucional, Sentencia T-523 de 1997).

Atendiendo el planteamiento de la Corte Constitucional, no dudaríamos en afirmar que, en ejercicio de su autonomía, las comunidades indígenas pueden replantear

se encontró un desarrollo normativo preciso de «zona de población», «área de población» o «zona de población campesina», pero se puede asegurar que, en algunas zonas del país, como el caso de Caldon, se dio una fuerte presencia de colonos o mestizos en las zonas urbanas que alcanzaban a ser cubiertas por la jurisdicción de los resguardos.

sus formas de producción normativa¹⁰¹ o de administrar justicia y eso no supondría una traición a sus costumbres o tradiciones.

Resumiendo, los resguardos creados por la corona española se convirtieron en espacios físicos que aseguraron los lazos de comunidad de los indígenas permitiendo, a su vez, garantizar un espacio de relativa¹⁰² autonomía bajo el cual han recuperado, adaptado o reconstruido algunas de sus tradiciones, afianzada, además, con la resistencia ofrecida frente a los intentos jurídicos y de hecho de apropiación de tierras de sus resguardos, y con la lucha por extender sus territorios bajo el pedido de reconocimiento o titulación de tierras para integrarlas a sus resguardos.

El resguardo en la Constitución de 1991

Con la participación de los indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se abrió la oportunidad de blindar la institución de los resguardos frente a los intentos de apropiación legal para disponerlos al ejercicio de particulares ajenos a las comunidades indígenas. El resultado de esa participación permitió que a los resguardos se les reconociera los mismos atributos de los bienes de uso público (inembargables, imprescriptibles, inalienables) señalados por el artículo 63 Superior, y aseguró el ejercicio de propiedad colectiva sobre los mismos, dejando abierta la posibilidad de declarar otra clase de figura, como la de los territorios

¹⁰¹ Como se expondrá más adelante, esa evolución resulta palpable en los proyectos normativos del resguardo de Jambaló relacionados con el manejo y protección de recursos naturales, los cuales tienen una estructura similar a las normas estatales asociadas a los mismos temas, esto es un indicio del proceso evolutivo de su Derecho Propio que no ha dudado en alimentarse del intercambio y relaciones con otros sistemas normativos.

¹⁰² Se habla de «relativa» autonomía o también de «semi autonomía» (en los términos propuestos por Moore, 1978), porque los cruces, interacciones y relaciones de las instituciones indígenas con el derecho estatal han impregnado, hasta cierto punto, la cultura, el derecho y la gobernanza al interior de las comunidades indígenas. Frente al concepto de autonomía, coincidimos con Zuluaga (2009, p. 81) cuando afirma que, desde el punto de vista jurídico, el concepto de «autonomía» en Colombia es una expresión multívoca que comprende fenómenos disímiles, como ocurre con la autonomía personal, institucional o administrativa. Para Zuluaga (2009, p. 82), la verdadera autonomía que deberían tener las distintas formas de organización territorial en el país (entidades territoriales y resguardos o territorios colectivos) es una de carácter político, porque etimológicamente eso significa el poder de aprobar leyes, es decir, un poder de producción jurídica. Si bien la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han reconocido un sistema jurídico propio tratándose de comunidades indígenas, este se limita por un complejo entramado de disposiciones constitucionales y reglas jurisprudenciales un poco confusas.

indígenas¹⁰³ o de las reservas indígenas¹⁰⁴, que permitiera incorporar a la tierra y a la población como elementos centrales de su naturaleza jurídica (ver artículo 286 de la Constitución Política).

Los resguardos, hoy en día, tienen tratamiento constitucional, a diferencia del legal que abre un escenario de eventuales y frecuentes reformas que amenazan la naturaleza de titularidad colectiva de la tierra o de su carácter inajenable. La ventaja del desarrollo constitucional radica en que, en virtud del principio de supremacía constitucional, las reglas constitucionales relativas a los resguardos prevalecen sobre las legales, amén de facilitar su defensa a través de acciones como la tutela para evitar la amenaza o violación del derecho fundamental al territorio colectivo (ver Sentencia T-235 de 2011), la acción pública de inconstitucionalidad para pedir la inexequibilidad de una norma de rango legal que amenace el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los resguardos o de los derechos asociados a esa institución, o el medio de control de nulidad para cuestionar actos administrativos que pongan en riesgo los derechos de las comunidades indígenas.

El derecho de propiedad colectiva se encuentra respaldado por el artículo 329 Superior que dice que los resguardos son de propiedad colectiva e inajenable, el artículo 59 protege formas asociativas y solidarias de propiedad, los artículos 13 al 18 del Convenio 169 OIT (considerado parte del texto constitucional por la doctrina del bloque de constitucionalidad) tratan sobre el derecho de propiedad y posesión de las tierras ocupadas por los indígenas (artículo 14 del Convenio 169), por el derecho de retorno a sus tierras tradicionales (artículo 16 del Convenio 169), o por el respeto por las modalidades de derechos de transmisión de la propiedad entre los miembros de los pueblos indígenas (artículo 17 del Convenio 169).

¹⁰³ La calificación normativa constitucional de «territorios indígenas» es sinónima de «entidad territorial» o de «resguardo» (ver artículo 330), no se asocia al concepto de «territorio» construido por las comunidades indígenas y en parte respaldado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (v.gr. en la Sentencia T-235 de 2011, la Corte Constitucional sostiene que «el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito cultural de la comunidad»).

¹⁰⁴ La reserva indígena, según el artículo 2 del Decreto 2164 de 1995 «es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991». La diferencia entre las reservas indígenas y los resguardos radica en la titularidad de la propiedad colectiva, en las reservas indígenas, las tierras donde se asientan las comunidades es propiedad del Estado porque son considerados baldíos, mientras que los resguardos son de propiedad colectiva de una parcialidad indígena. En esta investigación no se desarrolla el concepto de reserva indígena porque en Jambaló esa figura no existe, solo la de resguardo. Una descripción general de la reserva indígena y sus diferencias con la institución del resguardo puede hallarse en las Sentencias T-387 de 2013 y T-011 de 2019.

Un aspecto llamativo del régimen normativo estatal sobre los resguardos es el referente al manejo de los recursos naturales y a qué tipo de propiedad se ejerce respecto a ellos. Como se detallará más adelante, uno de los reparos de la comunidad del resguardo de Jambaló para obtener financiación de proyectos productivos por parte de entidades de nivel nacional, es que les exigen tramitar autorizaciones ambientales como concesión de aguas, permiso de vertimientos, permisos de aprovechamiento forestal, etc., ante autoridades ambientales oficiales (Corporaciones Autónomas Regionales, o Parques Nacionales), requerimiento que desconoce su autonomía en el manejo o gestión de los recursos naturales.

Desde la perspectiva del derecho estatal, la propiedad y las reglas de aprovechamiento de los recursos no renovables¹⁰⁵ radican en cabeza del Estado, el cual, según el artículo 332 de la Constitución «es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables», prescripción avalada por los pueblos indígenas si tenemos en cuenta la elección y participación de tres constituyentes indígenas que los representaron en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC-.

El hecho de aceptar las reglas de juego de funcionamiento de la ANC en relación con la aprobación de las nuevas disposiciones constitucionales¹⁰⁶, así como la presentación de acciones constitucionales como la tutela, con el fin de proteger sus territorios amenazados por títulos y explotación minera¹⁰⁷, en cierto modo legitima la intervención estatal en la regulación y manejo de los recursos no renovables, sin que esto signifique una total conformidad o la proscripción absoluta de futuros intentos para reclamar su intervención directa, por ejemplo, con el otorgamiento de permisos mineros en sus territorios.

En relación con los recursos naturales renovables en los resguardos, las reglas estatales sobre el control, manejo y aprovechamiento no son claras en la definición de los sujetos activos, es decir, quién debe garantizar el cumplimiento

¹⁰⁵ Aquí seguimos la clasificación normativa estatal de recursos naturales renovables y no renovables.

¹⁰⁶ En acta sobre informe de la sesión plenaria del 16 de mayo de 1991, que registró la discusión de los artículos constitucionales relacionados con los recursos naturales, el constituyente Lorenzo Muelas se refirió así a la propuesta de articulado: «no he podido pasar este momento desapercibido y la apoyaremos a esta propuesta que hoy se está debatiendo» (Muelas Hurtado, 1991, p. 43).

¹⁰⁷ La Sentencia T-530 de 2016 se pronuncia sobre una tutela presentada por el gobernador del resguardo indígena Cañamomo-Loma Prieta, donde se pedía la protección de los derechos fundamentales a la participación a la consulta previa, al territorio, o la Sentencia T-730 de 2016, presentada por el resguardo indígena Alto Lorenzo, (Resguardo Nasa Kiwnas Cxhab Alto Lorenzo de Puerto Asís) y la Asociación del Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo-Kwe'sx Ksxa'W contra el Ministerio de Minas y Energía y otros, por el inicio de un proyecto petrolero en sus territorios sin haber tramitado la consulta previa.

normativo, ni qué normas deben atenderse al tramitar una solicitud de uso (las del sistema legal estatal o indígena). A excepción de la licencia ambiental exigida en el aprovechamiento de recursos renovables en actividades mineras (por la «legitimación» de las comunidades indígenas sobre la propiedad de los recursos del subsuelo), se insiste en que la expedición de otras autorizaciones ambientales en territorios étnicos no cuenta con claridad normativa respecto a quién debe conocer una solicitud de acceso y uso.

Desde el derecho oficial, la titularidad de la autorización de manejo de recursos renovables corresponde a las autoridades ambientales¹⁰⁸ (ver, por ejemplo, artículo 31 de la Ley 99 de 1993, o el artículo 3 del Decreto 3573 de 2011), pero algunas disposiciones de carácter constitucional, otras no vinculantes pero utilizadas como pautas de interpretación constitucional como algunos instrumentos internacionales que abogan por el reconocimiento de los derechos indígenas (v.gr. declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas), y el mismo tratamiento que la Corte Constitucional ha dado a la autonomía territorial y cultural indígena, empujan a reevaluar esas competencias sobre la expedición de autorizaciones ambientales.

El numeral 5 del artículo 330 de la Constitución, por ejemplo, menciona que los territorios indígenas ejercerán la función de «velar por la preservación de los recursos naturales», actividad que, desde el derecho ambiental, puede consistir en la ejecución de labores de inspección y vigilancia del uso de recursos, o en la del control mediante el ejercicio de la facultad de expedición de permisos ambientales.

Además, el parágrafo del artículo 330 de la Constitución señala que:

la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Si bien la norma constitucional no especifica quién autoriza la explotación de recursos naturales renovables en jurisdicción de los resguardos, la parte final de la

¹⁰⁸ El ordenamiento jurídico estatal reconoce varias autoridades estatales competentes para la expedición de autorizaciones o instrumentos de control ambiental: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (contrato de acceso a recursos genéticos, permiso de sustracción de áreas de reserva forestal nacional, permiso citas), ANLA (licencias ambientales), Parques Nacionales (permisos para el aprovechamiento de recursos naturales renovables en alguna de las categorías de los parques nacionales naturales), órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional (licencias ambientales, permisos de vertimiento, de ocupación de cauce, de aprovechamiento forestal, etc.), entidades territoriales (permisos de emisión de ruido).

disposición da pie a pensar que son las autoridades ambientales formales quienes evalúan las solicitudes de otorgamiento de permisos, mientras las comunidades indígenas asumen una postura pasiva en ese eventual trámite administrativo, consistente en un pronunciamiento no vinculante¹⁰⁹ sobre la pertinencia de un proyecto, obra o actividad que se estime hacer en sus territorios.

No obstante, la obligación impuesta por el parágrafo del artículo 330 de la Constitución de que el «Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades», no se puede limitar única y exclusivamente al proceso de licenciamiento ambiental, ni concluir que la participación de las comunidades indígenas en materia de autorizaciones ambientales solo se hace desde una perspectiva pasiva, es decir, como simples espectadores en una consulta previa.

En primer lugar, el parágrafo del artículo 330 refiere a la participación de «representantes» de las respectivas comunidades, forzándonos a establecer diferenciaciones en los escenarios de participación. Por ejemplo, las consultas previas en el marco del proceso de licenciamiento ambiental no solo se hacen con los «representantes» de las comunidades, la Directiva Presidencial 01 de 2010, que define el marco general para el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT¹¹⁰, permite que toda la comunidad pueda escuchar y pronunciarse sobre un proyecto, obra o actividad. Otros escenarios propiciarían la participación de los representantes o autoridades de la comunidad, como la discusión de un proyecto normativo relacionado con condiciones de uso, manejo o aprovechamiento de recursos naturales¹¹¹, la socialización de un proyecto de política pública en materia ambiental o la misma facultad de expedir permisos podría entenderse como una forma de participación en las decisiones relacionadas con la protección del medio ambiente en sus territorios.

¹⁰⁹ La Directiva presidencia 01 del 26 de marzo de 2010, que desarrolla aspectos procesales del derecho a la consulta previa, determina que «los Grupos Étnicos Nacionales, en ejercicio de este derecho fundamental, no pueden vetar el desarrollo de proyectos» (ver numeral 4 «Mecanismos para el desarrollo del proceso de consulta previa»).

¹¹⁰ El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, «sobre pueblos indígenas y tribales», fue ratificado mediante la Ley 21 de 1991 y de acuerdo con pronunciamientos de la Corte Constitucional (ver, por ejemplo, la Sentencia C-461 de 2008) hace parte del bloque de constitucionalidad.

¹¹¹ Esa participación no se reduce a la de proyectos normativos estatales relacionados exclusivamente con sus territorios, como en sus resguardos hay presencia de recursos naturales renovables que también se pueden encontrar en otros lugares del país, deberían consultar a sus representantes o a las organizaciones que los agrupan, sobre la conveniencia o utilidad de esas normas y cómo podrían aplicarlas en sus territorios o tenerlas en cuenta en sus sistemas normativos como pautas de interpretación para el manejo de recursos.

Para robustecer el argumento de que los representantes o autoridades de comunidades indígenas están en capacidad de evaluar solicitudes de otorgamiento de permisos ambientales, nos remitimos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas -DNUDPI- y al Convenio 169 de la OIT.

La DNUDPI es un instrumento no vinculante, pero a pesar de tener esa naturaleza, la Corte Constitucional¹¹² ha explicado que la Declaración «refleja la posición actual de la comunidad internacional sobre la materia, por lo que es una pauta de interpretación de los derechos de las personas y los pueblos aborígenes, que debe ser tenida en cuenta por el juez constitucional».

Entre las disposiciones sobre el reconocimiento de derechos de protección de recursos en territorios indígenas, destacaríamos el numeral 2 del artículo 26 de la DNUDPI, que estipula que los pueblos indígenas «tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma», si atendemos lo comentado por la Corte Constitucional de comprender la DNUDPI como una «pauta de interpretación constitucional», se nos facilitaría afirmar que una forma de control de los recursos admite la posibilidad de pronunciarse sobre solicitudes de acceso u otorgamiento de permisos, siendo esto congruente con el principio de autonomía territorial y jurídica, aspecto tratado en el artículo 27 de la DNUDPI:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado.

El artículo 15 del Convenio de la OIT (ratificado mediante Ley 21 de 1991), norma vinculante por la doctrina del bloque de constitucionalidad, dice que los derechos de los pueblos indígenas, en relación con sus recursos naturales¹¹³, comprenden el derecho a participar en su utilización, administración y conservación, ofreciendo así un marco normativo razonable para admitir y justificar un rol decisorio en el trámite de solicitudes de otorgamiento de permisos ambientales.

¹¹² Confrontar -Cfr.-. Sentencias T-617 de 2010, T-704 de 2006 y T-514 de 2009.

¹¹³ El derecho de uso y manejo sobre los recursos naturales no renovables no sería posible si esos recursos pertenecen al Estado (v.gr. por disposición constitucional como ocurre con el caso colombiano). Ver numeral 2 del artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

La visión formal argumenta que las comunidades indígenas no son autoridades ambientales¹¹⁴, negándoles la competencia de expedir autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales, no obstante, esa es una interpretación que desconoce la autonomía territorial, cultural y jurídica de los pueblos indígenas reconocidas en la Constitución y en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI que, como vimos, proporcionan la garantía a esas comunidades de tomar decisiones relacionadas con el medio ambiente.

La Constitución de 1991 concibe al derecho indígena, entonces, como un «híbrido jurídico» (De Sousa Santos, 2018, p. 60), en tanto su reconocimiento constitucional hace de ese derecho una justicia oficial, al punto de denominarlo «jurisdicción especial», pero su funcionamiento se hace bajo «normas, principios y lógicas radicalmente distintas de los que subyacen al derecho estatal oficial» (De Sousa Santos, 2018, p. 60).

Autoridades relacionadas con la producción normativa y la adjudicación¹¹⁵

Los resguardos indígenas del norte del Cauca, incluido el de Jambaló, se auto reconocen como autoridades ambientales, fundamentándose en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT que reconoce el derecho a los pueblos indígenas de de-

¹¹⁴ Si bien el Decreto 1275 del 15 de octubre de 2024 “Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades”, asigna algunas competencias ambientales a los territorios indígenas (entidades territoriales indígenas), aún se mantiene la discusión sobre su calidad de autoridades ambientales al nivel de las Corporaciones Autónomas Regionales ya que, por ejemplo, el Decreto 1275 de 2024 no les confirió competencias en materia de expedición de autorizaciones en materia ambiental, como la “licencia ambiental”, o facultad sancionatoria administrativa para personas ajenas a su comunidad que incurrieran en infracciones de las normas de sus territorios.

¹¹⁵ El término «adjudicación» hace referencia a la decisión de las controversias, es análogo a la función jurisdiccional desde la perspectiva del derecho occidental, aunque en algunos casos podría entenderse como una forma administrativa para resolver algunos conflictos de convivencia, ya que frente a ciertas faltas menores la Legislación de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000 de Jambaló sugiere la imposición de un llamado de atención como ocurre con aquellos que arrojan residuos tóxicos a las aguas derivados de la siembra de cultivos ilícitos (artículo 5 de la Legislación de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000), también podría entenderse como una forma pacífica de resolución de conflictos que va más allá de la imposición de un simple castigo, tal como ocurre con lo dispuesto en el artículo 28 de la Legislación de Autonomía Territorial, que dice que frente al intento de suicidio de un comunero se le debe llamar la atención y asistir a la persona psicológicamente. Teniendo en cuenta que algunos «remedios» no tienen un carácter coercitivo, se ha preferido hablar de «adjudicación» en lugar de «función jurisdiccional».

cidir prioridades en sus procesos de desarrollo, en la medida que este afecte sus vidas, creencias, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a sus tierras, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Lo anterior no es una declaración aislada de la comunidad indígena de Jambaló, hace parte de un pronunciamiento compartido en materia política, jurídica, ambiental y económica con el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- (s.f.: p. 20) en procura de fortalecer la autonomía¹¹⁶ de los pueblos indígenas del norte del Cauca, y que constituye una guía de actuación de las comunidades indígenas.

La conformación de organizaciones supra comunitarias, como la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- o el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, ayudó a promover una mayor organización y movilización social que ofreció una plataforma política a los reclamos de reconocimiento y respeto por sus derechos a la cultura, a la identidad y al territorio. En el caso particular del CRIC, sus declaraciones y actuaciones tienen ascendencia en el actuar político y jurídico de los resguardos que lo integran, incluido el de Jambaló, haciéndose necesario incluirla como un actor preponderante en el proceso de producción normativa con contenido ambiental en el norte del Cauca, y tomar como elemento de análisis un producto específico de esa organización, como el «Programa Económico Ambiental -CRIC» (CRIC, s.f.), que abarca referentes jurídicos importantes aplicados en el resguardo de Jambaló.

La calificación, como autoridades ambientales, de los pueblos indígenas del norte del Cauca, no es un simple recurso lingüístico desprovisto de intencionalidad. En Colombia, esas autoridades¹¹⁷ tienen facultad normativa o de regulación en el

¹¹⁶ Entendida como «el arte natural y espiritual de orientar, direccionar, de respetar, formar e interactuar entre sí mismos y el medio que nos rodea, desde el principio de la reciprocidad, integralidad y solidaridad al interior de la comunidad o pueblo indígena y hacer cumplir los derechos de los pueblos ante los demás, y la preexistencia en el territorio» (CRIC, s.f. p. 9).

¹¹⁷ En el derecho estatal existen varios órganos o entidades con funciones ambientales, solo algunas son consideradas como «autoridades ambientales». En criterio del autor, las «autoridades» en una materia deben tener asignadas competencias en tres ámbitos: 1) en materia de definición y ejecución directa de la política pública ambiental (de nivel nacional y regional), 2) en el campo de la regulación, es decir, pueden expedir normas ambientales en distintos niveles (nacional, regional y local), y 3) en el ejercicio funcional de inspección, vigilancia y control, especialmente la función administrativa sancionatoria. La Contraloría General de la República, por mencionar un ejemplo, tiene funciones relacionadas con lo ambiental como la de elaborar y presentar, ante el Congreso, el Informe del Estado de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, o la de ejercer control fiscal respecto del Ministerio de Ambiente, la ANLA, la Unidad de Parques o los órganos con funciones de Corporación Autónoma, a fin de verificar cómo administran los recursos o bienes públicos a su cargo, sin embargo, la Contraloría no es una «autoridad» en la materia porque no puede definir política pública ambiental, ni tienen facultad regulatoria específica, ni puede iniciar

acceso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, aspecto reclamado por las comunidades indígenas como elemento connatural de su autonomía política, jurídica y territorial.

El cabildo se auto reconoce como autoridad ambiental tal como lo es, desde la óptica estatal, una Corporación Autónoma Regional. En su estructura interna adoptó un modelo organizativo que integra otros órganos a los que se les reconoce la calidad de autoridades ambientales. Por ejemplo, de acuerdo con intervención de Manuel Libardo Cuetia, Nej Wesx de Jambaló, la Asamblea del Proyecto Global elige a sus autoridades tradicionales (Nej Wesx) quienes son consideradas autoridades ambientales.

A continuación, se describirá, de manera general, los principales órganos del resguardo que participan en el proceso de creación, orientación y de aplicación normativa ambiental en Jambaló.

La asamblea

También llamada Asamblea del Proyecto Global, es la última instancia para definir situaciones de toda índole tanto particulares como colectivas al interior del territorio (CRIC, s.f.). Está conformada por todos los comuneros del resguardo. La Asamblea se ubica en la cúspide de la estructura piramidal del resguardo, en su seno se toman las decisiones de trascendencia para el territorio y es donde se consideran asuntos complejos o de gran connotación social que las autoridades tradicionales (Nej Wesx) estiman se deben resolver en ese cuerpo colegiado. Como se tratará más adelante, la Asamblea del Proyecto Global decide sobre la aplicación de algunos castigos (remedios) por violación a las normas, tales como el fute, el cepo o el trabajo comunitario.

La Asamblea del Proyecto Global desarrolla unas funciones electorales representadas, en nuestro caso de estudio, en la elección de las autoridades tradicionales; funciones judiciales consistentes en la imposición de ciertas penas, sanciones, castigos o alivios al presunto infractor; funciones normativas, porque adopta las prescripciones que regirán en el resguardo y es el lugar donde la comunidad conoce el contenido de las reglas que regulan su conducta¹¹⁸. El proceso de creación normativa se concreta de dos maneras: las autoridades tradicionales pueden formular un proyecto de legislación y luego lo someten a la aprobación de

procesos administrativos sancionatorios fundamentado en el régimen sancionatorio ambiental estatal (Ley 1333 de 2009).

¹¹⁸ La difusión de las nuevas normas o de otras decisiones tomadas por la Asamblea del Proyecto Global, también se hace a través de la emisora comunitaria.

la Asamblea o, como lo comenta el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia, cada vereda presenta o caracteriza sus necesidades en una propuesta normativa a presentar posteriormente en la Asamblea del Proyecto Global para decidir si la acoge como norma del resguardo.

El cabildo

Entre el año 2010 y el 2011 el resguardo de Jambaló inició, con el respaldo de Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca ACIN, la Escuela de Líderes, el programa de Administración y Gestión Propia AGP de la universidad indígena UAIIN y la asamblea del Proyecto Global (Viluche, et. al, s.f.), un proceso de reestructuración orgánica interna del cabildo que hasta ese momento era representado exclusivamente por el gobernador, considerado al interior de la comunidad como la máxima autoridad administrativa, para pasar a un pequeño cuerpo colegiado conformado por cinco autoridades tradicionales¹¹⁹ o Nej Wesx, elegidos por la Asamblea, que tienen por encargo «aliviar a la comunidad». Lo expuesto se traduce en la adopción y garantía de aplicación, hasta cierto punto, de sus normas internas por su capacidad especial de interpretar la Ley de Origen.

La figura del gobernador no ha desaparecido del contexto institucional del cabildo de Jambaló, aún es el encargado de los aspectos administrativos, de coordinación y de gestión ante autoridades de nivel nacional, especialmente del sector central de la rama ejecutiva del poder público, como el Ministerio del Interior, o ante entidades territoriales como municipios y departamentos.

Autoridades tradicionales (Nej Wesx)

Para Viluche, et al (s.f.), las autoridades tradicionales son aquellas personas con experiencia, conocimiento y capacidad de orientar a las familias y a la comunidad, pero sus funciones no se reducen a la «orientación», como bien lo señala el CRIC (s.f., p. 19), estas autoridades ejercen una facultad de producción normativa al interior del territorio indígena supeditada, eso sí, a la regulación del cabildo.

¹¹⁹ En entrevista sostenida el 29 de septiembre de 2020 con autoridades tradicionales indígenas de Jambaló, el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia señaló que la nueva estructura del cabildo está integrada por cinco autoridades ancestrales, no obstante, Viluche, et al (s.f.) plantea cuatro autoridades ancestrales terrenales que hacen parte de la nueva estructura orgánica del cabildo, adoptada en 2011: Kiwe Thē' (médico tradicional), Sa't Ne'jwe'sx (cacique), Yat Ul We'sx (administrador justicia), Tuthenas (comunicador). Para efectos de este trabajo, se tendrá como cierto lo dicho por el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia.

Según un proyecto titulado «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente»¹²⁰, corresponde en principio a las autoridades tradicionales Nej Wesx asegurar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el control social del territorio ancestral, especialmente en lo concerniente a las normas ambientales. Asimismo, se les ha asignado la función de otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, como los forestales. El artículo 56 de la Legislación de Autonomía Territorial, del 10 de febrero de 2000, establece que la autorización para la erradicación de árboles y cercas vivas cercanas a la infraestructura de abastecimiento de agua es competencia de las autoridades tradicionales y de las Juntas de Acción Comunal.

Cabildantes (Kha Bu wesx)

Los Kha Bu Wesx son elegidos para un período anual, y son postulados por los Thê' Wala (autoridades médicas ancestrales). Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015, p. 15), «sólo se nombra uno o una Kha Bu Wesx principal y el resto son autoridades políticas de la comunidad delegadas por las mismas para ejercer la representación ante las instituciones, orientando a la comunidad en coordinación con los Thê' Wala y los Sa't Nehwé sx [una de las autoridades tradicionales]».

En el proyecto normativo de «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente», se señala que los Kha Bu Wesx, junto con los Nej Wesx, determinarán la aplicación del remedio al comunero desarmonizado en presencia de la comunidad o internamente.

Comisión jurídica (Yat Ul'esx)

La comisión jurídica es un órgano integrado por un jurídico de zona¹²¹, «encargado de hacer un seguimiento de los compromisos asumidos por cada zona» (Redprodepaz, 2017, p. 54), por una secretaria y un coordinador general que hace un seguimiento de los casos ya investigados (Redprodepaz, 2017, p. 60), a fin de coordinar con las autoridades ancestrales el remedio a imponer al infractor. La Comisión Jurídica designa investigadores propios que recaban información nece-

¹²⁰ En entrevista del 6 de abril de 2021, vía Zoom, la autoridad tradicional de Jambaló, Manuel Libardo Cuetia, comentó que este proyecto normativo, construido por los Nej Wesx, no se ha protocolizado en la instancia correspondiente, esto es, la asamblea del Proyecto Global, pues todavía está en proceso de discusión.

¹²¹ Jambaló hace parte de la zona norte de la Asociación de Cabildos Indígenas -ACIN- que forma parte integral del CRIC junto con la zona nororiental.

saría para evaluar si se transgredió una norma. En resumen, la Comisión Jurídica es un órgano técnico-jurídico de apoyo a la labor de adjudicación realizada por la Asamblea, las autoridades tradicionales Nej Wesx y los cabildantes.

Juntas de acción comunal

Son organizaciones sociales presentes en las veredas del resguardo. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 743 de 2002, las JAC son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social sin ánimo de lucro, «de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa» (artículo 8 de la Ley 743 de 2002).

Según RedProdepaz (2017, p. 64), las juntas de acción comunal en el Resguardo de Jambaló han sido invitadas a participar en el proceso de construcción del Plan de Vida, considerado como el instrumento participativo fundamental de planeación en el territorio.

Ahora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 de la Legislación de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000, expedida por el Cabildo de Jambaló, las Juntas de Acción Comunal son «la primera instancia de resolver los problemas de conflicto, es en las veredas con toda la comunidad, en cabeza del presidente de junta de acción comunal y los KHA BU WESX»¹²². De lo anterior apreciamos una diferencia con la propuesta de «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente», ya que allí se estipula que:

frente a las denuncias de la desarmonía cometida por los comuneros, en primer lugar se informará ante las Juntas de Acción Comunal y la decisión que tomen los que las lideran deberá notificarse a los Nejwesx Autoridad Tradicional mediante acta correspondiente, a fin de tomar decisiones internamente o mediante Asamblea comunitaria como la Máxima Autoridad y el Juez Natural en el ámbito Territorial (Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente).

En principio, el primer órgano llamado a conocer los conflictos o desarmonías de los integrantes del resguardo es la JAC. Según el tipo de infracción y de decisión que tomen frente a un caso específico, se escalará el asunto a las autoridades

¹²² El Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia complementa esta información diciendo que los comités conciliadores de las JAC y los Kiwe Thegnas participan en este proceso de evaluación de la falta en primera instancia. Reunión del 6 de abril de 2021.

tradicionales y, si estas lo estiman conveniente (dependiendo de la naturaleza de la falta), someterán el caso a la asamblea del Proyecto Global.

Frente al número de Juntas de Acción Comunal, Manuel Libardo Cuetia¹²³ informó que en Jambaló hay 39 distribuidas en las veredas del resguardo. Aclara que no todas las veredas de Jambaló pertenecen al Resguardo de Jambaló, porque hay dos cuya jurisdicción está en otro resguardo.

Mayores espirituales o autoridades médicas ancestrales (Thê' Wala)

El proyecto de resolución sobre «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente» indica que los mayores espirituales orientan «el actuar del hombre desde la cosmogonía en sus sabidurías». Los Thê' Wala inspiran prácticas ambientales a seguir por las directivas de las Juntas de Acción Comunal, las autoridades tradicionales y la guardia indígena, como el buen manejo del suelo o la adopción de prácticas culturales para «refrescar los nacimientos de agua». Los mayores espirituales efectúan rituales a quienes incurren en «desarmonía» (pta'nz) por el incumplimiento de sus normas, si la sanción no se acompaña de la práctica ritual oficiada por el Thê' Wala, entonces «no se logra la armonía con uno y con la comunidad» (Gómez, 2014, p. 196).

Guardia indígena (Kiwe Thegnas)

Una de las funciones de la guardia indígena, relacionada con el ámbito ambiental, es ejercer un control material sobre el territorio. Durante sus recorridos, pueden detectar situaciones que amenacen los recursos naturales, las cuales informarán a las autoridades tradicionales, apoyando así la función de vigilancia territorial. Por esta razón, se les conoce como «cuidadores del territorio».

Núcleos

Los núcleos son órganos de carácter consultivo, orientadores y decisorios, en distintas materias. Los núcleos relacionados con lo ambiental son los siguientes:

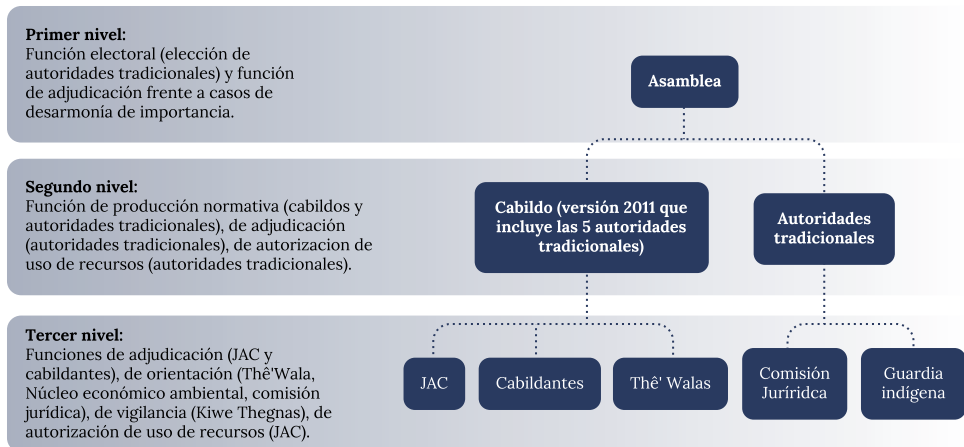
- Núcleo económico y ambiental: según el Cabildo Indígena del Resguardo de Jambaló (s.f.), este grupo guía el mantenimiento del equilibrio y la armonía de

¹²³ Entrevistado en reunión por la plataforma Zoom el 6 de abril de 2021.

la madre tierra, en aras de «conservar y recuperar los recursos agua y bosque, que oriente y apoye el fomento del uso de sistemas sostenibles equitativas y que permitan una producción variada e integral dando uso respetuoso del suelo». Este núcleo participó activamente en la construcción del documento Autoridad Territorial Económico Ambiental (ATEA) trabajado con el CRIC.

- Núcleo político organizativo: se considera una organización imparcial que orienta las actuaciones y decisiones de las autoridades del territorio. Le concierne la aplicación de la Ley de Origen y, en este núcleo, encontramos a los Kiwe Thegnas, Yat Ul' Wesx, Kha Bu Wesx, las Juntas de Acción Comunal y las autoridades ancestrales. En otras palabras, la mayoría de los órganos decisorios en la aplicación de las normas con contenido ambiental, se encuentran agrupados en el núcleo político organizativo.

Figura 1. Estructura de organizaciones en materia ambiental



Normas con contenido ambiental y proceso de adjudicación

La tradición oral es uno de los pilares del Derecho Propio de la cultura Nasa, ya que permite conservar el sentido de sociedad y pertenencia. Al relatar, argumentar o exponer hechos de manera oral, se refuerza el sentido de unidad y participación en la vida en común (Gómez, 2014, p. 64).

La norma comienza su ciclo en la familia, a través de la oralidad y la lengua propia, y luego se replica en las relaciones exteriores con cada sujeto de la comunidad. A nivel interno (interioridad del sujeto), se apropia como una salvaguarda frente a la

desarmonía o «suciedad» (pta' nz) que amenaza el equilibrio entre el individuo y el territorio. No obstante, los cruces, relaciones e interacciones constantes con las instituciones, normas y prácticas del derecho estatal —en gran medida justificado como estrategia de resistencia civil para exigir el reconocimiento y respeto de sus territorios y autonomía política y jurídica— han permeado la cultura Nasa al punto de motivarlos a plasmar en papel algunas de sus principales normas.

Ese proceso de adaptación a la escritura para concretar y difundir sus pautas de convivencia quizás se explique por la necesidad de imponer un límite a la intervención externa en sus territorios. Dado que el derecho de tradición oral de los Nasa es desconocido para la mayoría de los «mestizos», una de las formas más efectivas para comunicar su concepción del territorio y garantizar su control, especialmente frente a personas externas a su comunidad, es a través de la norma escrita.

Nuestro interés principal es hacer una revisión de las normas ambientales vigentes en el resguardo de Jambaló, así como de un proyecto de legislación en la materia, que han dado el «salto» de la tradición oral a una forma escritural. Dado que la escritura no ha sido su principal fuente de difusión y aplicación jurídica, desde la perspectiva de un observador externo familiarizado con el derecho estatal, pueden presentarse algunas inconsistencias en la estructura lingüística de ciertas disposiciones que, en el marco del derecho estatal, se denominan «falta de técnica legislativa». Esto puede generar confusión al interpretar instituciones jurídicas como las sanciones (remedios), el alcance de la competencia de algunos órganos o las etapas del proceso de adjudicación.

Sin embargo, es importante destacar que esta percepción de «inconsistencia» es un sesgo propio de quienes estamos familiarizados con la práctica jurídica estatal, ya que tendemos a encajar, a la fuerza, otros sistemas legales dentro del marco jurídico occidental como si este fuera el único patrón válido. Al hacer esto, no se presta suficiente atención a las particularidades culturales y sociales que rodean estos sistemas legales alternativos, como el hecho de que esas aparentes inconsistencias se resuelven mediante normas orales o con las decisiones que tomen las autoridades de mayor nivel (autoridades tradicionales, Asamblea) al interior de la comunidad, aspectos que suelen estar fuera del conocimiento del observador externo.

Formalmente, solo hay una norma escrita que menciona aspectos ambientales (Legislación sobre Autonomía Territorial de 2010), pero eso no indica la inexistencia de un 'sistema jurídico' en ese campo, por un lado, porque en la tradición oral siempre se encuentra referencia al territorio entendido como un 'todo' que integra lo social, lo cultura, lo político y, por supuesto, lo natural, es decir, existen

prescripciones sobre lo ‘ambiental’ transmitidas a través de la comunicación oral; por otro, porque el resguardo de Jambaló reconoce normas estatales que legitiman su intervención en el manejo de recursos naturales renovables y porque un sistema jurídico no presupone la existencia de varias normas relacionadas con una única materia (como la ambiental), si bien la noción de conjunto es consustancial a la de sistema, la regla no es su único elemento constitutivo, otros son los órganos encargados de producir la prescripción o de adjudicar cuando se presenta una controversia, y no podemos olvidar los principios que juegan un rol primordial en la organización y funcionamiento del sistema.

Es cierto que el ordenamiento jurídico estatal es más complejo en el componente normativo; el sector ambiental, por ejemplo, tiene una profusa producción normativa en relación al aprovechamiento de cada recurso, y esto se justifica por la gran cantidad de actividades económicas y actores heterogéneos que deben ajustar su conducta, pero esto no justifica el argumento de que si el sistema jurídico de un grupo étnico no posee un número equivalente de normas, entonces no amerita calificarse como un sistema u ordenamiento jurídico alternativo.

Las condiciones de Jambaló, en cuanto su extensión territorial comparado con la de todo el país, la homogeneidad de su población, las pocas actividades económicas que allí se manifiestan en comparación con las dadas en las zonas urbanas de la mayoría de las ciudades de Colombia, su aprehensión del concepto de territorio y de autonomía, y la *uniformidad* en su modo de entender la naturaleza, ha facilitado la protección de los recursos naturales con pocas disposiciones normativas.

Documento Autoridad Económico Ambiental -ATEA-

Este documento no constituye, propiamente, una norma y tampoco fue expedido formalmente por el resguardo de Jambaló, pero ofrece una valiosa guía de directrices observadas por la comunidad indígena Nasa de Jambaló, añadiendo que la participación de sus autoridades -Nej Wesx- en el CRIC, ha influido en la estructura orgánica y manejo administrativo del resguardo. En este sentido, se revisarán algunas orientaciones en materia ambiental que aparecen en el documento ATEA por considerarse una herramienta útil en la labor de defensa y control de su territorio.

La primera parte del documento ATEA presenta un extenso compendio de normas y decisiones judiciales propias del derecho estatal que configuran el principio de autonomía y la jurisdicción propia de las comunidades indígenas (v.gr., Ley 89 de 1890, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), así como normativas relacionadas con la

protección del medio ambiente (Ley 99 de 1993) y sobre actividades extractivas (Ley 685 de 2001). Esto confirma que el Derecho Propio se sustenta en normas del derecho estatal, las cuales han ampliado el reconocimiento y protección de los territorios y la cultura indígena, adoptando también su técnica normativa (escritural, de organización de las prescripciones en el texto y el uso de cierta terminología jurídica occidental) para «posicionar el ejercicio de autoridad ambiental ante entidades externas, lo que profundizará en sus beneficios para el avance del proceso de reivindicación de derechos» (CRIC, s.f., p. 5). Esta estrategia, como mencionamos anteriormente, busca consolidar la autonomía en el uso y manejo de los recursos naturales renovables.

Uno de los aspectos interesantes del ATEA es su crítica a la figura de concesión de aguas, autorización rechazada en el resguardo porque el tramitarla ante la Corporación Autónoma Regional socava su calidad de autoridades ambientales especiales, asunto recalcado por José Darío Fernández, coordinador del Núcleo Económico Ambiental de Jambaló, en entrevista del 29 de septiembre de 2020¹²⁴. Fernández explicó que, para acceder a la financiación de proyectos productivos con recursos del orden nacional, les exigen tramitar y obtener, ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca, autorizaciones ambientales como las concesiones de aguas, amenazando su autonomía política, administrativa y jurídica, porque no es autónomo quien acude a otro para pronunciarse o para decidir sobre sus asuntos.

En el documento ATEA se proporcionan lineamientos a los resguardos para evaluar solicitudes de uso del agua, una con fin de consumo doméstico o humano, a tramitarse ante la autoridad tradicional o el Thê' Wala, y otra a utilizarla en las demás actividades que exige una autorización llamada «permiso por mandato» sobre el cual se pronuncia la Asamblea, o las autoridades tradicionales y espirituales, sin embargo, cada resguardo decide el tipo de permiso y el procedimiento a seguir para valorar su otorgamiento con sustento en la autonomía brindada por el Decreto 1953 de 2014 (CRIC, s.f., p. 68-69).

Al revisar la Resolución de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000 del resguardo de Jambaló, no encontramos regla alguna sobre el «permiso por mandato», pero en el proyecto de Legislación de Autonomía Territorial frente al Medio Ambiente, se menciona que las autoridades tradicionales deben limitar el aprovechamiento del recurso agua mediante una «adjudicación ambiental».

¹²⁴ Esa reunión se llevó a cabo en el resguardo de Jambaló el 29 de septiembre de 2020. Participaron Manuel Libardo Cuetia, autoridad ancestral -Nej Wesx-; José Cruz, autoridad tradicional -Nej Wesx-; Darío Fernández, coordinador del Núcleo económico ambiental; Gersain Quiguanas, comunero; y Paola Ortega, egresada de la especialización en Derecho Ambiental de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

La ATEA recomienda a los resguardos empezar con trabajos comunitarios o realizar convenios o acuerdos de reforestación en zonas de interés ambiental como los ojos de agua o las fuentes abastecedoras de los acueductos, y exhortan a no autorizar la siembra de pino y eucalipto porque «desfavorecen la producción de agua» (CRIC, s.f., p. 69).

Otras orientaciones de la ATEA, afines al recurso hídrico y a otros recursos naturales son: a) realizar diagnósticos de la existencia y estado de las diferentes fuentes hídricas del territorio, b) efectuar análisis físico-químico y microbiológico de las aguas y adoptar acciones con miras a prevenir o mitigar el impacto de las actividades humanas en el recurso hídrico, c) reglamentar el uso y manejo del agua en la alta montaña, d) no pagar la tasa retributiva a la Corporación Autónoma Regional¹²⁵, e) realizar mingas para la limpieza de residuos dispuestos en las aguas, f) delimitar zonas especiales de conservación de fauna y flora, h) establecer una zona de protección distinta a la de 30 metros que recomienda la Corporación Autónoma Regional del Cauca, en atención a la autonomía del cabildo en definir las condiciones de uso y manejo de sus recursos.

Asimismo, la ATEA dedica un extenso capítulo a explicar su concepción de la actividad minera, no encontrando mayores reparos si se trata de la minería artesanal¹²⁶ o tradicional cumpliendo con ciertos lineamientos (CRIC, s.f., p. 77), pero condenando a la gran minería¹²⁷ y al desconocimiento que las instituciones estatales hacen de su autonomía al momento de decidir si se autoriza, o no, ese tipo de actividad extractiva.

ATEA contiene una declaración denominada «Posicionamiento Político, Territorial, Económico y Ambiental» que reivindica al cabildo como única autoridad ambiental y minera competente en sus territorios (artículo 1 y 6), y a la Ley de Origen, el Derecho Mayor, el Plan de Vida Regional, Zonal y Local como fun-

¹²⁵ La tasa retributiva fue regulada por el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 y tiene por objeto que el sujeto pasivo (el usuario del recurso hídrico) le pague a la autoridad ambiental lo invertido en la descontaminación y protección del recurso hídrico. La solicitud a los resguardos de no pagar tasas retributivas y así no se mencione, la tasa por uso de agua (cobrada cuando se otorga una concesión de aguas), evita que de esa forma se reconozca o legitime a la autoridad ambiental estatal.

¹²⁶ El artículo 2 de la Resolución del Ministerio de Minas y Energía No. 41107 del 18 de noviembre de 2016, define a la minería artesanal o tradicional como la «actividad minera realizada por personas vecinas del lugar que no cuentan con título minero y que por sus características socioeconómicas se constituye en la principal fuente de ingresos de esa comunidad». Según el mismo artículo, para ser reconocidas como minería tradicional, esas actividades extractivas deberían haberse practicado antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas).

¹²⁷ Frente a ese tipo de minería, la CRIC recomienda hacer el decomiso de maquinaria bajo el sustento de varios mandatos expedidos por los resguardos de la zona norte, así el concesionario cuente con las debidas autorizaciones de la autoridad minera o ambiental (CRIC, s.f., p. 79).

damentos normativos a valorar cuando se solicite una autorización de uso del recurso natural (artículo 4).

En resumen, ATEA puede concebirse como una pauta interpretación del ordenamiento jurídico estatal que juegue en beneficio de sus comunidades, para garantizar que el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables solo sea decidido por ellos y no por instituciones ajenas que desconocen su comprensión del territorio. Parafraseando la citada frase de Muelas Hurtado (2010), las leyes blancas no son vistas, únicamente, como “puntos negros sobre el papel”, el CRIC fundamenta el carácter de autoridades ambientales de los cabildos, precisamente en normas estatales como el Decreto 1953 de 2014, y también recoge principios de derecho ambiental como el principio de precaución, desarrollado en el artículo 7 sobre “políticas ambientales” de la declaración “Posicionamiento Político, Territorial, Económico y Ambiental” cuyo alcance y diferencia con el principio precautorio acogido por el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 se explicará más adelante.

Legislación de Autonomía Territorial de febrero de 2000

Consideraciones iniciales

La Legislación de Autonomía Territorial de febrero de 2000 (en adelante LAT de 2000), es una especie de código que abarca prohibiciones relacionadas con bienes jurídicos de importancia para la comunidad, como la integridad personal, el orden público, los bienes ajenos, la familia o el medio ambiente.

Antes de revisar las disposiciones ambientales de esta norma, es indispensable precisar algunos aspectos. La LAT de 2000 alude a sanciones y remedios, cuando se refiere a «sanción» lo hace en un contexto de reparación o compensación por el daño causado (v.gr. la sanción de reposición de árboles destruidos impuesta a quien cause incendios forestales), pero tratándose de remedios, la LAT de 2000 no especifica en qué consiste un remedio denominado «remedio». En el artículo 57 se lee que el remedio por quemas intencionales o voluntarias consistirá en aplicar de 10 a 14 remedios, y en el artículo 61 se habla de un remedio de 30 a 40 remedios por reincidencia en la pesca con atarraya, barbasco o dinamita.

Teniendo en cuenta que el fueite, el cepo y el calabozo (sitio de meditación)¹²⁸ son los remedios comúnmente aplicados por los Nasa, se concluye que el remedio llamado «remedio» consiste en el fueite (10 a 14 remedios sería 10 a 14 fuetazos).

La LAT de 2000 adolece de la descripción de un procedimiento a observar antes de evaluar una sanción o remedio contra el presunto infractor, sin que esto signifique la inexistencia de etapas a surtir antes de aplicar el respectivo remedio, pues recordamos que otras normas se sustentan en la tradición oral y estas contemplan previsiones sobre el procedimiento de adjudicación. El vacío procedimental en la norma escrita se intenta suplir en el proyecto de Legislación de autonomía territorial frente el medio ambiente, a detallar en el siguiente acápite.

Finalmente, la LAT de 2000 establece, en su artículo 90 que pueden darse faltas no listadas en forma expresa en esa legislación, y se resolverán de acuerdo con la tradición jurídica oral, dando así un amplio margen de apreciación a las autoridades del resguardo para calificar como falta algunas actuaciones y de imponer el respectivo remedio, esto muestra que el derecho Nasa es un derecho más ontológico que deóntico (se da preferencia al hecho y a la experiencia, que al deber ser propio de la norma occidental), permitiendo adaptarlo rápidamente a las necesidades de intervención. Siguiendo a Gómez (2014):

Las palabras anteriores hacen parte de una expresión que los mayores o consejeros siempre pronuncian en forma de suspiro cada vez que tienen que enfrentarse a un problema: *kí' yuwe cu'le'jsa yu'çe's pakueteraa nxuna*, «otra vez toca encontrar el remedio que enderezará el problema, enfermedad o torcedura». Con esta expresión, y en especial con la alusión «otra vez», se ponen de presente varios aspectos. Uno, que en la forma de establecer justicia entre los nasa no existe una fórmula preestablecida desde la cual una persona pueda determinar el remedio para aplicar justicia. Otro, que para poder aconsejar a alguien se tiene que ser una persona que haya pasado por la misma experiencia o haber vivido muchas experiencias afines. De estos dos se deriva un tercero, que indica que cada vez que haya una dificultad con un miembro de la comunidad y sea llevado ante el cabildo no siempre se tienen a la mano o por decreto las soluciones y, por lo mismo, las decisiones no son rápidas ni fáciles; primero hay que buscar el camino y, una vez encontrado, se puede aplicar el remedio. (p. 222)

¹²⁸ En entrevista del 6 de abril de 2021, el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia comenta que «el sitio de meditación se asemeja a un calabozo, en su momento el municipio tuvo un centro penitenciario pero ya el Estado por la categoría del municipio levantó el sitio, ya no existe», hoy en día esos lugares se llaman «centros de armonización» y es donde los desarmonizados hacen su trabajo social o comunitario.

Faltas, remedios y autoridades competentes en la LAT de 2000

Las faltas¹²⁹ descritas en la LAT de 2000 son conductas lesivas de tres clases de recursos naturales renovables y de un ecosistema valorados de forma especial por la comunidad de Jambaló: agua, flora, fauna y zonas de reserva. Las faltas sancionadas por la LAT de 2000 se describen a continuación.

Utilización del agua para fines distintos a los previstos: El artículo 4 de la LAT de 2000 prohíbe utilizar las aguas del acueducto, en principio destinadas al consumo humano, en el riego de cultivos ilícitos (marihuana, amapola o coca en cantidades superiores a las 50 plantas permitidas para uso de medicina tradicional). La sanción prevista a quien incurra en esa conducta es la «concientización»¹³⁰ y si es reincidente, se impone una multa de hasta un salario mínimo vigente¹³¹. Si utilizamos un criterio de responsabilidad del derecho estatal a la hora de evaluar esta disposición (así como las demás que contemplan faltas en materia ambiental), como lo sería el tipo de responsabilidad (objetiva o subjetiva), concluiríamos que es de carácter objetivo porque no se evalúa la culpabilidad o el dolo al momento de incurrir en la conducta prohibida, solo interesa determinar si se realizó la conducta reprochada por la norma.

Ahora bien, aunque el artículo 4 de la LAT de 2000 no lo menciona expresamente, a partir de una interpretación sistemática se puede concluir que el remedio del sitio de meditación (calabozo) es aplicable si, después de la «concientización», se firma un acta en la que se registren los compromisos acordados entre la autoridad tradicional y el comunero reprendido. Esto se desprende de lo dispuesto en el artículo 89 de la LAT de 2000, que estipula que, en caso de incumplir los acuerdos firmados en el acta ante los Nej Wesx (autoridades tradicionales) y el Yat Ul Wesx, se aplicará el remedio de 24 a 36 horas en el sitio de meditación (calabozo), siendo esta una decisión interna que posteriormente será comunicada

¹²⁹ Haciendo un paralelo con el derecho administrativo sancionatorio, las faltas se tomarían como sinónimas de las «infracciones», es decir, una falta es la causa que activa el proceso orientado a evaluar la imposición de un remedio.

¹³⁰ La LAT de 2000 no describe el remedio de «concientización», pero en el resguardo se la entiende como una actividad de educación o de «sensibilización» al comunero quien debe entender que el agua para consumo humano no se puede destinar al riego de ciertos cultivos y de los riesgos que entraña, para la comunidad, la siembra de cultivos de uso ilícito.

¹³¹ La norma establece un «techo» en la sanción de multa, pero no un mínimo. Los criterios para definir el monto de la multa son discrecionales ya que no se previeron en la LAT de 2000. El artículo 58 de la LAT de 2000 señala que la multa se deposita en la oficina de la comisión jurídica, pero no especifica la destinación de los dineros recaudados por ese concepto.

a la asamblea. El artículo 89 de la LAT de 2000 no especifica los casos en los que debe suscribirse el acta con compromisos, lo que sugiere que puede aplicarse ante la evaluación de cualquier falta. El propósito del acta es reconocer la desarmonía y motivar al comunero a asumir, ante la comunidad, compromisos de no repetición de la conducta.

En cuanto a la autoridad competente para pronunciarse sobre las sanciones dispuestas en el artículo 4 (concientización y multa), los artículos 93 y 97 de la LAT de 2000 contienen disposiciones que generan confusión para el observador externo a la comunidad. En primer lugar, el artículo 93 dice que las faltas serán investigadas por los Yat Ul Wesx y juzgadas en Asamblea. Por otro lado, el artículo 97 estipula que la primera instancia para resolver conflictos son las veredas, con la participación de toda la comunidad y bajo la guía del presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) y el Kha Bu Wesx. Según el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia, la Asamblea actúa como una segunda instancia que atiende las faltas consideradas graves, respaldada por la investigación realizada por la Comisión Jurídica. En los demás casos, la primera instancia recae en las veredas, con el acompañamiento de cabildantes, los Kiwe Thegna y el comité de conciliación de la JAC.

Esta interpretación se refuerza con lo previsto en el proyecto de «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente», que aclara la competencia en faltas relacionadas con asuntos ambientales. Frente a las denuncias de desarmonía cometidas por comuneros, se informará a las Juntas de Acción Comunal, y la decisión será notificada a los Nej Wesx mediante un acta, con el fin de que se tomen decisiones internas o se determine si el caso debe someterse a la Asamblea del Proyecto Global, máxima autoridad y juez natural del resguardo.

Daño en infraestructura relacionada con el recurso hídrico: El artículo 5 de la LAT de 2000 establece que el daño total o parcial de obras destinadas a captación, conducción, embalse, almacenamiento, tratamiento o distribución de aguas será objeto de llamado de atención y, en caso de reincidencia, se aplicará el remedio del artículo 1 de trabajo comunitario por 20 semanas. Como se mencionó en el anterior numeral, un acta de compromisos puede levantarse y su incumplimiento apareja el remedio de 24 a 36 horas en sitio de meditación. La autoridad competente que hace el llamado de atención es la Junta de Acción Comunal (artículo 5) y el remedio de disposición del comunero en sitio de meditación requiere de aplicar la regla de competencia del artículo 97.

Contaminación de las aguas: Dos artículos de la LAT de 2000 se refieren a la contaminación de las aguas. El artículo 5 califica como falta el arrojar desechos de cultivos ilícitos y químicos en las fuentes de agua (v.gr. pesticidas), e impone como sanción la orden de limpieza, desintoxicación y mantenimiento del cuerpo

de agua «hasta cuando sea necesario», el conocimiento de esa falta sigue las reglas anotadas en el numeral anterior.

El artículo 58 consagra la falta de contaminación de las aguas por el lavado de fique o con cualquier vertimiento. La sanción es un llamado de atención a realizar por la Junta de Acción Comunal más el pago de una multa entre dos a cuatro salarios mínimos diarios que se deben depositar en la oficina de la Comisión Jurídica. Aquí, la autoridad competente en primera instancia es la JAC y la misma disposición señala que si hay reincidencia, la autoridad tradicional tomará la decisión sobre el remedio a aplicar en conjunto con la comunidad.

Conducta prohibida en zona de reserva: La LAT de 2000 no precisa qué se entiende por zona de reserva, pero en entrevista a Darío Fernández, coordinador del núcleo político y ambiental, mencionó a zonas con bosques o con «ojos de agua». El artículo 1 de la LAT de 2000 prohíbe la siembra de cultivos de uso ilícito en zonas de reserva declaradas por los Nej Wesx o la Asamblea, y el remedio a imponer es el trabajo comunitario por 20 semanas por cada hectárea sembrada, si hay reincidencia se deja al libre arbitrio del Nej Wesx el tomar la decisión sobre el remedio.

Mientras tanto, el artículo 53 sanciona, con remedio de 24 a 38 horas en sitio de meditación (calabozo), la siembra cerca de los nacimientos de agua por personas sin necesidad de tierra. El artículo no establece la autoridad que considera la sanción, por eso se remite al artículo 97 que determina que la primera instancia es decidida por la comunidad de la vereda con el acompañamiento del presidente de la JAC y los cabildantes.

Aprovechamiento forestal sin autorización: Los artículos 56 y 63 consagran dos faltas concomitantes con el recurso flora. El artículo 56 trata de la comercialización, sin la autorización de los Nej Wesx y la JAC, de especies nativas o de las que componen cercas vivas en zonas de abastecimiento o de recarga del recurso hídrico. El artículo 56 dice que el presidente de la JAC hará el llamado de atención cuando el comunero no sea reincidente y, si lo es, se le traslada al cabildo la decisión sobre el remedio. En estos casos, o en cualquier otra falta asociada a asuntos ambientales, se puede suscribir un acta de compromisos (artículo 89 de la LAT de 2000), cuyo incumplimiento derivará en la imposición del remedio de 24 a 36 horas en calabozo.

El aprovechamiento forestal de árboles de cercas vivas o de especies nativas en zonas de reserva en sus territorios lo autoriza el Nej Wesx y la Junta de Acción Comunal veredal, función reafirmada por el artículo 63 que deja en manos de los Nej Wesx la autorización para la comercialización de plantas silvestres, y por

un principio de actuación contemplado en la LAT de 2000 (numeral primero del acápite titulado “Formas de control Ley de Origen) que dice que “[E]n el territorio primero rigen las leyes y normas de la naturaleza y de la comunidad, antes que las leyes del gobierno”, sugiriendo esto que las normas sobre aprovechamiento de recursos naturales renovables del derecho estatal, como las que desarrollan instrumentos de control y de manejo ambiental como las autorizaciones de conocimiento de las autoridades ambientales (permisos de aprovechamiento forestal, de vertimientos, de emisiones, concesión de aguas, etc.), no desplazan a sus normas en sus territorios.

A pesar de ello, la comunidad del resguardo ha tramitado concesiones de agua ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca para participar en la financiación de proyectos productivos con entidades del orden nacional, ya que dicho requisito se considera obligatorio al momento de evaluar solicitudes de financiación o cofinanciación. Este tipo de requerimientos, que obligan a la observancia del derecho estatal, forman parte de los mecanismos de imposición de sus normas propias del derecho estatal, un aspecto que se abordará más adelante.

Otro asunto clave del artículo 56 es la compensación por la erradicación de árboles. Por cada árbol talado se ordena la siembra de entre 10 a 14 árboles. Por añadidura, el artículo 63 sanciona el aprovechamiento de flora silvestre¹³² con un llamado de atención, tanto para el forastero como para el comunero, y confiere al presidente de la JAC la competencia de otorgar el permiso (o «visto bueno») al comunero para el aprovechamiento y comercialización de esa flora.

El Artículo 63 nos aporta la «sanción» de «llamado de atención»¹³³ o multa (como lo estipula el artículo 62 de la LAT de 2000 con la caza de animales silvestres) aplicable a personas ajenas a la comunidad, esto revela que su normatividad debe ser respetada por cualquier persona sin importar si pertenecen, o no, a su grupo social, la pauta guía es incurrir en una falta al interior del resguardo, por mejor decir, un criterio *ratione loci* y no *ratione personae*.

Pese a la posibilidad de extensión de los efectos de la norma a foráneos, su aplicación supone varios interrogantes: ¿Cómo se hace efectiva la sanción de multa si

¹³² Se lamenta que la LAT de 2000 no defina a la flora silvestre, pero una pauta de interpretación nos la brinda el artículo 199 del Decreto Ley 2811 de 1974 que la entiende como «el conjunto de especies e individuos vegetales del territorio nacional que no se han plantado o mejorado por el hombre».

¹³³ El Derecho ambiental estatal cuenta con una figura equiparable al llamado de atención de la LAT de 2000, el artículo 37 de la Ley 1333 de 2009 señala la medida preventiva de «amonestación escrita» y la define como «la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas».

la persona sale de su territorio?, ¿Qué sucede si el foráneo o agente externo a su comunidad no está de acuerdo con la sanción impuesta? ¿Se puede considerar la imposición de un remedio como la disposición en sitio de meditación (calabozo)? ¿El pago de la sanción de multa, por parte del foráneo, es indicativo de la validez del ordenamiento jurídico indígena? A pesar de esas dudas que esperamos aclarar más adelante, se resalta el interés de la comunidad del resguardo de Jambaló en hacer extensiva su normatividad, en ejercicio de su autonomía, a cualquiera que haga presencia en su territorio.

Provocación de incendios forestales: El artículo 57 de la LAT de 2000 contempla como falta el provocar incendios forestales, tanto intencional como involuntariamente. En consecuencia, se establece un remedio de 10 a 14 fuetazos, además de dos sanciones complementarias: la orden de compensación o reposición de los árboles destruidos y la reparación de los daños causados a los cultivos. El artículo no especifica la autoridad competente para fijar el número exacto de fuetazos, por lo que planteamos que, debido a la gravedad de la falta, los daños asociados a un incendio forestal y la severidad del castigo, aplica lo dispuesto en el artículo 93 de la LAT de 2000. Este asigna a los Yat Ul Wesx la investigación y el juzgamiento ante la Asamblea, y si esta no se pronuncia, se recurre al numeral 8 de la misma LAT, que prescribe: «Las aplicaciones de remedio según el derecho propio deberán decidirse mediante asamblea comunitaria y, en caso de que la asamblea no decida, los Nej Wesx, autoridades tradicionales, determinarán la aplicación del remedio».

En este caso, no es relevante la valoración del elemento subjetivo, lo que importa es identificar al responsable y vincularlo con la actividad prohibida efectivamente realizada. Otro aspecto de interés en esta sanción es que, además de las medidas de compensación a la comunidad, se puede aplicar una reparación de carácter patrimonial a los afectados por los incendios en sus cultivos. En el derecho ambiental estatal, estas medidas equivaldrían a la reparación del daño ecológico puro, causado directamente al recurso natural por la actividad humana, y que exige su restitución, reparación o compensación, así como la compensación del daño ambiental consecuente, entendido como la afectación patrimonial derivada del daño ocasionado al recurso natural, y que requiere ser indemnizada.

Indebido manejo de sustancias peligrosas e inadecuada disposición de residuos: En la LAT de 2000 se aprecian dos categorías de residuos, ordinarios y peligrosos. El artículo 59 trata la primera categoría al señalar que la contaminación o disposición inadecuada, en espacios públicos o privados, con «basuras» u otros «desechos» será sancionada con llamado de atención y multa de uno a dos salarios mínimos mensuales y, en caso de reincidencia, se contempla un remedio de 26 a 48 horas en sitio de meditación (calabozo). En virtud de lo establecido en el

artículo 97 de la LAT de 2000 la primera instancia la asumiría el presidente de la JAC y los Kha Bu Wesx¹³⁴.

El artículo 60 habla del uso de sustancias para la limpieza de fincas y potreros (v.gr. herbicidas), la sanción a evaluar por la aplicación de esos productos es un llamado de atención y una orientación sobre las consecuencias que representa su uso en la salud humana. La falta no exige un daño en el recurso para configurarse, basta con manipular o utilizar la sustancia tóxica en actividades agrarias. En caso de reincidencia, el remedio es de 24 a 36 horas en centro de meditación y la autoridad competente para aplicar el castigo es la JAC por lo dispuesto en el mismo artículo 60.

Faltas relacionadas con la fauna: El artículo 61 de la LAT de 2000 sanciona, con remedio de 24 a 36 horas, la pesca con barbasco, atarraya o dinamita y si hay reincidencia se impone remedio entre 40 a 40 remedios (fuetazos). El hecho que el artículo diga que se hará «previa investigación» de la falta, sugiere la consulta del artículo 93 que dice que esa labor de investigación corresponderá a los Yat Ul Wesx y su juzgamiento a la Asamblea.

Por otro lado, el artículo 62 prohíbe la caza de animales silvestres. Si la falta la comete un comunero, la sanción es el llamado de atención y si reincide se impone remedio de 10 a 16 remedios (fuetazos). Si la conducta es desplegada por un foráneo, la sanción es el llamado de atención y multa entre 2 a 4 salarios mínimos mensuales y si reincide se sanciona con remedio entre 12 a 24 horas en sitio de meditación. A efectos de precisar el órgano competente resulta indispensable consultar el artículo 97 que trata del conocimiento en primera instancia de la falta en cabeza de la JAC y los cabildantes, si es reincidencia, por la severidad del remedio (fuate), se hará uso de la regla del artículo 93 de la LAT de 2000 que asigna esa función de juzgamiento a la Asamblea, previa investigación de los Yat Ul Wesx. Tratándose de foráneos, se interpretaría que la mayor garantía de su juicio la brindaría la Asamblea, máxime en el evento de evaluar una posible reincidencia que dé lugar al remedio del calabozo.

Proyecto de Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente

El 29 de septiembre de 2020, días después de morigerarse las restricciones a la movilización y circulación en vías nacionales, impuestas por autoridades de nivel

¹³⁴ El Nej Wesx Manuel Cuetia menciona a los Kiwe Thegnas y al comité de conciliación de la JAC como órganos que también actúan en esta instancia.

nacional para reducir la transmisión del coronavirus, fui invitado a Jambaló a hablar con autoridades tradicionales y con el coordinador del Núcleo económico y ambiental. Allí conocí un proyecto de norma titulado «Legislación de autonomía territorial frente al medio ambiente de 2020» (en adelante LATMA o LATMA 2020) que me aclaró algunos problemas de interpretación resultantes de la lectura de la LAT de 2000. Posteriormente, cuando las estadísticas oficiales mostraron un nuevo aumento de casos por el coronavirus (evento conocido mediáticamente como «tercer pico» de la pandemia), se realizó otra reunión el 6 de abril de 2021 con el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia, el Coordinador del Núcleo Económico y Ambiental Darío Fernández y Paola Ortega, vía Zoom, con el objetivo de resolver otras inquietudes relacionadas con la LAT de 2000 y el proyecto de LATMA.

La LATMA se encontraba en discusión en la Asamblea del Proyecto Global (Asamblea), pero aunque por esas fechas no se había adoptado formalmente, ofrecía luces para interpretar algunos pasajes de la LAT de 2000 como el relacionado con competencia, aportando, además, pormenores procesales indispensables a la hora de aplicar las medidas, sanciones o remedios a quien incurra en una desarmonía.

Para los Nej Wesx, las dos principales causas que motivaron la formulación de un proyecto normativo específico en materia ambiental fueron: a) la evidencia de enfermedades (denominadas «problemáticas» por la LATMA) que atentan contra el equilibrio y la armonía del territorio y que no fueron incluidas en la LAT de 2000 y, b) el reconocimiento de la pérdida de prácticas culturales por algunos comuneros, que genera una apropiación de los recursos naturales contraria a la cosmogonía de su pueblo.

En ese orden, la LATMA apunta a tres objetivos: uno, incentivar a las comunidades de las veredas «a cuidar los recursos naturales y promover campañas ambientales» (artículo 1); dos, promocionar técnicas agropecuarias menos impactantes y «nuevas alternativas de protección como la huerta tradicional Tul», y tres, incentivar prácticas culturales con los Thê' Wala.

Llama la atención el interés en erigir al Thê' Wala y a la huerta tradicional como elementos centrales en la recuperación de prácticas amigables con el medio ambiente, y necesarios para rescatar su visión de la autonomía y el territorio. Ese renovado aprecio por la huerta casera y las prácticas sanatorias de los Thê' Wala, o mejor, por la reapropiación de su conocimiento, es un motivo para que los comuneros comiencen a vivir su diferencia cultural en la vida diaria, haciendo de lo personal algo político (Rappaport, 2008, p. 215)¹³⁵.

¹³⁵ Rappaport (2008) dice que el rescate de la huerta casera y del papel de los Thê' Wala en los pueblos indígenas Nasa es una estrategia política impulsada por el CRIC para marcar esa diferenciación cultural que ayuda a defender el principio de autonomía en sus territorios. Como representantes

Faltas, remedios y autoridades competentes en la LATMA

La LATMA reitera faltas ya contempladas en la LAT de 2000, tal es el caso de la cacería y comercialización de fauna silvestre, las quemas (incendios forestales), la descarga de aguas servidas o productos tóxicos en los cuerpos de agua, en particular en nacimientos, zonas de reserva o en sitios sagrados, y la pesca con atarraya, dinamita o barbasco.

En relación con el recurso hídrico, el artículo 3 de la LATMA adiciona otras prohibiciones, por ejemplo, la utilización del cianuro en la extracción artesanal del oro, arrojar animales muertos a las aguas, utilizar pesticidas o fertilizantes químicos en el suelo que por escorrentía terminarían en las aguas y prohíbe a los dueños de los animales o ganados que estos beban directamente de los nacimientos de agua, ojos de agua y humedales.

Paralelamente, la LATMA condena los cultivos de uso ilícito, la «fabricación, utilización comercialización, del carbón de leña de Roble» y «la comercialización de la Palma de Cera y de los Musgos y Líquenes» (artículo 3).

De la descripción de las faltas, vemos que las fuentes de conflicto ambiental recurrentes en el resguardo están ligadas a prácticas agropecuarias poco sostenibles, al aprovechamiento hídrico en sitios de reserva o considerados como sagrados, a la siembra de cultivos de uso ilícito, a la caza y otras actividades extractivas como la tala y quema con fines de producción de carbón vegetal, o el uso de mercurio en minería tradicional, y a la descarga de aguas residuales sin tratamiento en cuerpos de agua.

La LATMA menciona que el aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios está precedido de autorización a tramitarse ante las autoridades tradicionales, exceptuando la licencia ambiental, como más adelante se explicará, lo cual resulta conflictivo para la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-, órgano que en principio es el llamado a otorgar las autorizaciones desde la perspectiva del derecho estatal. Algunas voces oficiales afirman que los resguardos, al no tener la calidad de entidades territoriales y, en consecuencia, de autoridades ambientales, no pueden exigir y otorgar permisos ambientales, pero desde la comunidad se argumenta su autonomía territorial, política y jurídica como fundamento suficiente para conocer de solicitudes de uso recursos naturales, de lo contrario, no tendría sentido ejercer autonomía en un territorio sin tener la potestad de pronunciarse sobre los elementos que lo componen.

del cabildo de Jambaló han sido actores protagónicos en el CRIC, advertimos la influencia de las estrategias de esta organización en la normatividad interna del Resguardo.

En este punto, es necesario precisar que la LATMA no desconoce por completo el ejercicio de la función de control realizada por la CRC. Se reconoce la facultad de esta entidad para otorgar licencias ambientales y salvoconductos «para el transporte de materiales explotados en el territorio», siempre y cuando dicho proceso administrativo se lleve a cabo en conjunto y de forma coordinada con las autoridades tradicionales del resguardo. En principio, la expedición de licencias ambientales en el territorio no presenta inconvenientes para involucrar a las autoridades tradicionales en el proceso de evaluación de su otorgamiento, debido al requerimiento constitucional de consulta previa que debe cumplir el interesado en el licenciamiento de un proyecto, obra o actividad. Sin embargo, este mecanismo de participación no puede interpretarse como la materialización del principio de «coordinación» que el cabildo espera en el marco de la expedición de licencias y/o salvoconductos. La consulta previa está orientada a que las comunidades conozcan el proyecto y se pronuncien sobre él, pero no de manera vinculante, mientras que el requerimiento de coordinación, contemplado en el artículo 4 de la LATMA, tiene un carácter administrativo y decisorio, es decir, la evaluación para el otorgamiento debe ser el resultado de un pronunciamiento conjunto entre los Nej Wesx y la CRC.

La LATMA precisa que las autoridades tradicionales del territorio indígena de Jambaló, expedirán los siguientes permisos: a) la autorización de exploración y explotación minera, b) permiso de erradicación de árboles en zonas de reserva¹³⁶, c) adjudicación ambiental (similar a la concesión de aguas), para el aprovechamiento del agua en ciertas actividades¹³⁷, d) permiso de transporte de recursos naturales, e) permiso de tala, e) otros permisos.

El Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia aclara que las autorizaciones ambientales generalmente las otorgan por escrito, pero a veces las confieren verbalmente cuando la explotación es por un período muy corto, trae a colación la autorización por escrito dada para la obtención de material pétreo requerido en la actividad de pavimentación de la vía entre Jambaló-Silvia, donde luego de culminada la obra ordenaron el cierre del punto de extracción.

En cuanto a los remedios, el proyecto de LATMA estipula las siguientes:

¹³⁶ No en todos los casos de aprovechamiento de árboles se requiere de autorización, el Nej Wesx, Manuel Cuetia, dice que por regla general los comuneros cuidan los bosques y solo talan para obtener leña de uso doméstico, reparando la afectación con la siembra de otras especies (pino y eucalipto principalmente). Si bien no están de acuerdo con la siembra de pino y eucalipto, porque prefieren la siembra de especies nativas, no imponen restricciones para que los comuneros siembren estas especies si las han recibido de donaciones de la CRC.

¹³⁷ Se interpreta que serían aquellas actividades que pueden representar un impacto significativo al recurso hídrico (en materia de cantidad o calidad).

- **Compensación forestal:** Si la falta se configura por la erradicación de árboles, una de las sanciones a evaluar es la compensación forestal, por cada árbol talado se ordena la siembra de diez en los términos ordenados por las autoridades tradicionales o la Asamblea Comunitaria.
- **Multa:** El monto máximo de la sanción de multa es de tres salarios mínimos mensuales vigentes y el monto final es decidido, discrecionalmente, por la Asamblea Comunitaria.
- **Fuete o cepo:** Tratándose de reincidencia, el proyecto de LATMA estipula el remedio de fuete o de cepo «teniendo en cuenta la Legislación de Autonomía Territorial, aprobada en febrero 10 del año 2000». El fuete fue considerado como remedio en faltas relacionadas con el medio ambiente, en la LAT de 2000 se listaron conductas que acarrearán la imposición de ese remedio como instrumento armonizador. El cepo había dejado de ser utilizado hace varios años porque una mujer en estado de gravidez murió mientras cumplía el castigo, sin embargo, su conveniencia como remedio no es censurada por toda la comunidad, unas personas están en contra de su utilización, otros lo defienden por su efectividad en armonizar al infractor. La autoridad tradicional Manuel Libardo Cuetia comenta que la decisión de tomar nuevamente en consideración al cepo es parte del conversatorio adelantado con la comunidad para saber cuáles prácticas merecen ser rescatadas.

El proyecto de LATMA subraya que las disposiciones sobre el control social del territorio ancestral y el medio ambiente serán conocidas por los Nej Wesx según sus usos y costumbres, si la enfermedad, problemática o falta amerita el fuete o el cepo, la adjudicación se hará por la Asamblea Comunitaria, máxima autoridad en el ámbito territorial y si esta no decide, los Nej Wesx y los Kha Bu Wesx evaluarán la aplicación del remedio al comunero desarmonizado, ante la comunidad o internamente (con presencia de otros Nej Wesx).

A primera vista, la asignación de la labor de adjudicación a los Nej Wesx asegura que la regla de competencia de primera instancia descrita en la LAT de 2000, radicada en cabeza de las Juntas de Acción Comunal y los Kha Bu Wesx, desaparecería, pero si se revisa el proyecto LATMA 2020 veremos que en la disposición sobre el «procedimiento sancionatorio», se menciona que:

frente a las denuncias de la desarmonía cometida por los comuneros, en primer lugar se informará ante las Juntas de Acción Comunal y la decisión que tomen los que las lideran deberá notificarse a los Nejwesx Autoridad Tradicional mediante acta correspondiente, a fin de tomar decisiones internamente o mediante Asamblea comunitaria como la Máxima Autoridad y el Juez Natural en el ámbito Territorial (proyecto LATMA 2020).

La JAC y la comunidad de cada vereda (bajo una interpretación sistemática con la LAT de 2000) continúan conociendo de faltas relacionadas con el ambiente, pero atendiendo lo propuesto por el proyecto de LATMA se remite la decisión de esa primera instancia a los Nej Wesx que debe evaluar si la revoca, modifica o confirma.

Otros órganos participantes del proceso remedial¹³⁸ son los Yat Ulwesx (investigadores de la Comisión Jurídica), quienes realizan la investigación y recaban elementos probatorios para determinar si un comunero incurrió en una conducta prohibida, los Kiwe Thegnas (guardia indígena) que junto con los Nej Wesx y los Kha Bu Wesx propenden por el buen manejo del suelo, la reivindicación de prácticas culturales como refrescar los nacimientos de agua, y el cumplimiento de las decisiones prohijadas por los órganos con competencia de adjudicación.

En cuanto a las etapas procesales, se listan las siguientes:

- El proceso inicia por denuncia de desarmonía.
- Se informa a las JAC, que, con el acompañamiento de la Comisión Jurídica y el personal del Núcleo Económico, investiga y recoge los elementos probatorios que permitirán sustentar un proceso sancionatorio. No hay normas específicas en materia probatoria, pero de la entrevista realizada el 30 de septiembre de 2020, se comentó que cualquier declaración o elemento que ayude a dilucidar la verdad puede ser aportado al proceso en cualquier momento.
- Las JAC, junto con los cabildantes y la comunidad de la vereda, toman la decisión en primera instancia.
- Apesar de no comentarse expresamente en la LAT de 2000 o el proyecto LATMA, al comunero procesado le es permitido ejercer su derecho a la defensa en esa primera instancia y puede impugnar la decisión si le fue desfavorable para que sea revisada en una segunda instancia por la Asamblea.
- El acta con la decisión tomada por la JAC y la comunidad de la vereda se compulsará al Nej Wesx, a fin de que evalúe si la decisión merece ser modificada y, en consecuencia, podrá remitirla a la Asamblea.
- Sometido el caso a la Asamblea (por impugnación, por decisión del Nej Wesx, o por ser la falta constitutiva de un remedio como el fute o el cepo), esta deberá decidir las normas le confieren la posibilidad de abstenerse de tomar una decisión, ante lo cual se habilita la competencia decisoria en cabeza del Nej Wesx.

¹³⁸ El proceso observado por las comunidades Nasa no es, propiamente, uno de carácter sancionatorio, se ha preferido asumirlo como un «proceso remedial», por su finalidad de restablecer la armonía y equilibrio en el territorio (Weth Weth Fxinzeni).

- Si hay orden de compensar (por ejemplo, reforestar), el Núcleo Económico verifica el cumplimiento de la orden.

Conclusión

Luego de la descripción general de las disposiciones con contenido ambiental de la LAT de 2000, concluimos que el reparto de competencias resulta confuso para un agente externo a la comunidad porque el artículo 97 menciona que en primera instancia conocerán de las faltas la comunidad, el presidente de la JAC¹³⁹ y los Kha Bu Wesx, pero el artículo 93 dice que las faltas será investigadas por los Yat Ul Wesx y su juzgamiento le compete a la Asamblea, regla reforzada por lo consagrado en el numeral 8 de las consideraciones de la LAT de 2000 que señala que «las aplicaciones de remedio según el derecho propio se deberán decidir mediante asamblea comunitaria».

La Asamblea, entonces, es el máximo juez al interior de la comunidad del resguardo, esa instancia actúa cuando el origen del proceso sea por la configuración de faltas graves¹⁴⁰ (v.gr. incendios forestales), o si el remedio a imponer es severo (v.gr. fuetazos), o si se trata de faltas cometidas por foráneos, por aquello de que el máximo juez siempre ofrecerá las mayores garantías para alguien que, en teoría, no está familiarizado con las normas internas por ser ajeno a la comunidad.

En los artículos que mencionan expresamente la autoridad competente para imponer el remedio, no se presenta inconveniente en la interpretación, salvo en los casos de reincidencia, cuyo conocimiento, en teoría, corresponde a la Asamblea, ya que se trata de remedios severos. Cabe destacar la intervención de los Nej Wesx, quienes, según el numeral 8 de las Consideraciones de la LAT de 2000, adoptan el remedio en aquellos casos en los que la Asamblea se abstenga de decidir.

Se reitera que el artículo 90 de la LAT de 2000 ofrece una pauta de interpretación para aclarar la competencia sancionatoria. Este artículo establece que «por usos y costumbres que se dan en la comunidad, existen faltas que no quedaron contempladas en esta resolución, pero, según el atentado al equilibrio, serán sancionados por los usos y costumbres de nuestra comunidad». La norma hace alusión a la gravedad de la falta como un factor a considerar al tomar una de-

¹³⁹ El Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia también señala que los Comités de Conciliación de la JAC y los Kiwe Thegnas también conocen del asunto (reunión del 6 de abril de 2021).

¹⁴⁰ Esta interpretación fue reforzada por el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia en reunión del 6 de abril de 2021. En este mismo espacio, el mayor Cuetia sostuvo que la LAT de 2000 se encuentra en proceso de revisión por parte del Consejo de Mayores (integrado por Nej Wesx), para ajustarla a la realidad, a fin de reorientarla a la prevención y educación, y una vez haga caso omiso el comunero desarmonizado sí poder evaluar una sanción o remedio.

cisión y, ante la ausencia de estipulación escrita sobre el órgano que resuelve el conflicto es la propia comunidad en Asamblea la que debe responder a estas dudas interpretativas.

La LAT de 2000 nos habla del aprovechamiento del recurso sin autorización (erradicación forestal sin autorización, comercialización de flora silvestre sin permiso), de la afectación o daño ambiental (incendio forestal, inadecuada disposición de residuos, pesca con dinamita o barbasco), y del riesgo por el uso de ciertos productos o sustancias químicas. La responsabilidad en materia ambiental dispuesta en el LAT de 2000 no valora el elemento subjetivo de dolo o culpa del desarmonizado, solo se pide establecer si incurrió en el presupuesto de hecho consagrado en la norma.

Frente a los destinatarios, vemos que algunas disposiciones aplican a personas ajenas a la comunidad, y las sanciones descritas como adecuadas para ellas son el llamado de atención, la multa y la disposición en sitio de meditación. El único remedio que no se contempla para el foráneo es el fuste, tal vez porque su severidad conduce a cuestionamientos desde el derecho estatal por valorarse como un trato cruel en los términos del artículo 12 de la Constitución de 1991.

Las normas de la LAT de 2000 tienen, al igual que el derecho estatal, un propósito preventivo, correctivo y compensatorio, no solo para la comunidad sino para el directamente afectado con un daño ambiental, como se explicó en la falta de incendio forestal.

Para concluir, la LAT de 2000 no describe etapas ni ritualidades procesales al evaluar una eventual responsabilidad por la comisión de una falta, sin embargo, esto no significa que no se garantice un debido proceso al presunto infractor. El derecho de las comunidades Nasa es dinámico y está en constante proceso de cambio y adaptación. No se fundamenta en distinguir entre el hecho y la Ley, al igual que el derecho occidental, se construye en la conexión entre hecho y norma, en el contexto y en la vivencia diaria.

En palabras de De Sousa Santos (1991, s.p.), el Derecho Nasa sería un típico derecho geocéntrico, que tiende a «borrar la distinción entre derecho y hecho y a ser más exigente en la fijación de los hechos que en la fijación de las normas», a diferencia del derecho geocéntrico que representa el Derecho Estatal, «más exigente en la fijación de las normas que en la fijación de los hechos» (De Sousa Santos, 1991, s.p.). Además, en la LAT de 2000 y en la práctica jurídica habitual de la comunidad Nasa se aprecian etapas procesales que guían el respectivo juicio. Por ejemplo, se encuentran las reglas sobre competencia ya mencionadas, la exigencia del artículo 93 de investigar previamente las faltas por parte de los Yat Ul Wesx, así como

la posibilidad brindada al presunto infractor de defenderse ante la Asamblea, ya sea mediante el careo, aportando distintos medios de prueba o apoyándose en el puy we'wnas (palabrero) para argumentar de manera más efectiva su defensa ante la Asamblea (Gómez, 2014, p. 243)¹⁴¹.

Si bien el sistema normativo indígena Nasa se caracteriza por la oralidad, su deseo de reforzar su calidad de autoridad ambiental ante la institucionalidad estatal, junto con la Corporación Autónoma Regional del Cauca, en lo que respecta a la defensa de su libertad de disposición de recursos renovables, los ha motivado a explorar la vía escrita como un medio para dar a conocer sus reglas. Desde una perspectiva jurídica occidental, las prescripciones verdes del resguardo de Jambaló se clasifican en tres tipos: prohibitivas, que prohíben la realización de ciertas conductas en el territorio; sancionatorias, que contemplan la imposición de remedios o sanciones a quienes incurren en faltas o desarmonías; y procedimentales, que describen el procedimiento y los órganos competentes para sancionar. Además, la mayoría de las disposiciones sancionatorias apuntan a lo que en el derecho estatal se denomina «responsabilidad objetiva», donde solo es necesario demostrar la materialización de la conducta y el vínculo causal, sin necesidad de valorar el elemento subjetivo (culpa o dolo).

Algunas lagunas respecto al procedimiento de evaluación de la sanción o remedio a imponer en el escenario de desarmonías, son suplidas por la autoridad tradicional (Nej Wesx) o la Asamblea al momento de presentarse la duda interpretativa, acentuando la afirmación hecha en líneas anteriores de que el derecho indígena Nasa está en constante evolución aún si la norma escrita permanece inmutable, en otras palabras, la oralidad y la casuística se convierten en fuente de interpretación primaria de lo escrito.

El hecho de que la Asamblea decida sobre la ocurrencia de una falta y la pertinencia del remedio o la sanción, confirma la importancia de la comunidad en el proceso de legitimación del derecho colectivo, asegurado por el sentimiento de unidad y de resignificación del rol del individuo al interior de la comunidad, visto como un fin para el colectivo y no como un fin para sí mismo¹⁴². Esa adjudicación colectiva

¹⁴¹ En entrevista del 6 de abril de 2021, se le preguntó al Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia sobre el papel del palabrero en el Resguardo de Jambaló, allí indicó que sí tuvo un papel relevante años atrás, pero fue perdiendo protagonismo, actualmente se está considerando rescatar su rol en las discusiones que realizan para redactar el Plan de Vida, mientras eso ocurre los Comités Conciliadores de las Juntas de Acción Comunal cumplen un papel similar al de los palabreros.

¹⁴² Se puede trazar un paralelo entre la importancia que la Asamblea representa para los indígenas Nasa, con la forma como los griegos aprehendían el concepto de polis, siguiendo a Espinal Betanzo (2016, p. 104) los griegos no obedecían a un hombre, «tampoco a grupos porque representa lo distinto a ellos, pero obedecen al nomos [entendida aquí como “Ley de vida”] como expresión de la

no es equiparable a la figura de tribunal judicial propia del ordenamiento estatal, en tanto la segunda está compuesta de profesionales en derecho que siguen procesos ritualizados previamente establecidos en la ley y que aprueban o rechazan un proyecto de fallo proyectado por un magistrado integrante del tribunal, quien ha sido encargado de adelantar y tramitar el proceso. La Asamblea comunitaria indígena se asemeja más al hoy llamado «juicio por jurado» aunque con un elemento diferenciador consistente en que en el juicio por jurado los aspectos jurídicos y de valoración de la pena se reservan al juez, limitándose ese grupo solamente a «juzgar, conforma a su conciencia, acerca de la culpabilidad o de la inocencia del imputado, limitándose únicamente a apreciación de los hechos (mediante un veredicto), sin entrar a considerar aspectos jurídicos» (Ossorio, 1986), mientras la Asamblea del Proyecto Global valora el caso y decide, *motu proprio*, la sanción partiendo de la aplicación de principios jurídicos de su Derecho Mayor.

Si se quisiera buscar una institución similar de administración colectiva de justicia, nos remitiríamos a los antiguos tribunales populares áticos, entendidos como:

Una manifestación del poder judicial, el cual, como todo poder en el Estado griego, corresponde a la comunidad. La soberanía jurídica se halla en la comunidad, la cual es juez, no sólo de delitos contra ella misma, sino también de los conflictos entre sus miembros. La antigua función judicial de la comunidad aparecía, de nuevo, cuando se trataba de delitos graves cometidos contra la comunidad total, en procesos por alta traición o por intentos de subversión, en los cuales la acusación por el Consejo podía ser llevada ante la asamblea popular, la cual, o bien dictaba ella misma la Sentencia, o bien, como se hizo corriente más tarde, pasaba el asunto a un tribunal. En este último caso, la comunidad cedía su soberanía jurídica a los jueces (Knauss, 1979).

Al comparar la operación de los tribunales populares áticos con lo comentado previamente sobre la función jurisdiccional de la Asamblea del Resguardo de Jambaló, comprobaremos que a ambas se les reserva el conocimiento de faltas graves y, en algunos casos, pueden renunciar a su facultad de proferir un fallo o condena y cederla a jueces (en el caso de los tribunales populares áticos) o a las autoridades tradicionales Nej Wesx tratándose de la comunidad indígena.

En suma, se resalta el papel del remedio en el sistema jurídico Nasa que, a diferencia de la pena en el derecho estatal, no se percibe como elemento de una justicia retributiva sino de carácter restaurativo en tanto el foco de atención es el restablecimiento del equilibrio o desarmonía causada a la comunidad con la falta del comunero, evitando estigmatizar al procesado pues no se lo trata de

suma de voluntades», de la misma forma, la Asamblea del Proyecto Global es la manifestación de una suma de voluntades.

delincuente o criminal sino como «desarmonizado» que debe reconocer su falta y contribuir a la restauración de la armonía colectiva.

En materia de producción y aplicación de normas con contenido ambiental, la estructura orgánica del resguardo presenta una relación jerárquica y, hasta cierto punto, descentralizada, si tenemos en cuenta que las Juntas de Acción Comunal de las 33 veredas de Jambaló son las primeras llamadas a resolver conflictos por la no observancia de las normas propias, sin perder de vista que esa descentralización en las funciones de adjudicación es supervisada y, en varios casos, consultada con las autoridades tradicionales¹⁴³ o con los Khabu Wesx¹⁴⁴.

Por lo tanto, avistamos unas autoridades principales de primer nivel o «centrales», porque en torno a ellas gravitan funciones esenciales del ejercicio del Derecho Propio como la función electoral (en el caso de la Asamblea con su facultad de elección de las autoridades tradicionales), de producción normativa (cabildo o autoridades tradicionales), de asignación de derechos para el aprovechamiento de recursos (autoridades tradicionales, Juntas de Acción Comunal), o de resolución de controversias complejas (Asamblea y autoridades tradicionales) y, en un segundo nivel, aparecen las Juntas de Acción Comunal y los Khabuwesx, órganos descentralizados porque les corresponde en el marco de su jurisdicción (veredas) al interior del resguardo resolver desarmonías menores. Por último, en un tercer nivel, encontramos órganos con funciones de asesoría, orientación, vigilancia y ejecución de las decisiones tomadas por las autoridades que adjudican, tal es el caso de los Thê Wala, el Núcleo Económico Ambiental y la Guardia Indígena.

A pesar de que la estructura orgánica del Resguardo responde a un principio de jerarquía, la mayoría de sus decisiones, especialmente las de autorización de usos de recursos, la producción normativa y la de adjudicación, se toman en comunidad, dejando clara importancia de la unidad comunitaria en la ejecución de funciones relativas a su Derecho Propio.

¹⁴³ Se toma como ejemplo lo dispuesto en el proyecto de legislación de Autonomía Territorial frente al Medio Ambiente, en su artículo 4 dispone que «Frente a las denuncias de la desarmonía cometida por los comuneros, en primer lugar se informará ante las Juntas de Acción Comunal y la decisión que tomen los que las lideran deberá notificarse a los Nej Wesx autoridad tradicional mediante acta correspondiente, a fin de tomar decisiones internamente o mediante Asamblea comunitaria como la Máxima Autoridad y el Juez Natural en el ámbito Territorial».

¹⁴⁴ Si bien el artículo 97 de la Legislación de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000 sostiene que «la primera instancia de resolver los problemas de conflicto, es en las veredas con toda la comunidad, en cabeza del presidente de junta de acción comunal y KHA BU WESX», el Nej Wesx Manuel Cuetia en reunión del 6 de abril de 2021, dice que los comités conciliadores de las JAC y los Kiwe Thegna también participan en ese proceso de primera instancia.

Finalmente, resulta interesante apreciar que la necesidad por el control y manejo del territorio, en parte inspira la creación de sistemas normativos o de mecanismos jurídicos alternos al estatal, lo cual nos conduce a afirmar que la lucha por el espacio también es una lucha del derecho o, mejor, una lucha entre derechos o sistemas normativos. En el caso de las comunidades indígenas, vimos que no es claro, desde la perspectiva estatal, quién ejerce control en relación con el acceso, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, dejando un campo fértil para que, desde las interpretaciones de normas de distinto origen, se apunte en uno u otro sentido, esto es, en decir que solo las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la calidad de autoridades ambientales o, por el contrario, que ese papel solo lo pueden asumir las comunidades indígenas.

CAPÍTULO 3

Derecho estatal con contenido ambiental en Santander de Quilichao

Introducción

Santander de Quilichao es una centralidad institucional y económica en el norte del Cauca. La presencia de la Fiscalía, la Procuraduría Provincial y la Dirección Territorial Norte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca convierte a este municipio en un claro ejemplo de funcionamiento y supremacía del derecho estatal en su jurisdicción, especialmente en su perímetro urbano. En este contexto, se procederá a exponer los rasgos distintivos del derecho estatal con contenido ambiental en una entidad territorial como Santander de Quilichao. Para ello, en primer lugar, se presentará lo que se considera derecho ambiental estatal; posteriormente, se analizará el carácter de autoridad ambiental de los municipios; y, por último, se interpretarán las normas ambientales adoptadas por el municipio y la Dirección Territorial Norte de la CRC desde la vigencia de la Ley 99 de 1993, norma que otorgó la calidad de autoridad ambiental a los municipios.

Este capítulo mostrará que la profusión normativa de distintos niveles (Congreso, Gobierno nacional, corporaciones autónomas, entidades territoriales), la diversidad de actuaciones y trámites a surtir, así como de entidades competentes para resolver determinado problema ambiental, muestra una alta burocratización del derecho ambiental oficial que, en muchas ocasiones, contribuye a la falta de aplicación y eficacia de las normas estatales oficiales.

Al hacer énfasis en las funciones ambientales de las entidades territoriales, en especial de la relacionada con la producción normativa, se evidenciará que el papel de los municipios se limita significativamente a la expedición de normas sobre planificación del territorio, descuidando funciones de inspección, vigilancia y control que terminan siendo cooptadas por las Corporaciones Autónomas Regionales.

Derecho ambiental estatal

Para Betancor Rodríguez (2001, p. 32) el derecho ambiental es «aquel conjunto de normas jurídicas que integrando un sistema normativo o un subsistema normativo del ordenamiento jurídico regulan las actividades humanas para proteger el medio ambiente o la naturaleza», definición, *prima facie* sencilla, que encierra cuatro conceptos claves a explicar en el siguiente apartado: normas jurídicas, la noción de sistema, la función tuitiva del derecho y el bien jurídico medio ambiente.

Normas jurídicas

En términos generales, las normas en materia ambiental propias del derecho estatal oficial son: a) de carácter coactivo, es decir, son disposiciones que obligan o prohíben determinada conducta o actividad, con libertad de imponer una sanción¹⁴⁵, b) facultativas, aquellas que confieren facultades o atribuciones a las autoridades ambientales para determinar las condiciones de uso, manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables¹⁴⁶, c) permisivas, esto es, habilitan el uso de recursos naturales sin necesidad de requerir autorización¹⁴⁷.

Al interior de cada una de esas categorías apreciamos una jerarquía normativa conformada por la Constitución Política como principal referente, por normas de derecho comunitario como las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (con carácter prevalente en el orden interno)¹⁴⁸, normas con fuerza de ley (leyes de la república o decretos con fuerza de ley)¹⁴⁹, actos administrativos de carác-

¹⁴⁵ Un ejemplo de estas normas es el artículo 205 del Decreto 1541 de 1978 que prohíbe la descarga de aguas residuales aguas arriba de una bocatomía, en caso de incumplimiento se dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009.

¹⁴⁶ Ejemplo de estas normas lo hallamos en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución que faculta a los municipios, a través de sus concejos municipales, a expedir normas de protección de su patrimonio ecológico local.

¹⁴⁷ En esta categoría se ubicaría el uso de recursos por ministerio de la ley, permitido por el artículo 53 del Decreto Ley 2811 de 1974: «Todos los habitantes del territorio nacional sin que necesiten permiso tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros».

¹⁴⁸ La Decisión 391 de 1996, sobre acceso a recursos genéticos y sus derivados, constituye el principal referente ambiental de las Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-.

¹⁴⁹ Como la Ley 23 de 1973 «Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones», la Ley 99 de 1993 «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambien-

ter general expedidos por el Gobierno nacional o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁵⁰, y actos administrativos de carácter particular como las licencias ambientales¹⁵¹.

Como se detallará en el acápite del SINA, esas normas son expedidas por un entramado de órganos estatales con competencia para regular las condiciones de uso, manejo, aprovechamiento, protección y recuperación de los recursos renovables, tales como: el Congreso de la República, el Gobierno nacional¹⁵², el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales -PNN-, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, los órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional y las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos).

La creación de una norma ambiental exige la observancia de un procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la expedición de una ley debe atender las disposiciones previstas en la Constitución de 1991 y en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso). Asimismo, la adopción de un decreto reglamentario por parte del Gobierno nacional debe observar los lineamientos establecidos en la ley a reglamentar, así como en la Ley 1437 de 2011¹⁵³ y en la Constitución Política (artículo 189). La expedición de normas por parte del Ministerio de Ambiente se rige principalmente por lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y en el

te, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones», o el Decreto Ley 2811 de 1974 «Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente».

¹⁵⁰ Ver, por ejemplo, el Decreto 948 de 1995 “Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”, el Decreto 3930 de 2010 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo 11 del Título VI-Parte 111- Libro 11 del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”, o la Resolución 0627 de 2006 “Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental disposiciones”.

¹⁵¹ La naturaleza de normas ambientales de algunos actos administrativos de carácter particular, como las autorizaciones, está dada por el hecho de que un permiso, concesión o licencia contiene requisitos, obligaciones o condiciones a cumplir para la prevención, mitigación, corrección o compensación de posibles efectos ambientales negativos sobre el medio.

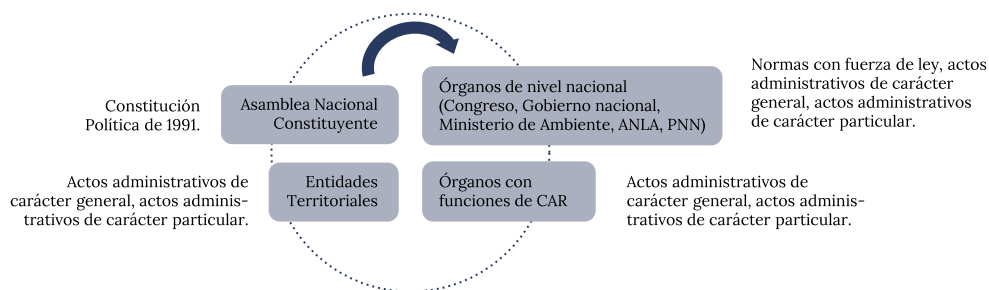
¹⁵² En los términos del artículo 115 de la Constitución el gobierno nacional (para el tema ambiental) estaría conformado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁵³ Esta Ley es el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, comprende las reglas que regulan el ejercicio de funciones administrativas, como las relacionadas con la expedición de actos administrativos (de carácter general y abstracto o de carácter particular y concreto).

Decreto 3570 de 2011, que establece sus funciones. En cuanto a la expedición de licencias ambientales, esta recae en la ANLA, mientras que otras autorizaciones relacionadas con los Parques Nacionales Naturales (PNN) siguen lo dispuesto en sus actos de creación (Decreto 3572 de 2011 y Decreto 3573 de 2011, respectivamente). Por su parte, los órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional cumplen con lo estipulado en sus actos de creación y en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Finalmente, las entidades territoriales deben observar, entre otras, las disposiciones de la Constitución de 1991 (por ejemplo, los artículos 300 y 313) y los Decretos 1222 y 1333 de 1986.

Además, el ejercicio de funciones normativas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales se realiza en el marco de los principios establecidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. Estos principios son: gradación normativa, que implica que las normas expedidas deben respetar la preeminencia jerárquica de las normas superiores; armonía regional, que señala que esas funciones normativas se llevan a cabo de manera coordinada y armónica con las demás autoridades del Sistema Nacional Ambiental; y rigor subsidiario, que establece que las normas para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, así como para la preservación del medio ambiente natural, deben ser más rigurosas o drásticas que las vigentes a nivel nacional, regional o departamental.

Figura 2. Autoridades ambientales y clases de normas que expiden



El derecho ambiental estatal tiene un diverso contenido normativo proveniente de órganos ubicados en diferentes niveles jerárquicos. Las facultades de regulación desplegadas por esos órganos se manifiestan en distintas escalas: nacional, regional, departamental y local, y sus actos de creación, así como leyes especiales como la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo), o una norma como la Constitución Política de 1991, condicionan esa potestad normativa a distintos

asuntos¹⁵⁴ y establecen un procedimiento reglado¹⁵⁵ que debe tramitarse para que la norma nazca a la vida jurídica y produzca plenos efectos.

Noción de sistema

El derecho ambiental es un sistema y, como tal, presenta la concurrencia de tres elementos: la noción de conjunto, de organización y de estructura.

En relación con la noción de conjunto, el derecho ambiental está conformado por otros elementos distintos a los estrictamente normativos mencionados en el acápite anterior, también lo integran autoridades ambientales¹⁵⁶, otros órganos con algunas funciones ambientales (v.gr. Contraloría, Procuraduría, Institutos de Investigación), recursos o instrumentos económicos, tasas, sobretasa ambiental, transferencias del sector eléctrico, etc.), destinatarios de las normas (usuarios de los recursos naturales renovables), sentencias judiciales que fijan el alcance de derechos colectivos como el goce del ambiente sano o el equilibrio ecológico, principios de derecho ambiental, políticas públicas, entre otros.

Todos los elementos de ese conjunto se organizan, interactúan y mantienen relaciones de interdependencia, por ejemplo, el numeral 31 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 consagra la regla de resolución de discrepancias entre los integrantes del sistema nacional ambiental, y cuando se presenta un conflicto entre varias autoridades, lo someten al Ministerio de Ambiente quien debe dirimirlo. En caso de persistir la controversia, el órgano inconforme con la decisión puede controvertirla judicialmente, como vemos, se presentan interacciones entre los elementos del conjunto (normas-autoridades) que translucen una organización del sistema.

Finalmente, el sistema tiene estructura. La unidad interna del sistema la da el respeto por la gradación normativa, del acatamiento de la norma superior y de

¹⁵⁴ Por ejemplo, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 menciona los asuntos regulados por el Ministerio de Ambiente y el artículo 31 de la misma Ley 99 de 1993 define los temas objeto de regulación por parte de los órganos con funciones de CAR.

¹⁵⁵ La Ley 5 de 1992 precisa las etapas y ritualidades del trámite legislativo ordinario: iniciativa legal, radicación del Proyecto de Ley -PdL-, publicación del PdL, debate del PdL en Comisiones y Plenaria de ambas corporaciones (Senado y Cámara de Representantes), fase post-parlamentaria (sanción, promulgación u objeción del PdL), entre otras. La expedición de actos administrativos de carácter general o particular se fundamenta en la Ley 1437 de 2011 que aporta las reglas procedimentales de formación del acto, competencias, principio de motivación de los actos, publicación y notificación de los actos, recursos, entre otros.

¹⁵⁶ En el rango de autoridades ambientales se incluyen aquellas que diseñan política pública, tienen función normativa en su campo y facultad sancionatoria.

la aceptación de la entidad de su posición y rol al interior del conjunto. La unidad externa del conjunto la perfilan principios propios como el de precaución o el de contaminador pagador y la existencia de un objeto identificado como lo es el medio ambiente, distinto al de otros sistemas o ramas del derecho. A pesar de lo anterior, el carácter de sistema del derecho ambiental no le dispensa autonomía absoluta respecto de otros sistemas jurídicos, su marcada dependencia con el derecho administrativo y constitucional hace que sus fronteras sean porosas y admita instituciones jurídicas como los principios de supremacía constitucional, la prevalencia de derechos fundamentales como el debido proceso, el principio de integración normativa en materia sancionatoria, etc.

Función tuitiva del derecho estatal en materia ambiental

La función tuitiva del derecho ambiental se concreta con la regulación resultante del ejercicio de una función legislativa (creación o modificación de la ley), o de una función administrativa (expedición de actos administrativos). Pero ¿qué se regula en el derecho estatal ambiental? La respuesta es simple: los instrumentos de uso, manejo, protección y recuperación del medio ambiente, y las condiciones para el ejercicio de ciertas actividades humanas.

Los instrumentos de protección pueden ser de naturaleza preventiva (actuar frente a la amenaza o el riesgo), correctiva (mitigar o eliminar los efectos de un impacto negativo sobre el ambiente), restitutoria (restaurar el ambiente a una situación antes del daño) compensatoria (compensar la pérdida definitiva del recurso). Esos instrumentos contribuyen a mejorar las actividades de inspección, vigilancia y control¹⁵⁷ realizadas por las autoridades.

Entre los de carácter preventivo tenemos los requerimientos de información, los estudios ambientales, las autorizaciones de uso de recursos o las medidas preventivas del régimen sancionatorio. Estos instrumentos imponen condiciones a fin de disipar la amenaza o el riesgo que una actividad humana representa al medio ambiente.

¹⁵⁷ Las funciones de vigilancia y control propenden por la correspondencia entre la actividad y lo dispuesto por la norma sobre cómo debe realizarse, la finalidad de esas funciones es detectar irregularidades en la práctica de la actividad o en el cumplimiento de las obligaciones de una autorización que amenacen al bien jurídico medio ambiente.

Entre los correctivos citamos el proceso sancionatorio, las medidas preventivas¹⁵⁸, los requerimientos¹⁵⁹, los permisos¹⁶⁰ o instrumentos económicos como las tasas¹⁶¹, y entre los restitutorios o compensatorios tenemos los permisos ambientales o el proceso sancionatorio administrativo¹⁶².

En relación con las actividades humanas de interés, solo serían reguladas aquellas que, de acuerdo con la ciencia y la técnica, suponen un riesgo de impacto representativo, excluyendo a otras que, si bien pueden tener algún efecto negativo, este es asimilado por el medio, o los costos de intervenirlo son mayores a los beneficios que representa su control.

Medio ambiente como bien jurídico objeto de protección

Bajo un enfoque normativo, la definición del bien jurídico medio ambiente encuentra un referente: el artículo 2 de la Ley 23 de 1973, que en su tenor literal dice:

el medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto, su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente Ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.

¹⁵⁸ Las medidas preventivas intervienen la actividad amenazante y tienen la capacidad de corregir conductas atentatorias, una medida preventiva como la suspensión de actividad por realizar vertimientos sin permiso, tiene una vocación de corregir una situación impactante de la calidad fisicoquímica del recurso hídrico.

¹⁵⁹ El requerimiento normalmente resulta luego de realizar la función de vigilancia, si se aprecia un presunto incumplimiento de una condición establecida en el permiso, o un impacto ambiental, la autoridad puede requerir un cambio con la intención de corregir o disipar la situación amenazante o perturbadora.

¹⁶⁰ Los permisos confieren un derecho de aprovechamiento del recurso, bajo el cumplimiento de condiciones, requisitos u obligaciones, que buscan prevenir, mitigar o compensar un impacto negativo.

¹⁶¹ Las tasas ambientales son manifestaciones del principio contaminador-pagador. Están diseñadas para que el causante de una alteración ambiental internalice sus externalidades, reduciendo los efectos negativos de la conducta atentatoria.

¹⁶² En una autorización ambiental o en el acto declaratorio de responsabilidad administrativa por la configuración de una infracción ambiental, se suelen incluir actividades orientadas a la restitución del recurso en unas condiciones anteriores al daño (v.gr. la orden de reforestación, in situ, con la especie intervenida o una de similares características), o la compensación en un sitio equivalente porque en el lugar donde ocurrió la alteración no es posible restituirlo a un momento anterior a la intervención (v.gr. la reforestación pero en otro sitio y atendiendo las condiciones técnicas estipuladas por la autoridad).

Es necesario realizar un intento de definición. La juridificación del objeto a proteger transforma la realidad fáctica en realidad jurídica, lo que permite deducir consecuencias legales a partir de la afectación del bien. En este sentido, del artículo 2 de la Ley 23 de 1973 se destacan los siguientes puntos: a) el medio ambiente es un patrimonio común; b) su mejoramiento y conservación son responsabilidad tanto del Estado como de los particulares; y c) sus elementos constitutivos son los recursos naturales renovables.

Medio ambiente como patrimonio común

Partiendo de la concepción tradicional de «patrimonio común» nos aventuraríamos a afirmar que el medio ambiente nos pertenece a todos, porque sus diferentes elementos constitutivos son bienes de uso público -BUP. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano permite la propiedad privada de ciertos recursos y a uno en particular lo incluye en la categoría de bienes fiscales.

La mayoría de recurso renovables (agua, aire, bosques, etc.) son catalogados como BUP, pertenecen al Estado y son administrados por los órganos que determine la Ley y la Constitución, se destinan al uso de los habitantes del territorio nacional en forma general, o en forma exclusiva o privativa y temporal en virtud de permiso licencia o concesión (Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003), son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y acarrear un derecho de uso y de disfrute con condiciones, excepto un derecho de disposición.

El suelo posee, en un caso particular, carácter de bien fiscal. Tratándose de baldíos, aplica la calificación de bienes fiscales otorgándoles un carácter imprescriptible e inembargable, pero pueden ser enajenados a través de la modalidad de adjudicación por vía administrativa (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 1996 y Sentencia T-580 de 2017).

El artículo 43 del Decreto Ley 2811 de 1974 aprueba el derecho de propiedad privada con plena observancia del principio de la función social y ecológica de la propiedad y del bien común, proscribiendo cualquier intento de aprovechamiento arbitrario del recurso. En esta categoría puede darse apropiación individual o colectiva¹⁶³ de algunos recursos como el forestal, el agua¹⁶⁴, los animales domésticos, o el suelo.

¹⁶³ Los terrenos colectivos de comunidades afrocolombianas o resguardos indígenas son típicos ejemplos de propiedad privada de carácter colectiva.

¹⁶⁴ Por regla general el agua es un bien de uso público, pero excepcionalmente se reconocen aguas privadas. El artículo 677 del Código Civil dice que aguas privadas son «las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad» cuyo «su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños», esa declaratoria de

Si el recurso renovable es un bien propiedad individual, se admiten los derechos de uso y disfrute bajo las condiciones de ley (v.gr. tramitando y cumpliendo las obligaciones de un permiso ambiental), y de disposición de manera limitada¹⁶⁵, pero si es un bien privado de naturaleza colectiva, admite los derechos de uso y disfrute con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, pero no el de disposición porque no es posible enajenarlos por ser inembargables, imprescriptibles e inalienables.

En resumen, cuando el artículo 2 de la Ley 23 de 1973 dice que el medio ambiente es un patrimonio común, más que a la titularidad de ese bien jurídico, alude a que la conservación y protección del ambiente son actividades de interés colectivo.

Mejoramiento y conservación como actividades de utilidad pública e interés social

El medio ambiente es el sustrato de la vida, por eso la normatividad extiende la obligación de su cuidado a las autoridades estatales y a los particulares, a las primeras, el derecho habitualmente asigna funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, a los segundos, le impone límites al ejercicio del derecho de propiedad al conminarlos a observar el principio de la función económica de la propiedad y a cumplir las obligaciones legales aplicables.

El artículo 2 de la Ley 23 de 1973 dice que el mejoramiento y conservación del medio ambiente son actividades públicas y de interés social, por esto, las labores encaminadas a corregir impactos negativos sobre el medio o a asegurar su renovabilidad son de interés público y benefician a la colectividad, un ejemplo es la descontaminación de las aguas con el propósito de asegurar la renovabilidad del recurso e impactar en forma positiva en la salud pública si esa agua sirve de fuente de abastecimiento a una comunidad.

las aguas como privadas debía hacerse en su momento en los términos descritos por los artículos 257 y 261 del Decreto 1541 de 1978.

¹⁶⁵ La normatividad contempla supuestos que conducen a extinguir la propiedad privada de un recurso como las aguas, uno de ellos es no utilizar la concesión por un término de tres años (ver artículos 5 y 6 del Decreto 1541 de 1978).

Recursos renovables como elementos constitutivos del medio ambiente

Volviendo al artículo 2 de la Ley 23 de 1973 descubrimos los elementos constitutivos del medio ambiente tutelados por el Estado: los recursos naturales renovables. Contrario a lo afirmado por González Villa (2006), la Ley 23 de 1973 no define al bien jurídico «medio ambiente», la norma solo cita algunas características de ese bien jurídico como los relativos al derechos de propiedad, la obligación del Estado y los particulares de mejorarlo y conservarlo, y cuáles son sus elementos constitutivos (recursos naturales renovables).

Desde la perspectiva judicial, la Corte Constitucional admite la complejidad que reviste un intento de definición del medio ambiente, en buena medida justificada por la multiplicidad de elementos que lo componen y de las relaciones entre estos:

[...] el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010).

El Congreso de la República no se atrevió a definir al ambiente, simplemente anotó que los elementos constitutivos de ese bien jurídico son los recursos naturales renovables, excluyendo intencionalmente a los no renovables por el interés económico que su explotación representa, razón que fundamenta su intervención con regímenes normativos distintos (Código de Petróleos y Código de Minas).

Esa exclusión de los no renovables del ámbito del derecho ambiental no fuerza a concluir que en su explotación no hay espacio de intervención para las autoridades ambientales, por el contrario, su aprovechamiento tiene consecuencias significativas en la calidad y cantidad de recursos renovables como el agua, la fauna y la flora y, en esa medida, se exige el trámite de una autorización como la licencia ambiental en una actividad como la explotación minera.

Objeto y finalidad de las normas ambientales estatales

Dos objetivos y una finalidad última caracterizan la regulación de los recursos renovables. El artículo 1 de la Ley 23 de 1973 nos dice que «es objeto de la presente

Ley prevenir y controlar la contaminación¹⁶⁶ del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional».

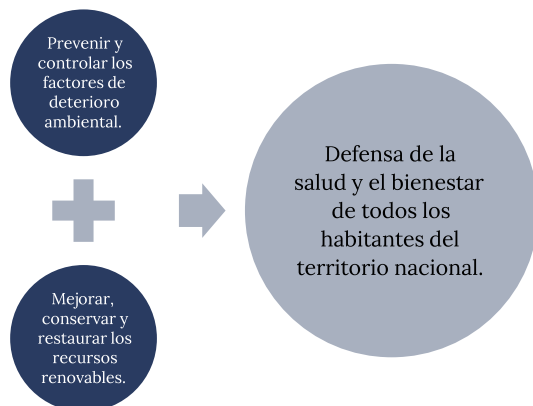
El primero de esos objetivos (prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental) parte de la premisa de que las actividades humanas producen daños sobre la renovabilidad de los recursos, propiciando con ello la intervención de diferentes entidades en las actuaciones impactantes con miras a mitigar, reducir o suspender el efecto negativo. Este objetivo se relaciona, entonces, con la actividad dañina, e impone dos obligaciones al Estado: prevenir las posibles amenazas de daños graves e irreversibles¹⁶⁷ y controlar los efectos negativos graves sobre los recursos naturales.

El segundo objetivo, de mejoramiento, conservación y restauración, se vincula a las actividades de recuperación y protección del recurso afectado con alguna intervención humana, a fin de asegurar su calidad, cantidad y capacidad de renovabilidad.

Como muestra la Figura 3, cumplir el objetivo de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y el de mejorar, conservar y restaurar los recursos naturales renovables, facilitan el logro de la finalidad última de la normatividad ambiental estatal: la defensa de la salud y bienestar físico, mental y económico de todos los habitantes del territorio nacional. En términos constitucionales, esa finalidad hoy en día es conocida como el derecho colectivo al goce y disfrute de un medio ambiente sano. El sentido social de la protección de los recursos nos enseña que el enfoque del derecho ambiental estatal se da desde el antropocentrismo o, como bien lo señala el principio 1 de la Declaración de Principios de Río de 1992: «Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible».

¹⁶⁶ En la redacción del artículo 1 de la Ley 23 de 1973 se incurrió en un error de técnica normativa, aparece como único factor de deterioro ambiental el de la contaminación, pero en realidad existen otros como la erosión, la extinción de especies, o el uso inadecuado de sustancias peligrosas (ver artículo 8 del Decreto Ley 2811 de 1974), por lo tanto, se preferirá la expresión «factores de deterioro ambiental», en lugar de «contaminación».

¹⁶⁷ Se habla de daños graves e irreversibles en el entendido de que no toda afectación al ambiente interesa a la autoridad, bien sea porque el medio ambiente es resiliente y hay perturbaciones que procesa sin amenazar un cambio sustancial en el equilibrio del ecosistema o el proceso ecológico, o porque todas las actividades y acciones humanas tienen algún grado de efecto negativo y sería imposible controlarlas todas por la limitación de recursos. Un criterio de interpretación que sustenta la afirmación de que no todo tipo de daño es de interés para el derecho ambiental estatal la encontramos en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 al definir al «daño ambiental» como el que «afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes».

Figura 3. *Objetivos y finalidad del derecho ambiental estatal*

El Sistema Nacional Ambiental

La Ley 99 de 1993 propuso un notable cambio en el aparato administrativo encargado de asegurar el cumplimiento de las normas ambientales, ordenó la liquidación del Inderena y creó el Ministerio de Medio Ambiente como la primera autoridad de nivel nacional; instauró a la licencia ambiental como principal instrumento de control y manejo exigida a proyectos, obras o actividades de gran impacto; instituyó y organizó una fuente de recursos que le diera autonomía presupuestal a las autoridades; hizo una clara distribución de competencias; adoptó un régimen administrativo sancionatorio común a todo el tema ambiental¹⁶⁸; promovió la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y formulación de política pública ambiental y creó al Sistema Nacional Ambiental -SINA- como mecanismo para el logro de los principios de derecho ambiental adoptados por el artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

El SINA es un modelo administrativo creado para el ejercicio coordinado de competencias, la distribución de recursos para proteger al bien jurídico medio ambiente, el cumplimiento de reglas y principios ambientales, y la democratización (limitada)¹⁶⁹ de los procesos administrativos.

¹⁶⁸ Antes de la Ley 99 de 1993 existían varios regímenes sancionatorios aplicados simultáneamente: el de vertimientos del Decreto 1594 de 1984, el de la Ley 23 de 1973, algunas disposiciones del Decreto Ley 2811 de 1974 relacionadas con pesca, o el del Decreto 1541 de 1978.

¹⁶⁹ Se habla de democratización limitada porque la participación ciudadana, por ejemplo, como tercero interviniente, como actor en una consulta previa o en una audiencia pública ambiental, no tiene efectos vinculantes para la autoridad que adelanta el proceso administrativo de licenciamiento o el sancionatorio.

Entre las instituciones o actores que integran al SINA, el artículo 4 de la Ley 99 de 1993 menciona a las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

Aunque no hacen parte del SINA, hay otros órganos estatales con funciones ambientales destacadas, como la Contraloría General de la República, que debe entregar un informe anual sobre el estado de los recursos naturales renovables del país (numeral 7 del artículo 268 de la Constitución), o la Procuraduría General de la Nación, que tiene por encargo defender los derechos colectivos, en especial los relacionados con el ambiente (numeral 4 del artículo 277 de la Constitución).

Los órganos relevantes, a efectos de esta investigación, son los encargados de la política y la acción ambiental, también llamados «autoridades ambientales», entidades con funciones de formulación y ejecución de política pública, facultad normativa y potestad sancionatoria administrativa. A continuación, se hará una descripción general de esas entidades.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado por la Ley 99 de 1993 como principal autoridad ambiental de nivel nacional, orgánicamente se encuentra ubicada en el sector central de la rama ejecutiva del poder público. Su denominación inicial fue la de Ministerio de Medio Ambiente, cambiando con la expedición de la Ley 790 de 2002, norma que autorizó su fusión con el entonces Ministerio de Desarrollo Económico para crear al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad que recibió muchas críticas por descuidar sus funciones ambientales al enfocarse en el tema de vivienda y prestación de servicios públicos domiciliarios, en particular los de acueducto y alcantarillado.

Con la Ley 1444 de 2011 el Congreso de la República autorizó la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y creó a dos ministerios que asumieron sus funciones: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esa ley concedió facultades al Gobierno de la época para expedir un decreto con fuerza de ley que estableciera la estructura orgánica y catálogo funcional del MADS, facilitando la creación del Decreto Ley 3570 de 2011, norma que junto con la Ley 99 de 1993 conforman los principales referentes del Ministerio en materia funcional.

El artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011 asignaron un amplio listado de funciones al MADS, entre las cuales sobresalen la formulación de políticas públicas, la regulación de uso y protección de recursos naturales, la de dirimir las discrepancias del SINA suscitadas por el ejercicio de ciertas funciones, la de vigilancia y control discrecional y selectivo de los órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional, la expedición de algunas autorizaciones (permiso Cites¹⁷⁰, contrato de acceso a recursos genéticos¹⁷¹ y sustracción de áreas de reserva forestal¹⁷²) y, por supuesto, una facultad sancionatoria relacionada con las autorizaciones a su cargo (incumplimiento de las condiciones del permiso o aprovechamiento del recurso que requiere de su autorización sin haber iniciado el trámite de obtención del permiso).

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-

Con las atribuciones conferidas por la Ley 1444 de 2011, el Gobierno nacional creó, mediante el Decreto 3573 de 2011, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA. Su naturaleza jurídica es la de una Unidad Administrativa Especial que, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, son entidades que cumplen «funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo», en este caso el de pronunciarse sobre solicitudes de licencias ambientales anteriormente en cabeza del Ministerio de Ambiente.

Las funciones relevantes de la ANLA están vinculadas al estudio de solicitud de licencias ambientales de competencia del MADS, al apoyo al MADS en la elaboración de reglamentación ambiental y a las de investigación y sanción administrativa.

¹⁷⁰ El permiso Cites es la autorización requerida para la importación, exportación o reexportación de especímenes de la diversidad biológica listados en los apéndices de la convención Cites (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres). Este instrumento está regulado por la Ley 17 de 1981.

¹⁷¹ La Decisión 391 de 1996 define al contrato de acceso como el «acuerdo entre la Autoridad Nacional Competente en representación del Estado y una persona, el cual establece los términos y condiciones para el acceso a recursos genéticos, sus productos derivados y, de ser el caso, el componente intangible asociado».

¹⁷² Esta autorización, regulada por la Resolución 1526 de 2012, es requerida en el marco de actividades económicas o de construcción de obras dentro de las áreas de reserva forestal Nacional y Regional declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social que signifiquen un cambio en el uso del suelo, remoción de bosques u otra distinta a la conservación preservación de los bosques.

Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales -PNN-

Creada por el Decreto Ley 3572 de 2011, fue concebida como una Unidad Administrativa Especial adscrita al MADS. Anteriormente, Parques Nacionales era una dependencia que hacía parte de la estructura orgánica interna del Ministerio de Ambiente, con el Decreto 3572 de 2011 se la independizó del Ministerio y hoy se encuentra por fuera de este.

PNN es la suprema autoridad al interior de las diferentes categorías de Parques Nacionales (parque nacional, vía a parque, santuario de fauna, santuario de flora, reserva natural, área natural única) y funcionalmente sobresale el apoyo prestado al Ministerio en la formulación de la política pública de áreas protegidas, la administración y regulación del uso y funcionamiento de las áreas protegidas, el estudio de solicitudes para el otorgamiento de autorizaciones (exceptuando la licencia ambiental en zona de parques que es competencia de la ANLA), y funciones policivas y sancionatorias en jurisdicción de parques nacionales.

Órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional

En el SINA existen cuatro clases de órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional: Corporaciones Autónomas Regionales en estricto sentido, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, Autoridades de los Grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos Ambientales.

Los dos primeros (CAR y CDS) tienen la naturaleza jurídica de órganos autónomos e independientes del nivel nacional, es decir, están por fuera de la rama ejecutiva del poder público y gozan del atributo de autonomía administrativa y presupuestal. Su jurisdicción¹⁷³ es de carácter regional y está determinada en su acto de creación.

Sin lugar a duda, son el pilar de la institucionalidad ambiental oficial del país, la mayoría de los permisos de uso, manejo y/o aprovechamiento de los recursos naturales recaen en ellas: permisos de aprovechamiento forestal, permisos de vertimientos, permisos de emisiones, salvoconductos de movilización, concesiones de agua, permisos de ocupación de cauce, permisos de caza, etc.

¹⁷³ La jurisdicción de varias corporaciones coincide con la de los departamentos (v.gr. Corpocaldas, CRQ, CARDER, CVC), o con la de varios departamentos (v.gr. Corpomagdalena), o con la de algunos municipios (v.gr. Cornare).

Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos asumen funciones de Corporación Autónoma en el perímetro urbano de su municipio o distrito (ver artículo 66 de la Ley 99 de 1993), y son creadas si el número de habitantes en la entidad territorial supera el millón. No son de nivel nacional, de hecho, hacen parte de la estructura orgánica de la entidad territorial en la cual actúan como autoridad, y su autonomía administrativa es limitada ya que, a diferencia de las CAR, el director de un Gran Centro Urbano no es elegido por un Consejo Directivo al igual que en las corporaciones, es el alcalde municipal o distrital quien lo designa.

Por lo que concierne a los Establecimientos Públicos Ambientales, su naturaleza jurídica es de establecimientos públicos, son creados por Acuerdo distrital en cumplimiento de una autorización legal (Ley 1617 de 2013 y Ley 768 de 2002), al igual que los grandes centros urbanos, actúan en el perímetro urbano de los respectivos distritos. No son autoridades de nivel nacional, como las Corporaciones Autónomas, y al igual que los Grandes Centros Urbanos, su superior jerárquico es el alcalde distrital.

Las principales funciones de los órganos con funciones de CAR son: a) de regulación en el uso y aprovechamiento de recursos naturales, b) de autorización de uso de recursos naturales, c) facultad policiva y sancionatoria.

Entidades territoriales

Las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) son autoridades ambientales con tres clases de funciones distintivas de esa condición, una facultad normativa, una ligada a la expedición de permisos ambientales y otra sancionatoria administrativa.

En primer lugar, el numeral 2 del artículo 300 y el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política, le otorga potestad normativa a departamentos y municipios, atribución reiterada en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 que dice que las entidades territoriales podrán expedir normas ambientales con base en los principios de gradación normativa y rigor subsidiario¹⁷⁴.

¹⁷⁴ El artículo 63 de la Ley 99 de 1993 dice que bajo el principio de gradación normativa «las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias», y frente al principio de rigor subsidiario la misma norma señala que «[L]as normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio

En segundo lugar, los municipios y distritos conservan la facultad de expedir un permiso ambiental, el de emisión de ruido del cual trata el artículo 89 del Decreto 948 de 1995 y, en el eventual escenario en que una Corporación Autónoma Regional así lo determine, podrá delegarle a las entidades territoriales el conocimiento y trámite de una licencia ambiental de su competencia, o de cualquier otro instrumento de control y de manejo ambiental de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 54 de la Ley 99 de 1993).

En tercer lugar, el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 dice que la facultad sancionatoria la despliega el órgano competente en expedir la respectiva autorización, atendiendo esta disposición, los municipios y distritos iniciarían un proceso sancionatorio contra la persona o entidad que estando obligada a tramitar el permiso de emisión de ruido no lo hubiere hecho, o que incumpla las condiciones u obligaciones contenidas en el acto administrativo respectivo.

Como los departamentos no expiden permisos ambientales, su facultad en materia sancionatoria estaría reducida a imponer medidas preventivas de la Ley 1333 de 2009, los municipios y distritos también imponen medidas preventivas y en el evento de incumplimiento de las reglas aplicables al permiso de emisión de ruido, podrían iniciar un proceso sancionatorio con base en esa ley. Resulta pertinente recordar que la Ley 1801 de 2016 confirió una facultad sancionatoria a las entidades territoriales, en especial al alcalde, los inspectores de policía, corregidores y los agentes de policía, por la violación de algunas normas del Código Nacional de Policía relacionadas con el medio ambiente (artículos 97 ss.).

En resumen, la facultad administrativa sancionatoria en cabeza de las entidades territoriales, por incumplimiento de normas o daño ambiental, es limitada en tratándose de entidades territoriales.

Producción normativa con contenido ambiental en Santander de Quilichao

Antes de describir y analizar las normas verdes vigentes en el municipio de Santander de Quilichao, anotaremos que en su jurisdicción actúan dos autoridades ambientales: la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC- a través de la Dirección Territorial Norte ubicada en Santander de Quilichao, máxima auto-

ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten».

ridad ambiental en los municipios del norte del Cauca, exceptuando a Jambaló que pertenece a la jurisdicción de la Dirección Regional Centro, y el municipio de Santander de Quilichao que, como vimos en líneas anteriores, tiene una facultad normativa de expedición de permisos y otra sancionatoria.

En entrevista con el ingeniero Franci Andrés Gómez, exdirector de la Dirección Territorial Norte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC- período 2020-2021, comentó que a ellos les corresponde aplicar normas de carácter general de nivel nacional en toda la jurisdicción de Santander de Quilichao como las de vertimientos, de emisiones, de aprovechamiento forestal, de fauna, o de movilización de recursos renovables, expedidas por el Congreso de la República, el Gobierno nacional o el Ministerio de Ambiente. En la misma entrevista, el ingeniero Gómez sostuvo que la Dirección Territorial Norte conoce de una gran cantidad de solicitudes de autorización de uso y manejo de recursos como concesiones de agua o permisos de aprovechamiento forestal, consideradas normas ambientales de carácter particular y concreto, por contener obligaciones orientadas a prevenir, corregir o morigerar posibles impactos negativos.

Si nos referimos al modo de producción normativa aplicada por la Dirección Norte de la CRC, tendríamos que diferenciar el tipo de norma, la autoridad que la expidió y el referente superior que la fundamenta. Por ejemplo, si hablamos de la Ley 1333 de 2009 (régimen sancionatorio ambiental colombiano), su creación le corresponde al Congreso de la República y en su proceso de expedición se observaron, principalmente, disposiciones de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 5 de 1992 que enumeran la reglas y principios de carácter procedimental al momento de tramitar un proyecto de ley. Si expedida la ley se requiere reglamentar aspectos específicos pues la generalidad y la abstracción no permiten su aplicación en forma directa o su cumplimiento por los destinatarios de la norma, entonces el Gobierno nacional, entendido en este caso como el presidente de la República y el ministro de Ambiente, expedirán los decretos reglamentarios respectivos en aras a detallar esas instituciones o figuras, ofreciendo así claridad en los presupuestos de hecho y condiciones de cumplimiento.

Así las cosas, salvo casos puntuales como la delimitación de una ronda hídrica a través de acto administrativo, la Dirección Territorial Norte de la CRC no ha expedido normas de carácter general aplicables exclusivamente en Santander de Quilichao, su papel se circunscribe a la aplicación de normas nacionales o expedidas por la sede central de la CRC, tal como ocurre con las que dan inicio al proceso de ordenación de cuencas, a la expedición de permisos ambientales, y al control del aprovechamiento ilegal de recursos con la imposición de las medidas preventivas del artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 o del inicio del proceso sancionatorio descrito en esa ley.

En relación con el municipio, en la labor de búsqueda de acuerdos o de decretos con contenido ambiental de Santander de Quilichao, los archivos disponibles dan cuenta de cinco normas vigentes, todas ellas relativamente recientes: a) Decreto 094 del 23 de julio de 2019 «por el cual se adopta el Sistema Integral de Gestión Ambiental Municipal -SIGAN- en el municipio de Santander de Quilichao Cauca», b) Decreto 096 del 23 julio de 2019 «por el cual se adopta el Plan Agropecuario y Ambiental-PAAM en el municipio de Santander de Quilichao Cauca», c) Acuerdo 22 del 25 de noviembre de 2019 «por medio del cual se instaura y se reglamenta el comparendo ambiental en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, y se dictan otras disposiciones», d) Acuerdo 02 del 26 de junio de 2020 «por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo “Quilichao Vive 2020 – 2023”», e) Acuerdo 023 de 2000 «por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio».

El Decreto 094 del 23 de julio de 2019 (Sistema Integral de Gestión Ambiental)

Con este decreto municipal se acogió el Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM-, entendido como un instrumento o instancia de coordinación entre órganos competentes en la evaluación, planificación, análisis, diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos, cuyo objeto sea el control, seguimiento y monitoreo del medio ambiente. Pese a que el SIGAM no tiene un referente normativo superior, en virtud del principio de autonomía territorial el municipio lo crea para mejorar la respuesta de distintas entidades en la planificación y ejecución de políticas de gestión ambiental y de gestión del riesgo, convirtiendo a este sistema en una instancia de coordinación ambiental y de gestión de riesgo del municipio.

El artículo primero del Decreto 094 de 2019 alude a cuatro ejes estratégicos del SIGAM: Plan de trabajo ambiental, fortalecimiento y medidas de control ambiental, comparendo ambiental y plan de adaptación al cambio climático.

Frente al primer eje, su pretensión es facilitar la adopción de medidas que:

Favorezcan la implementación de Políticas territoriales, de gestión Ambiental y gestión del riesgo que garanticen la conservación de recursos naturales, que promuevan prácticas culturales y percepciones que generen comportamientos sostenibles entre la comunidad y que contribuyan a la mitigación del cambio climático y de los desastres naturales y reduzcan la vulnerabilidad del territorio entre otros beneficios.

Con el segundo eje, sobre fortalecimiento y medidas de control ambiental, se fortalecen los procesos «de control, protección, conservación y restauración de los ecosistemas y áreas de interés ambiental para el municipio» y el control de la minería, la disposición inadecuada de vertimientos o de residuos, la ganadería intensiva, entre otros. El tercer eje, «comparando ambiental», desarrolla un instrumento de control o de sanción a utilizarse contra quienes hacen disposición inadecuada de residuos y, finalmente, el cuarto eje sobre adaptación al cambio climático es una herramienta de planificación participativa que identifica las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero, el riesgo y vulnerabilidad de las comunidades y de la infraestructura institucional eventualmente afectada con las variaciones climáticas.

El funcionamiento del SIGAM y el cumplimiento de los objetivos de los cuatro ejes estratégicos está a cargo de la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental que, de acuerdo con el artículo tercero del Decreto 094 de 2019, implementa y hace seguimiento al SIGAM junto con la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-. En nuestro criterio, ni los municipios ni los departamentos pueden asignarle funciones a las Corporaciones Autónomas en razón a su naturaleza jurídica de órganos autónomos e independientes de nivel nacional, sus funciones solo se asignan vía norma con fuerza de ley¹⁷⁵. Así, las Corporaciones Autónomas Regionales asistan a las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones en materia ambiental, estas no podrían imponerles condiciones, obligaciones o funciones vía decreto o acuerdo municipal.

Si bien el articulado del Decreto 094 de 2019 no trata la creación de una nueva entidad con algún tipo de participación o función a cumplir en el SIGAM, en el documento técnico adjunto a ese acto administrativo se prevé la conformación de un Comité Municipal de Manejo Ambiental, definido como un mecanismo estratégico de coordinación fundamental para la concertación de temas prioritarios para la «gestión Ambiental Municipal, ya que proporciona espacios de participación, dialogo, reflexión, expresión de problemáticas e inquietudes de entes gubernamentales y de la sociedad civil en el campo ambiental y, demás, orienta la articulación de instrumentos de planificación». La creación de ese comité como parte de la estructura orgánica del municipio, por la vía de un documento anexo a un decreto, no solo es antitécnica sino contraria a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución que encarga al Concejo municipal el determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

Ahora bien, la mayoría de las actividades asignadas a ese comité se conectan con el diseño de medidas de coordinación dirigidas a mejorar el cumplimiento

¹⁷⁵ Las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales están descritas en el artículo 31 de la Ley 9 de 1993.

de las funciones legales de vigilancia y control de cada uno de los órganos que lo componen, con la recomendación de planes y programas de sensibilización ambiental a la comunidad, y con la realización de actividades de capacitación y transferencia de información y tecnologías. El comité no ejerce vigilancia y control, en resumen, es una instancia interinstitucional que acuerda, planifica y coordina la ejecución de funciones asignada por otras normas a las entidades que lo conforman.

El comité es un cuerpo colegiado constituido por representantes de entidades públicas (alcalde, director territorial de la CRC, etc.), de organizaciones privadas (gremios) y comunitarias (Juntas de Acción Comunal), como se lista a continuación:

- Alcalde municipal de Santander de Quilichao o su delegado.
- Presidente del Concejo Municipal o su delegado.
- Director(a) territorial de la Corporación Autónoma Regional del Cauca y/ o sus delegados.
- Comandante de Policía de Santander de Quilichao o su delegado.
- Teniente Coronel o su delegado del Ejército Nacional, Batallón Pichincha.
- Secretario(a) de la Oficina de Fomento Económico y Agroambiental de Santander de Quilichao.
- Secretario(a) de Gobierno, Paz y Convivencia o su delegado.
- Gerente del ICA seccional Norte del Cauca o su delegado.
- Director(a) Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía.
- Gerente de Emquilichao E.S.P. o su delegado.
- Representante de fundaciones con énfasis ambiental.
- Representante de corporaciones con énfasis ambiental.
- Representante de gremios.
- Representante de consejos comunitarios.
- Representante de resguardos indígenas.
- Representante de organizaciones campesinas.
- Representante de Asocomunal.

Pese a la buena intención de incluir la presencia del director territorial de la CRC en el Comité Municipal de Manejo Ambiental, se reitera que el alcalde municipal no podía, vía decreto, requerir su participación porque las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades de nivel nacional que solo por la vía de la ley ordinaria es posible atribuirles funciones como la de participación en órganos multisectoriales.

Merece destacar que el Decreto 094 de 2019 no impone obligaciones a los usuarios de recursos naturales renovables, solo lista unas funciones de apoyo, asesoría y

de coordinación interinstitucional entre entidades con alguna relación en asuntos ambientales.

Decreto 096 del 23 julio de 2019 (Plan Agropecuario y Ambiental Municipal)

Este acto administrativo acoge el Plan Agropecuario y Ambiental Municipal -PAAM-, definiéndolo como «un mecanismo de gestión emanado desde el diagnóstico de las necesidades del municipio de Santander de Quilichao con participación activa de la sociedad¹⁷⁶ y con relación al sector agropecuario». Al revisar el documento anexo al Decreto 096 de 2019, se constata que el PAAM hace un diagnóstico de los renglones de la actividad agropecuaria del municipio identificando los problemas de producción, rentabilidad económica o efectos ambientales negativos de cadenas productivas como la caña de azúcar, la ganadería o el plátano. Igualmente, el PAAM incluye una caracterización de algunos recursos renovales del municipio (hídrico, flora, fauna, suelo y aire), y hace una descripción detallada de la minería y sus impactos.

La coordinación, implementación y seguimiento del PAAM le corresponde a la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental, y en cumplimiento de ese rol debe remitir los reportes sobre el logro de los objetivos del plan al Concejo municipal y a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, para ser tenidos en cuenta en procesos de actualización de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial del municipio.

Otro aspecto crucial del PAAM son sus ejes estratégicos (artículo 1 del Decreto 096 de 2019), dos de ellos vinculados a la producción agropecuaria y uno al ambiental. El primero es el de seguridad, alimentación y producción, que implementa estrategias para mejorar el nivel de ingresos económicos de la población, facilitando el acceso a alimentos esenciales de la canasta familiar a la población vulnerable del municipio, y respetando la cosmovisión de las comunidades étnicas del municipio en relación con el significado de sus costumbres y seguridad alimentaria.

El segundo atañe a la producción alimentaria y fortalecimiento organizacional. Propende por el fortalecimiento de las estructuras organizacionales de las líneas productivas de café, caña, cacao, mango, piña, piscicultura y ganadería, dotando a esos renglones de las «herramientas tecnológicas y de competitividad en el

¹⁷⁶ En su artículo segundo, el Decreto sostiene que el PAAM fue construido con diversos actores sociales e institucionales (públicos y privados) como pequeños y medianos productores, distribuidores de insumos e intermediarios del municipio.

mercado lo cual les permitirá generar desarrollo a los productores agropecuarios» (artículo 1 del Decreto 096 de 2019).

Finalmente, el eje ambiental realiza una caracterización ambiental de la cantidad, calidad, amenazas y fortalezas del agua, la flora, la fauna, el suelo y el aire, a fin de adoptar e implementar programas «enfocados a impulsar procesos de gestión ambiental que garanticen la protección, conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y el ambiente, como base del desarrollo regional y municipal» (artículo 1 del Decreto 096 de 2019).

En resumen, los ejes del PAAM son herramientas de diagnóstico y planificación del sector agropecuario y ambiental. El Decreto 096 de 2019 impone obligaciones a la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental, quien, a través de procesos de construcción participativa con organizaciones comunitarias, agro productivas y ambientales, debe dar cumplimiento a los tres ejes del PAAM. Este acto administrativo no impone obligaciones a los usuarios de recursos naturales renovables y, tampoco aparea consecuencias jurídicas negativas por desatender esa norma.

Acuerdo 22 del 25 de noviembre de 2019 (comparendo ambiental)

Con el Acuerdo 22 de 2019, el Concejo Municipal de Santander de Quilichao reglamentó el comparendo ambiental, instrumento de control y de manejo que sustenta el uso del *ius puniendi* contra los infractores de las normas sobre el uso, manejo y disposición de residuos sólidos y especiales (residuos de demolición y construcción) que afectan al medio ambiente y a la salud pública.

El comparendo ambiental fue creado por la Ley 1259 de 2008, norma modificada por la Ley 1466 de 2011 y, en particular, por la Ley 1801 de 2016 que introdujo cambios sustanciales en las infracciones que activan el proceso policivo y en las medidas correctivas (sanciones). El artículo 8 de la Ley 1259 de 2008 ordenó a los concejos municipales reglamentar el comparendo ambiental en sus jurisdicciones y, con base en ese mandato, el Concejo municipal de Santander de Quilichao expidió el Acuerdo 22 de 2019 «por medio del cual se instaura y se reglamenta el comparendo ambiental en el municipio de Santander de Quilichao Cauca y se dictan otras disposiciones».

El Acuerdo 22 de 2019 señala las infracciones que activan el proceso policivo, son las mismas conductas descritas en el artículo 111 de la Ley 1801 de 2016 sobre manejo o disposición inadecuada de residuos comunes o especiales, como sacar

la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en un sitio diferente al lugar de residencia o domicilio, no usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura, arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente o arrojar basura, llantas, residuos o escombros en el espacio público o en bienes de carácter público o privado, etc. La comisión de esas conductas acarrea la imposición de las sanciones descritas en el artículo 5 del Acuerdo 22 de 2019, que son las mismas del artículo 111 de la Ley 1801 de 2016, esto es, la participación en programas comunitarios o actividad pedagógica, la amonestación, o diferentes tipos de multa, cuya graduación o tipo se elige según la infracción, por ejemplo, sacar la basura en horarios no autorizados conlleva al trabajo o programa comunitario, mientras la disposición de llantas o escombros en espacio público abre la puerta a una multa tipo 4, consistente en 32 salarios mínimos diarios legales vigentes.

Adicionalmente, la norma trae unas circunstancias de agravación de la sanción como lo es generar impactos ambientales no mitigables o irreversibles, o el incumplimiento de las medidas de suspensión y sellamiento de obra. Esas causales de agravación son una reproducción literal de lo consagrado en el artículo 136 de la Ley 1801 de 2016, resultando problemático su aplicación porque ni la Ley 1801 de 2016 ni el Acuerdo 22 de 2019, preceptúan el sistema o método de graduación de las sanciones cuando se configuran esas circunstancias agravantes.

El sujeto activo del comparendo ambiental presenta dos consideraciones que no están exentas de confusión. En primer lugar, el artículo 6 del Acuerdo 22 de 2019 establece que el alcalde de Santander de Quilichao, a través de la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Movilidad, es el responsable de «velar por la buena marcha y control del cumplimiento de lo relacionado con el comparendo ambiental, Ley 1259 de 2008, sancionado el presente acuerdo». Sin embargo, el artículo 13 del mismo Acuerdo señala que la imposición del comparendo recaerá sobre los agentes de tránsito, efectivos de la policía o «cualesquiera de los funcionarios investidos de autoridad para imponer dicho comparendo». Esta ambigüedad sobre quién es el sujeto activo de la medida dificulta la elección del procedimiento policivo a seguir.

Por un lado, el artículo 10 del Acuerdo 22 de 2019 establece que las medidas correctivas de multa deben tramitarse mediante el proceso verbal abreviado del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, aplicable ya que, en principio, es competencia de los alcaldes. Por otro lado, el artículo 13 del mismo acuerdo designa a los efectivos de la policía o agentes de tránsito como los servidores públicos autorizados para imponer el comparendo, lo que excluye la aplicación del proceso verbal abreviado. En consecuencia, si la multa es impuesta por un efectivo de la Policía, el proceso

a seguir sería el verbal inmediato, según lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, aplicable cuando la medida correctiva es adelantada por personal uniformado de la Policía Nacional.

Acuerdo 02 del 26 de junio de 2020 (Plan Municipal de Desarrollo)

En el marco de lo ordenado por la Ley 152 de 1994, los departamentos, municipios y distritos formulan planes de desarrollo conformados por una parte estratégica que contiene los objetivos sectoriales a mediano y corto plazo, los programas y proyectos en materia ambiental, social y económica que ayudarán al logro de esos objetivos, y por un componente económico que es el plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Uno de los objetivos del plan de desarrollo de Santander de Quilichao toma el nombre de «desarrollo integral y sostenible» y atañe a la gobernanza (Sachs, 2016) considerada como uno de los cuatro aspectos que ayudan a alcanzar la sostenibilidad. Este objetivo busca:

forjar dentro de los siguientes cuatro años las bases para lograr que el desarrollo sea un fin permanente desde la gobernanza. El desarrollo tiene dos enfoques sobre los cuales trabajar: el primero, desde la integralidad del ser, es decir, abordando las dimensiones física, emocional, intelectual y social de las personas (UNICEF, s.f.); el segundo, el sostenible, donde se trabaja de manera incansable y decidida para lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente en del territorio (Naciones Unidas, s.f.) sin comprometer el futuro de las próximas generaciones (Acuerdo 02 de 2020).

A través de la línea estratégica «Quilichao vive con sostenibilidad ambiental» se dispuso que el componente ambiental del plan girará en torno al agua, a la implementación de estrategias de adaptación y mitigación de la variabilidad climática, a la protección de la fauna, el adecuado manejo de residuos, la gestión del riesgo, y a la implementación de las acciones de manejo, conservación y restauración de ecosistemas valiosos del municipio como las fuentes de agua, los cerros tutelares, los humedales, los pastizales, incluyendo su diversidad genética y de especies.

La línea estratégica de sostenibilidad está compuesta por nueve programas relacionados con agua, riesgo, cambio climático, residuos, fauna doméstica y silvestre, y cada uno desarrolla algunas variables como: a) proyecto o iniciativa (describe la actividad a implementar que contribuye al logro del programa), b) indicador de resultado o de bienestar (detalla las unidades de medición que ayudan a evaluar

el cumplimiento del programa o proyecto), c) línea base (valor del indicador de punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento), etc.

Al analizar lo concerniente a los destinatarios de las obligaciones de planificación e implementación de las acciones descritas en el eje de sostenibilidad ambiental, el Acuerdo 02 de 2020 designa como responsables a la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental, Emquilichao, Secretaría de Planeación, Oficina de Gestión del Riesgo, Secretaría Local de Salud y Bienestar Social y la Secretaría de Educación.

Dado que el Acuerdo 02 de 2020 es un acto administrativo que fija las prioridades de la intervención en materia ambiental (agua, variabilidad climática, fauna, residuos, riesgo), diseña acciones administrativas a mediano y largo plazo con el propósito de lograr los objetivos planteados en cada uno de los ejes que componen la línea de sostenibilidad.

Acuerdo 023 de 2000 (Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT-)

Una de las normas de carácter municipal con contenido ambiental más importante, es el plan de ordenamiento territorial. A primera vista, la regulación de los usos del suelo se interpreta como elemento integral del derecho urbanístico, pero la obligación de los municipios de atender las llamadas determinantes ambientales¹⁷⁷ (artículo 10 de la Ley 388 de 1997) y la regulación, en esos actos administrativos, de aspectos relativos a recursos naturales renovables como el agua, el suelo, la flora, la calidad del aire (control del ruido, por ejemplo) o de áreas de especial importancia ecológica (suelos de protección, rondas hídricas, etc.), convierten a esos instrumentos de planificación del suelo municipal en normas de interés para el derecho ambiental estatal.

El PBOT de Santander de Quilichao incluye reglas relacionadas con el recurso hídrico como los principios de manejo institucional del recurso agua, la definición de rondas hídricas y franjas forestales protectoras adyacentes a los cuerpos de agua, las obligaciones de los usuarios en relación con el recurso (v.gr. trámite de concesiones o presentación de auto declaraciones de vertimientos), exigencias

¹⁷⁷ Conforme al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes son normas de superior jerarquía que se observan en el proceso de formulación de un plan de ordenamiento territorial, entre esas normas sobresalen las ambientales, las que contienen reglas de prevención de amenazas o riesgos, las de protección del patrimonio cultural, o las relacionadas con el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.

en la prestación del servicio de saneamiento básico (acueducto y alcantarillado), la adquisición de predios para asegurar la disponibilidad del recurso, entre otras.

El artículo 38 del Acuerdo 023 de 2000 da prioridad al uso doméstico (consumo humano) del agua, consecuente con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 1541 de 1978, de la obligación de tramitar concesiones de agua ante la CRC, del mantenimiento de un estado actualizado de diagnóstico de oferta y demanda del recurso, de la obligación de incorporar un programa de uso eficiente y ahorro del agua a los planes de desarrollo municipales (no incluido en el Plan de Desarrollo municipal actual -Acuerdo 02 de 2020-), de la adquisición prioritaria de predios donde haya nacimientos de agua para adelantar procesos de recuperación, protección y conservación. Los principios descritos apuntan a asegurar la disponibilidad y calidad del recurso hídrico en el municipio.

Los artículos 20, 24 y 36 del Acuerdo 023 de 2000 acotan rondas hídricas en los cuerpos de agua del municipio, los artículos 20 y 24 delimitan una ronda de 30 metros en a lo largo de los ríos, canales y lagunas, máximo permitido por el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, mientras que el artículo 36 acota una ronda de 100 metros a la redonda a partir de la periferia de nacimientos de agua. Aunque el municipio sustente esa delimitación de rondas hídricas en lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, o en la facultad de los concejos de reglamentar los usos del suelo y de proteger el patrimonio ecológico local (ver numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución), además de otras normas como la del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 sobre suelos de protección que llevan, erróneamente, a esas entidades territoriales a asumir que la ronda hídrica es un suelo de protección, en realidad, la competencia para acotar esas rondas le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Con el artículo 284 del Decreto 1541 de 1978, la competencia de «determinar la faja paralela [hoy en día rondas hídricas] al cauce permanente de los ríos y lagos a que se refiere la letra d del artículo 83 del Decreto - Ley 2811 de 1974», se atribuyó al Inderena.

Con la liquidación del Inderena, ordenada por la Ley 99 de 1993, se determinó que algunas de sus funciones, compatibles con las del recién creado Ministerio de Medio Ambiente, serían asumidas por esta nueva autoridad nacional (parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 99). Estas atribuciones eran, principalmente, las relacionadas con la regulación y/o reglamentación del uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Por otro lado, las funciones de ordenación de cuencas, otorgamiento de autorizaciones y definición de áreas para la protección del recurso hídrico (FP) fueron asignadas a las CAR, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 98 y el numeral 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que otorgan

a las corporaciones la función de ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de cuencas, incluyendo la delimitación o acotamiento de fajas paralelas.

Ninguna de las funciones desempeñadas por el Inderena, incluida la de determinar la faja paralela al cauce permanente de ríos y lagos, fue transferida a los municipios o distritos. La Ley 99 de 1993 no contempló ese escenario. No obstante, la irregularidad comentada, por virtud del principio de legalidad, el acotamiento de rondas hídricas por parte del Concejo Municipal de Santander de Quilichao se encuentra vigente y genera plenos efectos jurídicos.

Si hablamos de los usuarios del recurso hídrico, por mandato del artículo 97 del PBOT deben tramitar concesión de aguas superficial o subterránea y entregar una auto declaración de vertimientos a la Corporación Autónoma Regional, exceptuando a los que utilizan el recurso por ministerio de la ley, entretanto, el artículo 98 prescribe que a la empresa prestadora del servicio de alcantarillado le corresponde diseñar, construir, operar y mantener las plantas de tratamiento de aguas residuales y remover, como mínimo, un 85 % de la carga contaminante de las aguas residuales.

El PBOT establece obligaciones tanto para las empresas prestadoras del servicio de acueducto como para los usuarios del recurso hídrico. A estos últimos les impone, entre otras cosas, la prohibición de realizar actividades en zonas de ronda hídrica y la obligación de tramitar concesiones de agua o permisos de vertimientos. Sin embargo, surge la pregunta: si se incumplen estas disposiciones, ¿quién debe iniciar un proceso sancionatorio? Haciendo una interpretación sistemática, podemos concluir que, de acuerdo con el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, las infracciones relacionadas con el recurso hídrico, ya sea por incumplimiento de normas o por daño ambiental, son competencia de la Corporación Autónoma Regional del Cauca. No obstante, el municipio puede adoptar algunas de las medidas preventivas contempladas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009.

En cuanto al recurso flora, el artículo 20 del PBOT establece que las zonas de expansión están sujetas a la preservación de la vegetación nativa existente, lo que impone restricciones en las actividades constructivas. Además, el parágrafo segundo del artículo 54 indica que tanto el municipio como «los entes territoriales indígenas y las comunidades negras» deben adquirir «zonas de recuperación natural o inducida» y destinarlas al uso de protección y conservación. De manera complementaria, estas zonas pueden ser utilizadas para actividades forestales o de revegetalización inducida.

Mientras tanto, el artículo 36 del Acuerdo 023 de 2000 reglamenta los suelos de protección del municipio definiendo varias zonas¹⁷⁸, sus usos¹⁷⁹ y condiciones de manejo. Otra disposición relacionada con el recurso suelo, pero no desde la estrategia de ordenación y zonificación, es la del artículo 8 que propende por la distribución de insumos agropecuarios que no causen su deterioro.

Asimismo, el artículo 7 del PBOT establece estrategias para el cumplimiento de la política ambiental, donde la participación comunitaria es fundamental en las labores de protección de la naturaleza. Entre dichas estrategias se destacan la implementación de programas ambientales con amplia participación comunitaria e institucional, que faciliten el funcionamiento equilibrado de los ecosistemas y sus relaciones, asegurando así la oferta ambiental comunitaria. También se contempla la capacitación comunitaria, orientada a cambiar actitudes frente a la oferta y demanda de bienes y servicios naturales, y la conformación de veedurías ciudadanas en las veredas y corregimientos para controlar actividades degradantes. La capacitación y la participación comunitaria constituyen, entonces, el punto de partida para promover conductas racionales en el aprovechamiento de los recursos.

Por último, el artículo 160 del Acuerdo 023 de 2000 asigna a la Secretaría de Gobierno la función de realizar controles por el incumplimiento de la normatividad de uso del suelo; a la Secretaría de Tránsito, la de imponer sanciones por la invasión de vehículos en el espacio público; y a la CRC le recuerda que debe «ejercer los controles por los impactos ambientales generados (ruido, olores, contaminaciones, trepidaciones, etc.) e imponer las sanciones correspondientes, de acuerdo con las normas nacionales y municipales vigentes».

¹⁷⁸ Las zonas de manejo definidas por el artículo 36 del PBOT de Santander de Quilichao son: a) Zona de Conservación Paisajística Panorámica, b) Zona de Recuperación Natural Inducida, c) Zona de Recuperación Natural o Inducida, d) Zona Agroforestal, e) Zona Silvopastoril f) Zona Agro-pastoril, g) Otras zonas agroforestales, h) Zona Forestal, i) Forestal Protector, j) Forestal Protector – Productor, k) Forestal Productor l) Zona de Manejo Especial, m) Zona de Manejo Especial de Microcuencas que surten Acueductos, n) Zona de Manejo Especial de Río y Cuerpos de agua, ñ) Zona de Manejo Especial de Acuíferos Promisorios, o) Zona de Manejo Especial de Corredor Biológico del Río Cauca, p) Zona de Manejo Especial de las Microcuencas del Río Pioya afluente del Río Mondomo q) Zonas de Interés Cultural y para la Recreación, r) Zonas Agroindustrial y Manufacturera, s) Zona de Industria Mixta, t) Otras Zonas.

¹⁷⁹ Los usos señalados por el PBOT de Santander, para los suelos de protección, son: conservación, forestal protector, forestal productor, ecoturismo, agroforestal, comercial de pequeña escala.

Conclusión

En la primera parte del capítulo se mostraron las principales características del derecho ambiental estatal, las cuales podríamos resumir en: 1) una gran profusión y dispersión normativa, 2) existencia de múltiples autoridades de nivel nacional y local con competencias diferenciadas en producción normativa, planificación del medio ambiente, vigilancia y control de usuarios de recursos naturales, 3) diversidad de actuaciones y trámites para la intervención de autoridades en el control y manejo de los recursos naturales, 4) limitación a las entidades territoriales en funciones relevantes como autoridades ambientales tales como la inspección, la vigilancia y el control, en resumen, un sistema complejo, jerarquizado y burocratizado.

Luego, se precisaron los rasgos primordiales de los actos administrativos expedidos por el municipio de Santander de Quilichao, coligiendo que estos tienen, como eje central, la distribución de funciones de planificación u ordenación ambiental, la promoción de la coordinación y colaboración interinstitucional en procura de mejorar la respuesta institucional a los conflictos ambientales y la definición de estrategias basadas en la participación ciudadana. En un segundo plano, se encuentran las obligaciones impuestas a los usuarios de recursos renovables como la restricción de actividades constructivas en rondas hídricas o en suelos de protección, las de manejo adecuado de residuos ordinarios y especiales, o las que recuerdan el trámite de autorizaciones como concesiones de agua o permisos de vertimiento al momento de efectuar ciertos proyectos obras o actividades.

Si bien el municipio ha hecho uso de sus facultades normativas, la mayoría de prescripciones en este campo son de nivel nacional y, en gran medida, exceptuando las disposiciones ambientales de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), son aplicadas por la Dirección Territorial Norte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, mostrando así un ordenamiento normativo jerarquizado donde las entidades territoriales tienen un margen de maniobra limitado, en especial en la facultad sancionatoria o en la autorización de uso de recursos. Por ello, su papel se reduce a la formulación de propuestas de planificación y coordinación interinstitucional, reclamando la participación de la CRC, a fin de dar respuesta a las exigencias de intervención de ciertos impactos ambientales.

De igual manera, tanto el alcalde como el Concejo Municipal se han encargado de materializar la facultad normativa que las normas superiores concedieron al municipio, pero en algunos puntos incurrieron en errores de técnica normativa, por ejemplo, con la creación, vía decreto, de nuevas entidades como el Comité Municipal de Manejo Ambiental (Decreto 094 de 2019) cuando por mandato

constitucional (numeral 6 del artículo 313) la modificación de la estructura orgánica del municipio le compete, exclusivamente, a los Concejos municipales vía Acuerdo, o el asignar, vía decreto y acuerdo municipal, funciones a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (órgano de nivel nacional) cuando esa labor le corresponde al Congreso de la República a través de la ley, o el delimitar el área de rondas hídricas del municipio, mediante el PBOT, a pesar de que el ordenamiento superior le ha conferido esa tarea a los órganos con funciones de Corporación Autónoma Regional.

Otro aspecto interesante de la normativa municipal es la fuerte imbricación entre lo ambiental y lo agropecuario, visible con el Plan Agropecuario y Ambiental Municipal -PAAM- adoptado por el Decreto 096 de 2019. En ese plan se formulan varias acciones para minimizar el impacto de ciertas actividades agrícolas o pecuarias sobre el recurso hídrico y el forestal.

CAPÍTULO 4

Intercambios entre el ordenamiento normativo del resguardo de Jambaló y el derecho estatal oficial

Introducción

Al inicio de este trabajo, se planteó que la definición de pluralismo jurídico propuesta por Vanderlinden (1989), que lo describe como «la existencia, al interior de una determinada sociedad, de mecanismos jurídicos diferentes que se aplican a situaciones idénticas», es el punto de partida para defender la existencia de ordenamientos, sistemas normativos o mecanismos jurídicos alternos al estatal. Estos mecanismos buscan influir en el comportamiento humano y resolver los conflictos socioambientales. Además, se señaló que la aplicación de normas alternativas a situaciones idénticas depende de varios factores, como la débil o fuerte presencia de quienes las aplican, la legitimidad de dichas normas entre sus destinatarios, la evaluación –por parte de estos últimos– de las consecuencias negativas del incumplimiento, y los recursos con los que cuenta quien aplica la norma para garantizar su observancia, entre otros.

Muchos de estos factores que influyen en la aplicación efectiva también resultan de intercambios, relaciones o conflictos entre los diferentes sistemas normativos presentes en una sociedad compleja como la colombiana, donde las fronteras entre derechos son siempre franqueables (De Sousa Santos, 1987; Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007, p. 54).

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo se abordarán los diversos mecanismos o dispositivos jurídicos que permiten: a) la interacción o el intercambio entre el derecho ambiental estatal y el propio de la comunidad indígena, o b) el cierre de esas capas porosas para evitar cualquier intercambio y preservar un cierto grado de identidad y autonomía jurídica, especialmente en lo que respecta al Derecho Propio. Además, se mencionarán algunos mecanismos de imposición

utilizados por el Estado para intentar mantener la percepción de superioridad jerárquica de su derecho frente a los sistemas normativos de carácter étnico. Veremos que algunos de esos mecanismos no son explícitos ni cuentan con un respaldo normativo, sino que pueden tener un origen económico y ser aceptados a regañadientes por los actores de órdenes normativos alternos.

También será relevante analizar la «perspectiva externa» o «interna» en relación con el sustento del carácter de autoridades ambientales que poseen las comunidades indígenas y el cumplimiento de las normas del resguardo por parte de agentes externos a la comunidad.

Otro aspecto por tratar en este capítulo es el uso del derecho estatal por parte de las comunidades indígenas como plataforma o herramienta para la defensa de su autonomía política y jurídica. Sin embargo, este uso de los mecanismos jurídicos estatales no es solo instrumental, sino que también se concibe como un ejercicio consciente de autonomía o de gobierno propio. En este punto se hablará de la existencia de mecanismos jurídicos del derecho oficial, como la tutela, que buscan establecer límites al mismo derecho estatal, funcionando como una especie de autocontrol que procura reconocer y garantizar la existencia de otros sistemas normativos. Asimismo, desde una perspectiva occidental, se describirán algunas semejanzas y diferencias entre el derecho ambiental estatal y el derecho indígena de Jambaló.

Interacciones normativas

El pluralismo jurídico ha logrado desmitificar la narrativa jurídica que pretende erigir al Estado como la única fuente de producción normativa. El reconocimiento de un derecho internacional, al que los Estados someten ciertas controversias —por ejemplo, las presuntas violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos—, o el hecho de que un ordenamiento constitucional admita la existencia y funcionamiento de sistemas normativos propios, como el indígena, ajenos a la estructura de reglas estatales para la creación de normas o la adjudicación formal, ejemplifican este exitoso proceso de desmonopolización de la producción jurídica.

La existencia de distintas «constelaciones de legalidades» (De Sousa Santos, 2018, p. 196) evidencia una pluralidad de órganos creadores de normas y diversas formas de aplicación. En el Derecho Propio del resguardo de Jambaló, por ejemplo, se destaca a la Asamblea comunitaria como la fuente principal de producción normativa en el territorio, un cuerpo colegiado que materializa plenamente la democracia participativa. En cuanto al Derecho Estatal, el Congreso de la Re-

pública es el principal centro de creación normativa y la expresión típica de la democracia representativa; además, las autoridades administrativas colaboran en la regulación mediante la facultad reglamentaria.

El tratamiento constitucional de la jurisdicción especial indígena y del principio del Estado multicultural, formaliza el reconocimiento estatal a un sistema jurídico que antecede a la misma Constitución de 1991 y que ha servido para regular la vida social de los comuneros del resguardo de Jambaló, no hace falta, entonces, que el Derecho Estatal ‘legalice’ un sistema normativo alternativo para ser legitimado y observado por un grupo social, el reconocimiento oficial no le confiere un carácter jurídico a algo que ya lo tiene, menos aún asegura la existencia de un monopolio de producción normativa anterior a la Carta de 1991. La ausencia de reconocimiento institucional no significa, *per se*, la inexistencia de agentes u órganos sociales no institucionales con potestad normativa. Se coincide, entonces, con Griffiths (2007, p. 152) cuando afirma que el centralismo jurídico es “un ideal, una pretensión, una ilusión”, mientras el pluralismo jurídico es un hecho.

Esos diversos sistemas normativos o, como los llama Vanderlinden (1989), *mecanismos jurídicos*, persiguen, en gran medida, apropiarse del territorio y controlar a los agentes y elementos que lo constituyen, esto es, el derecho aprehendido como instrumento para apropiarse del espacio en distintos niveles, desde la mina de oro que explotan actores armados ilegales que imponen ciertas reglas para el aprovechamiento del recurso no renovable, pasando por el concepto de territorio de las comunidades étnicas, hasta llegar al concepto de jurisdicción del derecho positivo (local, regional, nacional e internacional). En ese proceso de ocupación y control del espacio, esos diferentes sistemas normativos presentan interacciones, cruces e intercambios que revelan la semiautonomía de los campos sociales en los que se crean y aplican, tales relaciones permiten que cada ‘derecho’ ajuste algunas de sus instituciones a fin de mejorar la producción normativa, su aplicación y cumplimiento por parte de los destinatarios de las normas, o la autonomía del propio sistema.

Estos intercambios se llevan a cabo gracias a la existencia de filtros que abren las fronteras de cada ordenamiento normativo, permitiendo así la modificación de ciertas instituciones o figuras jurídicas propias, o simplemente facilitando el uso de mecanismos jurídicos externos que ayuden a un sistema normativo a resolver algún tipo de conflicto o a reforzar la observancia de sus propias disposiciones. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se explicarán los niveles espaciales en los que se producen y aplican diferentes tipos de normas, para luego detallar los dispositivos que permiten el intercambio o cierre de fronteras entre distintos ordenamientos normativos.

La espacialidad de los ordenamientos normativos

La diversidad de sistemas normativos (estatal, internacional, comunitario, corporativo, etc.) opera en un campo de acción espacial determinado tanto por la voluntad de los centros de producción normativa como por la apropiación que de dichas disposiciones hacen los miembros del campo social donde estas se producen e intentan aplicar. El sistema internacional (regional, de derechos humanos, etc.) actúa en un espacio supranacional cuyos contornos se definen por la suma de los límites geográficos de los Estados que suscriben acuerdos bilaterales o multilaterales. Esta espacialidad es acordada, en primer lugar, por los jefes de Estado al firmar los instrumentos internacionales, y luego ratificada por el órgano normativo principal de cada Estado: el Congreso o Parlamento. Una vez ratificado, el instrumento normativo internacional generalmente delega en uno o varios órganos supranacionales la función de evaluar y pronunciarse sobre su cumplimiento.

Por su parte, el derecho estatal actúa dentro de los límites geográficos del Estado, normalmente establecidos en la Constitución. Sin embargo, en el caso del Estado colombiano, es imposible garantizar que todas sus normas se cumplan en el territorio nacional, ya sea porque en algunos lugares no se conocen ciertas disposiciones, o porque no hay una presencia institucional lo suficientemente fuerte «para imponerse a los demás actores sociales», como señala García Villegas (2009, p. 266).

En realidad, cualquier sistema jurídico enfrenta dificultades para lograr el cumplimiento de sus reglas, incluso aquellos que operan en campos sociales reducidos, donde, en teoría, el control y la observancia de las normas deberían ser más sencillos. Pensemos, por ejemplo, en un sistema normativo de un centro de educación superior: el espacio en el que se aplican las normas del reglamento estudiantil o del estatuto docente es ínfimo en comparación con el ámbito estatal. No obstante, esto no garantiza que esas prescripciones sean observadas en todo momento y lugar. Un profesor puede descubrir que un estudiante incurrió en fraude en un trabajo y, aunque el reglamento estudiantil exige denunciar el caso ante una autoridad interna para iniciar un proceso disciplinario, el docente podría optar por no someterlo a investigación. En su lugar, podría considerar más efectivo dialogar con el estudiante o adoptar una medida coactiva sin sustento normativo, como no denunciar el caso bajo la condición de que el estudiante presente nuevamente el trabajo y acepte una calificación máxima de 3.0 (de un total de 5.0). Este tipo de acción podría disuadir al estudiante de reincidir en esa conducta. En sentido similar, Valverde (2009) comenta que la escala, ese espacio en el que el derecho actúa, no facilita o complica la gobernanza de un territorio:

Las relaciones locales de gobernanza legal no son simplemente versiones más pequeñas, o incluso más informales, de las relaciones a nivel estatal. Lo que hace que una escala sea más o menos adecuada para una tarea de gobernanza en particular no es simplemente el tamaño, sino también su dimensión cualitativa; en otras palabras, el tipo de prioridades que establece implícitamente como ciertos objetos, en lugar de otros, se vuelven visibles en su particular campo de visión¹⁸⁰ (p. 147).

El incumplimiento de las reglas obedece a diversas causas, y no es sencillo reducir el fenómeno a la mera falta de una fuerte presencia institucional, como sostiene García Villegas (2009). Incluso en espacios donde la presencia de entidades públicas es reducida, la mano invisible del derecho estatal (parafraseando a Smith, 1996) se manifiesta claramente cuando las personas se apropian y utilizan el discurso de los derechos fundamentales. Esto ocurre, por ejemplo, cuando presentan acciones constitucionales, como la tutela, para procurar la protección de sus derechos, o cuando recurren a dispositivos jurídicos internacionales, como el sistema interamericano de derechos humanos, con el fin de obtener protección de derechos consagrados en el Pacto de San José.

A pesar de lo anterior, el derecho estatal cuenta con dispositivos de activación que, aunque no siempre visibles, están presentes y, en ciertos momentos, se accionan para reforzar esa institucionalidad débil o ausente. Son como sensores de movimiento que, en espacios oscuros, proporcionan luz de forma temporal cuando, voluntaria o involuntariamente, alguien o algo los activa al captar movimiento.

Un claro ejemplo de esto es el discurso de los derechos fundamentales, sin duda uno de los grandes aportes de la Constitución de 1991. Una cantidad considerable de colombianos se ha apropiado de la narrativa de los derechos fundamentales y, aunque muchos no posean un conocimiento jurídico especializado para definir un derecho o establecer su alcance, intuitivamente comprenden que, si una situación amenaza o vulnera una prerrogativa fundamental, ellos mismos pueden actuar, o hacerlo a través de un agente oficioso, utilizando varios dispositivos jurídicos, como la tutela, para obtener una respuesta institucional que les brinde protección.

Por otro lado, si nos referimos al derecho indígena, podemos constatar que su rango de acción espacial opera en los resguardos, reservas indígenas o en cualquier lugar del territorio nacional donde se encuentre un miembro de la comunidad. De hecho, si un comunero está fuera del resguardo y comete una conducta sancionable por el ordenamiento indígena, las autoridades étnicas tienen el derecho de reclamar y hacer valer su jurisdicción para procesarlo. La movilidad de un comunero hacia lugares lejanos de su resguardo genera la ficción de una extensión

¹⁸⁰ Traducción libre del autor.

espacial del resguardo, ya que es posible reclamar la aplicación de la jurisdicción especial indígena si comete faltas o desarmonías.

En este sentido, el espacio de actuación del derecho indígena no se limita al acto de reconocimiento estatal que establece los límites físicos de la jurisdicción de un resguardo o reserva indígena. En realidad, el concepto que estas comunidades tienen del territorio y el estrecho vínculo que mantienen con él permiten extender las posibilidades de aplicación de sus normas incluso a personas que se encuentren fuera de la jurisdicción material del resguardo. Sin embargo, bajo esta concepción del territorio, el derecho indígena enfrenta problemas similares a los del derecho estatal, especialmente en lo que respecta al incumplimiento de algunas de sus normas. Por ejemplo, si un comunero incurre en una desarmonía mientras reside fuera del resguardo, esto genera conflictos con el derecho estatal al momento de reclamar la potestad de procesar al «desarmonizado».

Si un miembro de la comunidad indígena se encuentra fuera del resguardo y realiza una actuación considerada como una desarmonía para la comunidad, puede resistirse a enfrentar un proceso en su resguardo, o en los términos de la Corte Constitucional, podría incluso renunciar a la aplicación del fuero jurisdiccional indígena.

De hecho, para la Corte Constitucional, la pertenencia a una comunidad indígena no implica necesariamente la aceptación o, mejor dicho, la aplicación del fuero jurisdiccional indígena. En la Sentencia T-001 de 2012, este órgano judicial se pronunció sobre la renuncia al fuero indígena para evitar ser procesado por dicha jurisdicción especial. En esta providencia se describieron tres supuestos que limitan a las autoridades étnicas en el proceso contra una persona: (i) la renuncia de la comunidad al ejercicio de la jurisdicción indígena, lo cual ocurre cuando, frente a delitos cometidos por miembros de la comunidad indígena en lugares distintos al resguardo (como homicidio o robo a personas ajenas al grupo social), las autoridades étnicas deciden renunciar a su fuero y trasladar el caso a la jurisdicción ordinaria; (ii) la renuncia del miembro de la comunidad al fuero, por no considerarse indígena, renegar de su pertenencia a la comunidad por falta de arraigo con sus tradiciones o su territorio, o porque ya está adaptado a la cultura occidental y sus instituciones; y (iii) la imposición de la pena de destierro del territorio y expulsión de la comunidad.

Ese pronunciamiento de la Corte Constitucional constituye una injerencia del derecho estatal en el derecho indígena y muestra que, en algunos casos, dispositivos como la acción de tutela aspiran a resaltar la supuesta superioridad del derecho estatal (Constitucional en este caso), frente a los demás ordenamientos normativos. Si la persona está por fuera del resguardo y pide, mediante una tutela,

renunciar al fuero jurisdiccional indígena, seguramente el derecho estatal le otorgará protección si se cumplen los criterios definidos por la Corte, sin embargo, el caso se dificultaría si el comunero reside al interior del resguardo, pero luego de cometer determinada falta pide renunciar a la aplicación del fuero jurisdiccional indígena a fin de no ser objeto de remedios como el fuate o el cepo.

En principio, su pertenencia y domicilio en el resguardo aparejan la aceptación de aplicación de las normas de la comunidad, pero si argumenta estar adaptado a la cultura occidental o valora esos remedios como lesivos de su derecho constitucional a no ser tratado de forma cruel o inhumana, podría presentarse un conflicto si acude a la jurisdicción ordinaria, por ejemplo, por medio de tutela para pedir la protección del juez estatal, aunque hay un precedente¹⁸¹ de la Corte Constitucional relacionado con este planteamiento que es la Sentencia T-523 de 1997, donde la Corte niega la tutela presentada por un miembro de la comunidad de Jambaló, que pedía protección de su derecho al debido proceso y a no ser torturado (valoraba el fuate como un acto de tortura), pero su pertenencia y arraigo con la comunidad, la competencia de la comunidad para procesarlo, y la valoración del fuate como ‘remedio’ como un “castigo moderado” que no lesiona el principio de dignidad humana, motivó a la Corte a negar la protección vía tutela.

Filtros y barreras en los sistemas normativos

Si bien es cierto la Constitución de 1991 reconoció la jurisdicción indígena como parte integral del ordenamiento jurídico colombiano y, en este sentido, podría asumirse que el derecho indígena hace parte del mismo derecho estatal, hay varias razones para escindirlo de este.

En primer lugar, debe distinguirse el concepto de *producción normativa* del de *jurisdicción indígena*. El primero hace referencia a la potestad que tienen las comunidades indígenas de regular la conducta social en sus territorios, facultad que de facto es limitada desde una perspectiva externa porque la regulación propia de aspectos fundamentales relativos a la apropiación del territorio, como sería la autorización para el acceso y aprovechamiento de recursos naturales, no es reconocida como prescripciones vinculantes por entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales o de particulares que pretendan realizar actividades económicas en territorios indígenas, como ocurre con aquellos proyectos, obras o actividades que requieren de licencia ambiental, dicho de otro modo, se presenta un inconveniente con la articulación efectiva de las normas creadas por las comunidades indígenas con las adoptadas por órganos como el Congreso de

¹⁸¹ Ese precedente tiene efectos inter-partes, la Corte no le confirió efecto inter pares o inter comunis, por ello no puede asegurarse que en otras situaciones similares se adoptará la misma decisión.

la República, el Gobierno nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales o las entidades territoriales, intensificando la percepción oficial de “ordenamiento menor” del derecho indígena.

El segundo concepto se refiere a la facultad de las comunidades indígenas de administrar justicia, aspecto reconocido por el ordenamiento constitucional desde el punto de vista funcional más no orgánico, ya que, estructuralmente, no hacen parte de la rama judicial del poder público, en otras palabras, pueden administrar justicia pero no son percibidas, orgánicamente, como parte del poder judicial, agregando el problema presentado, en determinados casos, de resolución de conflictos de competencia entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria. Esos inconvenientes conducen a que formalmente se reconozca la existencia de una jurisdicción indígena pero materialmente sea minimizada por entidades estatales.

A pesar de lo anterior, se coincide con Cruz Rueda (2018) cuando afirma que pese a esas imbricaciones dadas entre el derecho indígena y el estatal, el derecho indígena es un derecho propio porque “nos remite a otros aspectos vinculados con las matrices culturales que lo han gestado, y que definen los valores y marcos referenciales inscritos y reproducidos en las normas”. Para diferenciar al derecho estatal y al indígena resulta esclarecedora parte de la reivindicación del Derecho Mayor que hiciera el ex constituyente Lorenzo Muelas Hurtado en una “propuesta indígena de reforma constitucional” presentada por él a la Asamblea Nacional Constituyente, para Muelas Hurtado (1991), el Derecho Mayor es un cuerpo de derechos con primacía sobre los demás derechos constitucionalmente consagrados (carácter supra constitucional), es totalizante como su forma de pensar (no es ‘compartimentalizado’ como el derecho estatal positivo), y es preexistente “a los derechos políticos, sociales o personales consagrados por la legislación colombiana, mereciendo por eso todo respeto y consideración.

En el caso colombiano, el derecho indígena está reconocido por el derecho estatal, pero no está subsumido a este, sus particularidades como el carácter principalmente oral, comunal en la administración de justicia e inescindible del concepto de territorio, y la visión que las comunidades indígenas tienen de su Derecho Propio o Mayor, lo convierten en un derecho distinto sin desconocer que entre ambos operan relaciones que provocan una modificación mutua de sus características, naturaleza y alcances.

En efecto, cuando los sistemas normativos confluyen en un mismo espacio, como el indígena y el estatal, se revelan interacciones, acoplamientos, tensiones o disputas entre ellos. Estas relaciones son posibles gracias a la existencia de «filtros»,

capas porosas, o «porosidad legal», en palabras de De Sousa Santos (2020, p. 519), que permiten dichos intercambios.

Los filtros favorecen el funcionamiento de la «interlegalidad» y sustentan la «intersección de ordenamientos jurídicos» planteada por De Sousa Santos (2020, p. 519). Sin ellos, los cruces, acoplamientos y aportes a la evolución de cada sistema en interacción no serían posibles.

Un ejemplo de filtro en el Derecho Indígena de Jambaló es lo dispuesto en el artículo 4 del proyecto de Legislación de Autonomía Territorial de Medio Ambiente, que establece que la CRC tiene la facultad de otorgar licencias ambientales y salvoconductos «para el transporte de materiales explotados en el territorio» en forma coordinada con las autoridades tradicionales. En este caso, el derecho indígena abre un escenario de intervención limitado del derecho oficial en relación con actividades que requieren licencia ambiental y el transporte de material forestal desde el territorio hacia otras localidades.

Otros filtros no aparecen explícitamente en el aparato normativo, pero igualmente permiten esos cruces o interacciones. Por ejemplo, la decisión que toma la Asamblea o los Nej Wesx de recibir capacitaciones sobre derechos fundamentales o sobre la aplicación de normas de administración de recursos públicos (como la contratación estatal o el manejo del Sistema General de Participaciones) representa un filtro significativo. Asimismo, la decisión de obtener respaldo de asesores o colaboradores externos versados en derecho constitucional les permite aprehender, desde su cosmovisión y cultura, la Constitución de 1991¹⁸².

Otro interesante caso de un filtro o capa porosa en el derecho indígena lo encontramos en el documento Autoridad Territorial Económico y Ambiental (ATEA), en el que se establece que:

los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares. Las normas legalmente imperativas (de orden público) de la república priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan el valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural (ATEA, s.f.).

¹⁸² Rappaport (2008) explica el proceso de traducción de la Constitución de 1991 al Nasa Yue para «reimaginar» sus preceptos fundamentales desde una posición de sujeto nasa: «En el caso nasa, la traducción [de la Constitución] surgió de una serie de talleres realizados por el cabildo de Mosoco, Tierradentro, en los que participaron maestros bilingües locales y chamanes, aconsejados por abogados de Bogotá y coordinados por el lingüista nasa Abelardo Ramos, quien es nativo del resguardo de Tálaga, Tierradentro. El proceso de traducción permitió un espacio en el que los traductores podían reconceptualizar las nociones de justicia y nacionalidad» (p. 264).

Aquí, los derechos fundamentales constitucionales y las normas de orden público estatal, como los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción —ya sea por conmoción interior, guerra o emergencia social, económica y ecológica—, son acogidos por el ordenamiento indígena y fijados como pautas de interpretación y límites de su derecho interno, siempre que no vulneren el núcleo fundamental de su autonomía.

El derecho estatal también posee capas porosas. Un ejemplo es la creación constitucional de la circunscripción electoral indígena (artículos 171 y 176 de la Constitución), que permite que representantes de comunidades indígenas ocupen curules en el Senado y en la Cámara de Representantes. Otro caso es la prescripción legal (artículo 76 de la Ley 99 de 1993), que ordena la consulta previa con comunidades indígenas y afrodescendientes tradicionales antes de otorgar una autorización ambiental, permitiendo que la concepción o cosmovisión indígena sea valorada tanto por servidores públicos como por particulares interesados en el permiso.

Los filtros no solo permiten el intercambio de instituciones jurídicas a efectos de motivar la evolución de los sistemas normativos, también se convierten en mecanismos que facilitan el diálogo jurídico e intercultural, ayudan a reducir conflictos entre los ordenamientos jurídicos y fomentan relaciones de complementariedad más no de sumisión o de subordinación entre sistemas jurídicos.

Normalmente, los filtros son creados por los agentes productores de derecho en la norma misma y, en algunos casos, por quienes garantizan la aplicación del sistema normativo. Por ejemplo, aunque en la Legislación de Autonomía Territorial de 2000 y en el proyecto de Legislación de Autonomía Territorial frente al Medio Ambiente se establece que las autoridades de la comunidad del resguardo de Jambaló son las encargadas de expedir los permisos para el uso y manejo de recursos naturales, incluyendo el agua, el derecho estatal ejerce presión al requerir que las comunidades indígenas tramiten concesiones de agua ante la Corporación Autónoma Regional. Esto es necesario para considerar el apoyo económico en la realización de proyectos productivos. En consecuencia, esas mismas autoridades tradicionales, que deben velar por la aplicación de las disposiciones internas sobre el trámite y la expedición de autorizaciones, terminan cediendo y gestionando la concesión ante la Corporación Autónoma para obtener la financiación del proyecto.

Por otro lado, aunque la Constitución y la ley no describen pautas o criterios para determinar qué orden normativo (indígena o estatal) prima en casos particulares —como en el juzgamiento de comuneros que cometan faltas dentro del resguardo—, un órgano aplicador del derecho, como la Corte Constitucional, ha abierto filtros en el derecho estatal para permitir que el derecho indígena prevalezca en

la resolución de esos asuntos. Así, se impone una orden de abstención de intervención a las autoridades estatales. Por ejemplo, en la Sentencia T-254 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo que las diferencias conceptuales y los conflictos valorativos presentados en la aplicación práctica de órdenes jurídicos diversos se superan respetando reglas de interpretación, entre las cuales se encuentra aquella que establece que «los usos y costumbres de una comunidad indígena priman sobre las normas legales dispositivas».

Aquí llama la atención que aunque el artículo 246 de la Constitución de 1991 reconoce el derecho indígena en sus manifestaciones de producción normativa y jurisdicción “de conformidad con sus propias normas y procedimientos”, la Corte Constitucional en la sentencia precitada alude a los “usos y costumbres”, adoptando con ello una visión del derecho colonialista donde el derecho estatal asume una preeminencia y jerarquía superior al derecho indígena, el cual requiere el reconocimiento del derecho estatal para ser ‘válido’, asumiéndolo solo como un “derecho consuetudinario” que es visto como un derecho menor, subordinado o degradado al oficial (Clavero, 1994; Correas, 1994; Stavenhagen, 2002; Ariza Higuera y Bonilla Maldonado, 2007).

En muchas ocasiones, los filtros son adoptados, motu proprio, por cada sistema u orden normativo. Sin embargo, en algunos casos, estos resultan de mandatos de otro sistema normativo reconocido como prevalente. Por ejemplo, el ordenamiento jurídico colombiano admitió la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer de presuntas violaciones de las obligaciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este contexto, si alguno de esos órganos internacionales adopta una medida provisional o cautelar, o si se expide un fallo mediante el cual se declara responsable al Estado colombiano, se abre la puerta para que el derecho interno se ajuste con el fin de cumplir con la orden judicial. Esto ha sucedido en varias decisiones que involucran los derechos a la consulta previa o a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes, como en el caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis vs. Colombia, Corte IDH. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013).

Por el contrario, las barreras son instituciones jurídicas que cierran los contornos del sistema normativo para: **a)** evitar ‘contaminar’ algunas de sus instituciones jurídicas con prescripciones externas, por ejemplo, si el derecho Propio del resguardo de Jambaló, por influencia del derecho estatal deja a un lado la noción de “enfermedad” por la de falta, o de “remedio” por la de “sanción” o “castigo”, su concepción del derecho como instrumento para restaurar la armonía de la comunidad

se afectaría ostensiblemente, amenazando, de contera, su cultura, **b)** reforzar la autonomía del sistema en la resolución de sus controversias o conflictos, **c)** dejar claros unos límites de acceso e interacción con ese sistema normativo.

Refiriéndonos al ordenamiento jurídico indígena, la barrera sustancial es el principio de autonomía y el principio de diversidad étnica y cultural. Al momento de resistir la influencia del derecho estatal se argumenta que en virtud de esos principios no podrán las entidades oficiales regir específicos aspectos de la vida social de su comunidad. Aparte del principio de autonomía, otra barrera a la interacción con el derecho indígena es la concepción que las comunidades étnicas tienen del medio ambiente, alejada de la visión compartimentalizada, instrumentalista y antropocéntrica que el derecho ambiental colombiano tiene de la naturaleza. Las barreras responden a particulares criterios de gobernanza de la jurisdicción especial indígena, adoptados por las autoridades étnicas que limitan la injerencia externa, tal vez para evitar la pérdida de confianza en el sistema propio o el control de sus instituciones jurídicas. Esos obstáculos a la interacción no son ajenos al concepto de interlegalidad, precisamente, al ser conscientes de esos intercambios o relaciones, las autoridades prohíjan prácticas de gobernanza encaminadas a ‘cerrar’ las fronteras de su ordenamiento jurídico preservando áreas, instituciones, figuras o principios jurídicos considerados valiosos o estratégicos en lo político, siguiendo a Valverde (2009):

“Las constantes interacciones entre los distintos ordenamientos jurídicos —cada uno de los cuales tiene su propio alcance, su propia lógica y sus propios criterios de lo que se va a gobernar, así como sus propias reglas de cómo gobernar— conforman el proceso que de Sousa Santos (1987) llama «interlegalidad»¹⁸³ (p. 141).

Otra barrera creada por el ordenamiento del resguardo de Jambaló está relacionada con su estrategia de comunicación de sus reglas. Si bien se ha dado un progresivo cambio en la forma como se difunden sus prescripciones, adaptando la escritura como vía alternativa a la tradicional oral, en parte justificado en la necesidad de que agentes externos conozcan y cumplan sus prescripciones, también se destaca que las autoridades tradicionales indígenas afirman que «no todo se tiene que escribir»¹⁸⁴, precisamente para preservar ciertos principios jurídicos propios o pautas de interpretación que solo la tradición oral y la pertenencia a la comunidad los hace tangibles y comprensibles al momento de aplicarlos en la resolución de controversias. En el mismo sentido, el hecho de traducir las normas estatales al lenguaje Nasa, como lo expone Rappaport (2008), se entiende como

¹⁸³ Traducción libre del autor.

¹⁸⁴ En reunión del 6 de abril de 2021, el Nej Wesx Manuel Libardo Cuetia sostuvo: «Nosotros hemos sido recelosos en el sentido de que no todo se tiene que escribir».

una «barrera», ya que el propósito o alcance perseguido por la norma estatal se resignifica bajo la cosmovisión Nasa, descartando una única interpretación (oficial) y evitando que la perspectiva oficial sobre la vida social afecte su cultura y sus prácticas.

También apreciamos otra barrera en la recomendación de la ATEA (CRIC), seguida por las autoridades del resguardo de Jambaló, de no pagar tasas retributivas. Si se aceptara el pago de esas tasas, cobradas por los órganos que ejercen funciones de Corporación Autónoma Regional a los usuarios del recurso hídrico que cuentan con permisos de vertimientos y que materializa un principio del derecho estatal ambiental como lo es el que contamina paga, significaría reconocer que el control y manejo del agua es de competencia de la autoridad ambiental estatal y no de la comunidad indígena.

Paralelamente, el derecho oficial también ha construido barreras. Si bien el concepto de autonomía jurídica de las comunidades indígenas condujo a la Corte Constitucional a admitir criterios de interpretación amplios al momento de pronunciarse sobre eventuales casos de amenaza o vulneración de derechos fundamentales, por ejemplo, por la imposición de «remedios» como el cepo (que en cultura occidental son valorados como una forma de tortura pero que la Corte los encuentra válidos a la luz de la Constitución por desarrollar sus cosmovisiones y tradiciones), en otras ocasiones, los jueces constitucionales han acogido una postura interpretativa, a modo de barrera, que impide un tratamiento favorable hacia las comunidades indígenas, imponiendo límites constitucionales al principio de autonomía y de diversidad étnica y cultura. Dos ejemplos los constituirían la ablación del clítoris en niñas de la comunidad Embera Chamí¹⁸⁵, y el «rapto» de la hija de una mujer que ya no se sentía parte de la Comunidad Yuri¹⁸⁶. Al conocer esos hechos, los órganos judiciales afirmaron que la jurisdicción especial indígena está limitada por derechos fundamentales como la vida, el derecho a una familia, o el carácter de sujetos de especial protección de los menores de edad, porque al enfrentarse con el principio de diversidad étnica y cultural, aquellos suelen prevalecer. En palabras de la Corte:

¹⁸⁵ Un interesante caso sobre la ablación genital de tres menores de edad en Pueblo Rico (Risaralda) fue tratado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Pueblo Rico Risaralda. En la decisión, a pesar de que el juez declaró que era «una práctica bárbara inhumana, violatoria de los derechos de la mujer y de las niñas» de la comunidad Embera, resolvió no ordenar medidas de protección familiar a favor de las menores, en parte porque esa actuación tiene un sustento constitucional como la autonomía y diversidad étnica y cultural (aunque sostiene que esos principios no pueden tener un valor superior a la protección de la niñez) y porque debe ser mediante un cambio cultural la forma de erradicar esa práctica. Ver: Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Pueblo Rico, 24 de julio de 2008. Radicación No. 66572-40-89-001-2008-00005-00.

¹⁸⁶ Un mayor detalle del caso se puede consultar en: Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2012.

La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que, cuando en el caso sometido a su conocimiento todas las partes son integrantes de la misma comunidad, la facultad de las autoridades de los pueblos indígenas para resolverlo, está sometida al respeto de los derechos a la vida, a la prohibición de la tortura, los tratos crueles, degradantes e inhumanos y al debido proceso, que son principios de mayor monta que la diversidad étnica y cultural y sobre los cuales existe un verdadero consenso intercultural (Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2012).

Otra barrera proviene del mismo artículo 246 de la Constitución. Si bien esta disposición reconoce al derecho indígena «de conformidad con sus normas y procedimientos», sin hacer referencia a los «usos y costumbres», la inclusión de una cláusula de repugnancia (que establece que se reconoce solo lo que no sea contrario al derecho estatal) confirma su carácter colonial. Según Ariza Higuera y Bonilla Maldonado (2007, p. 44), esta cláusula es una de las principales instituciones de dicho modelo. En efecto, encontramos esta cláusula de repugnancia en la parte final del artículo 246 Superior, que establece que el reconocimiento del derecho indígena se hace «siempre que no sea contrario a la Constitución y a las leyes de la República». Esta cláusula impone una clara barrera del derecho estatal al derecho étnico, con el fin de evitar que una interpretación extensiva de la autonomía jurídica indígena pueda alterar, menoscabar o desconocer principios o reglas oficiales.

Si bien los filtros, como mecanismos o dispositivos que permiten la incidencia de normas de un campo social a otro, confieren a ese espacio el carácter de «semiautonomía», las barreras cierran las fronteras para preservar un ámbito de autonomía e integridad de algunas de sus instituciones jurídicas.

Los filtros y las barreras son mecanismos útiles para promover la evolución de los sistemas normativos a partir de la interacción con otros sistemas, lo cual lleva a que se evalúe la adopción de algunas instituciones jurídicas externas, o a la modificación de las ya existentes, y también garantizan un núcleo irreductible de derecho propio a conservar. Tienen como propósito permitir la complementariedad de los sistemas normativos en lugar de la sumisión o subordinación, es decir, su existencia garantiza una autonomía parcial o semiautonomía, ya que igual permiten el intercambio de instituciones jurídicas.

Estos dispositivos de filtros y barreras contribuyen a la autorregulación del campo social semiautónomo y ayudan a «combatir cualquier usurpación de la autonomía que disfrutaba previamente» (Moore, 1978, p. 80). Asimismo, permiten apreciar la red de interacciones entre las esferas de autonomía de cada campo social y sus modos de autorregulación.

Además, los intercambios y cierres de los sistemas mejoran la respuesta a los factores de deterioro ambiental. Por ejemplo, en el resguardo de Jambaló, se practica la escritura de normas con contenido ambiental para asegurar que los agentes externos a su comunidad las conozcan y cumplan. También se busca asegurar el carácter de autoridad ambiental de las comunidades indígenas; un ejemplo de esto es cuando el cabildo de Jambaló rechaza el pago de tasas ambientales, o cuando los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Cauca solicitan permiso a las autoridades tradicionales del resguardo para ingresar a su territorio y llevar a cabo actividades de vigilancia y control.

Distribución de componentes estructurales

Al responder la crítica de Tamanaha a su definición de derecho, De Sousa Santos (2018, p. 2000) explica los tres componentes estructurales del derecho: retórica, burocracia y violencia¹⁸⁷, anotando que no son entidades fijas y suelen articularse entre ellos de diversas maneras.

Al valorar las articulaciones de los componentes estructurales propuestos por De Sousa Santos (2018) en un subcampo como el derecho ambiental, descubriremos dos componentes predominantes: burocracia y violencia. La presencia de burocracia se expresa en la estructura organizacional vertical del derecho ambiental nacional creada por la Ley 99 de 1993 y por la complejidad de los procedimientos diseñados a obtener autorización de uso de recursos renovables, o al momento de evaluar la imposición de una sanción administrativa.

Respecto de la estructura organizacional, en líneas anteriores se hizo una descripción de la integración del Sistema Nacional Ambiental, centrando la atención en las autoridades ambientales, sus rasgos distintivos y en el nivel de la administración donde se encuentran y desarrollan sus funciones (nivel nacional, regional o local), mencionando, además, principios como el de gradación normativa o rigor subsidiario que acentúan el respeto por la jerarquía institucional y normativa. Asimismo, los procedimientos administrativos descritos en diferentes normas,

¹⁸⁷ Al definir los tres componentes, De Sousa Santos (2018, p. 200) dice que la retórica es un tipo de conocimiento, una forma de comunicación y una estrategia de toma de decisiones basada en la persuasión o convicción, mediante la movilización de un potencial argumentativo y lo vemos presente en prácticas como la conciliación, la justicia en equidad, etc. En relación con la burocracia, dice que es una forma de comunicación y una estrategia de toma de decisiones, basada en «imposiciones autoritarias a través de la imposición del potencial demostrativo de los procedimientos regularizados y de los estándares normativos» (presente en el procedimiento y decisiones tomado por un tribunal), y en cuanto a la violencia, De Sousa Santos (2018, p. 200-201) asegura que es una forma de comunicación y una estrategia de toma de decisiones, basada en la amenaza de la fuerza física.

bien sea el que sustente el trámite de otorgamiento de una autorización¹⁸⁸, o el que describa las etapas de un procedimiento administrativo sancionatorio¹⁸⁹, son dispendiosos, ritualizados y demandan un discurso técnico y jurídico especializado, difundiendo la percepción de severidad y seriedad de su alcance.

La violencia, entendida como el uso de dispositivos coactivos que respaldan el cumplimiento de las reglas, es un componente significativo en el derecho ambiental estatal. La estructura normativa colombiana carece de figuras no coactivas o ‘zanahorias’, como acuerdos entre usuario de recursos naturales y la autoridad que permitan hacer ajustes en procesos productivos o actividades impactantes sobre el medio sin recurrir al inicio de procesos sancionatorios. De hecho, los planes de reconversión tecnológica, concebidos como instrumentos de control y manejo que perseguían ese fin, se encuentran en desuso desde hace más de una década. Por añadidura, la existencia de una infracción administrativa llamada “incumplimiento de normas ambientales” (artículo 5 de la Ley 1333 de 2009), hace difícil conciliar, amigablemente, presuntos incumplimientos del usuario del recurso, en parte por el temor del servidor público en incurrir en una falta disciplinaria si no da inicio al proceso sancionatorio. Vemos, entonces, que el componente de ‘violencia’ desplaza a la retórica como estrategia de resolución de incumplimientos normativos.

En contraste, el derecho del resguardo de Jambaló presenta dos componentes estructurales dominantes: la retórica y la violencia. En el segundo capítulo, se explicó cómo el modo de producción normativa en el resguardo privilegia la discusión colectiva. Este escenario de participación directa de los comuneros, donde las normas son acordadas y aceptadas por consenso, constituye una estrategia de toma de decisiones basada en la convicción (De Sousa Santos, 2018). En este contexto, lo argumentativo se erige como la base de este sistema legal. También se aclaró que la norma Nasa se establece en la familia a través de la oralidad y se replica en las relaciones externas con cada miembro de la comunidad, así como a nivel interno, es decir, en la interioridad del sujeto, quien la percibe como una salvaguarda frente a la desarmonía o «suciedad» (pta’ nz). Esta estrategia comunicativa desde un espacio familiar resalta el carácter retórico del derecho Nasa. Incluso, el proceso de evaluación de un remedio implica un diálogo entre el desarmonizado y la autoridad tradicional, o la atención al relato de los Thê’ Walas.

¹⁸⁸ v.gr. la presentación de solicitud bajo los requerimientos normativos, exigencia de estudios para valorar los eventuales impactos, complementación de información requerida por la autoridad, pago del concepto de evaluación y seguimiento ambiental, etc.

¹⁸⁹ Como la indagación preliminar, auto de inicio del proceso, auto de formulación de cargos, descargos, etapa probatoria, etapa de alegatos, declaración de responsabilidad, etapas descritas en la Ley 1333 de 2009, excepto la de alegatos de conclusión mencionada en la Ley 1437 de 2011 y aplicable por el principio de integración normativa.

El componente de «violencia» institucional igual está presente cuando se imponen remedios como el cepo, el fuste, la meditación en calabozo, o la multa, para devolver la armonía al comunero desarmonizado. El hecho de denominar «remedio» al castigo, o la concepción de su finalidad como figura reparadora del desequilibrio comunitario y no como un elemento retributivo, no elimina su carácter punitivo, primero porque se decide el remedio o sanción luego de realizarse un proceso ante varias instancias y, segundo, porque el comunero se resiste a ese remedio ejerciendo su derecho a la defensa, que en ese sistema normativo tiene un componente más retórico que burocrático¹⁹⁰.

Apropiación del derecho estatal como «herramienta de lucha» por la autonomía indígena

Las relaciones o interacciones entre el Derecho Propio indígena y el Derecho Estatal no son de reciente cuño. Desde la época colonial, varios pueblos como el Nasa, fundamentándose en el marco normativo de la Corona española¹⁹¹, incrementaron significativamente sus tierras y su asentamiento en esos territorios contribuyó a reforzar su autonomía y la pervivencia de su cultura ancestral (Quiroga Zuluaga, 2015, pp. 35, 37, 39, 47; Muñoz, 2015, p. 157).

De acuerdo con Muñoz (2015):

[...] los conflictos, las formas de inserción y la apropiación de elementos y dimensiones institucionales por parte de indígenas en el ámbito de su comunidad, constituyeron una muestra de las diferentes estrategias que (...) emplearon para hacerle frente a un asunto neurálgico: la propiedad de la tierra (p. 157).

Esa apropiación del derecho formal, como instrumento, desde tempranas épocas, les facilitó la recuperación de tierras y ganar cierta autonomía. El reconocimiento que las prescripciones oficiales hacían de esa propiedad colectiva y de su estructura sociopolítica difundió, a una audiencia más grande, la existencia, legitimidad

¹⁹⁰ El ejercicio del derecho a la defensa en el derecho administrativo sancionador estatal tiene el componente burocrático muy marcado, las exigencias de la ley de, por ejemplo, presentar pruebas bajo los criterios de necesidad, utilidad y pertinencia, o la sacralización de los términos (si no presentó el argumento de defensa en el término definido por la ley, este no se valora), le confieren esa naturaleza.

¹⁹¹ Al declararse «vasallos del rey», los indígenas aprovecharon las ventajas ofrecidas por el marco jurídico de la colonia que facilitaba la distribución y titulación de tierras para concentrar a la población indígena, trayendo, de contera, una reconfiguración de la estructura sociopolítica de esos grupos sociales.

y efectividad de sus sistemas socio jurídicos y de su estrategia político jurídica, llamando la atención de grupos no indígenas, especialmente de intelectuales o académicos, que empezaron a respaldar activamente reclamaciones de esos pueblos¹⁹², ayudándoles a blindarse de intentos futuros (desde el derecho estatal) de fragmentación de sus territorios, reforzando su capacidad organizativa, o simplemente para apoyarlos en proyectos de construcción de un tipo de democracia étnicamente pluralista (Rappaport, 2008, pp. 81, 83).

Esa apropiación indígena del derecho estatal y de sus instituciones se ha percibido con mayor claridad desde 1990 con lo que en su momento fue la elección y conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, donde participaron tres representantes de los pueblos indígenas, luego con la discusión de una nueva Carta Política y el respectivo proceso de enraizamiento de las disposiciones constitucionales en la vida institucional, social, política y jurídica colombiana.

Con base en esas disposiciones constitucionales legitimadas con su representación en la Asamblea Nacional Constituyente, han reclamado el respeto de su autonomía política y jurídica, de sus derechos fundamentales como el de consulta previa e informada, de diversidad étnica y cultural, de igualdad material, del respeto por la jurisdicción indígena, del derecho a la propiedad colectiva de la tierra o del derecho a la participación y representación política, por ejemplo, con la circunscripción electoral indígena para el Senado y la Cámara de Representantes, y también han reclamado protección de esos derechos ante órganos internacionales (v.gr. la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos) y estatales, no solo del sector central de la rama ejecutiva del poder público, o de órganos autónomos e independientes como la Procuraduría o la Defensoría del Pueblo, sino también ante órganos judiciales a través de acciones constitucionales como la tutela o la acción popular demandando la protección de sus derechos constitucionales y convencionalmente reconocidos.

Desde la perspectiva indígena, las «leyes blancas» (Muelas, 2010, p. 331) no resolverán todos sus problemas vitales; no obstante, reconocen que su apropiación es «una herramienta de lucha», pues son «tablas de donde agarrarnos al dar las peleas por el reconocimiento efectivo de nuestros derechos» (Muelas, 2010, p. 331).

Vemos, entonces, que una primera justificación para que el derecho indígena interactúe con el derecho estatal, al punto de apropiarse de algunas de sus instituciones, radica en el reconocimiento de derechos constitucionales y convencionales, con el fin de reforzar su autonomía territorial, política y jurídica. En este

¹⁹² Un mayor desarrollo del papel de los «colaboradores» no indígenas del pueblo Nasa se encuentra en Rappaport (2008).

contexto, el derecho estatal es visto como una plataforma, una «herramienta de lucha» (Muelas, 2010).

Estas interacciones con el derecho estatal no solo se manifiestan «afuera» del territorio. Es decir, las normas, acciones e instituciones oficiales que los indígenas han apropiado como una plataforma externa para proteger sus derechos constitucionales ante órganos administrativos o judiciales, estatales o internacionales, no se usan únicamente fuera del resguardo. Por el contrario, su aplicación ha permeado su propio ordenamiento normativo, dotando a algunas de sus prescripciones de una estructura gramatical similar a la oficial estatal. En el capítulo 2, por ejemplo, se analizó e interpretó varias normas del resguardo de Jambaló. Algunas de ellas incluyen términos o figuras del derecho occidental, como la expresión «recurso natural», que parece ajena a la cosmovisión indígena Nasa, ya que la palabra «recurso» implica una connotación utilitaria de la naturaleza. También se observa en la estructura de las normas escritas, como la Legislación de Autonomía Territorial de 2000, que sigue un formato con considerandos que justifican la norma, un articulado que define los hechos y sus consecuencias jurídicas, la distribución de competencias, el proceso a seguir para la adjudicación, entre otros elementos.

De lo expuesto, concluiríamos que el Derecho Estatal es utilizado por las comunidades indígenas como plataforma o herramienta para que agentes externos al resguardo, especialmente institucionales, respeten y aseguren la protección y ejercicio de sus derechos constitucionales y, a su vez, como referente que posibilita incorporar, con la respectiva adaptación a su contexto cultural, ciertos conceptos, expresiones instituciones o mecanismos jurídicos característicos de ese derecho oficial en su Derecho propio para aprovechar las potencialidades culturales de esa apropiación (Rappaport, 2008, p. 119).

Un interesante ejemplo de la estrategia de apropiación, recontextualización o adaptación de conceptos o figuras institucionales, lo menciona Rappaport (2008) cuando explica el proceso de traducción, al Nasa Yuwe, de la Constitución Política de 1991 que ella considera vital para el proyecto indígena:

Cuando los Nasa realizan la traducción cultural [de la Constitución de 1991], lo hacen para aprender a vivir un nuevo modo de vida, apropiándose de conceptos externos en su propia matriz lingüística y política. En otras palabras, su tipo de traducción tiene que ver más con aprovechar las potencialidades culturales que contextualizar la diferencia cultural (Rappaport, 2008, p. 119).

Mecanismos de imposición utilizados por el Derecho Estatal

Cuando al interior de grupos sociales coexisten múltiples instituciones normativas, estatal, comunitaria, *rivalis institutio*, entre otras, emergen mecanismos que facilitan que normas con contenido ambiental de distinto origen interactúen, aco- plen, asimilen, adapten o sirvan de referencia a la estructura de cada institución.

La utilización del derecho estatal, por parte del derecho étnico, no siempre se sustenta en una decisión deliberada de las comunidades étnicas, la oficialidad también tiene mecanismos explícitos o velados, principalmente de carácter económico, que obligan a seguir sus prescripciones y a reforzar su percepción de derecho dominante.

Un ejemplo de los mecanismos explícitos de imposición es la obligación, establecida en el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, de celebrar un contrato entre el municipio de Jambaló y el cabildo del resguardo para la entrega y ejecución de los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones. Otro caso es la verificación del cumplimiento del principio de la función ecológica de la propiedad, realizada por el Ministerio de Ambiente cuando se adelantan procesos de ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas (Ley 160 de 1994). Estos trámites exigen que la comunidad demuestre que sus prácticas sociales o económicas son sostenibles.

Además, las autoridades tradicionales de Jambaló, en una reunión del 29 de septiembre de 2020, señalaron que, si deciden participar en convocatorias para financiar proyectos productivos en sus territorios, se les obliga a tramitar autorizaciones ambientales, como la concesión de aguas ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca, en contra de su voluntad. De lo contrario, la propuesta es descartada, lo cual impide el reconocimiento, desde las instituciones oficiales, de su carácter como verdaderas autoridades ambientales en sus territorios, con facultad de disponer de manera autónoma de los elementos constitutivos de la naturaleza.

Entre los mecanismos sutiles de imposición del derecho oficial en sus territorios, tenemos la presencia de entidades estatales como el Banco Agrario, que con el otorgamiento de créditos vincula a los comuneros a las reglas del derecho comercial asegurando de esta forma el pago de sus obligaciones crediticias; la necesidad de que en sus territorios se presten servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, aseo, telefonía) ofrecidos, en muchos casos, por empresas oficiales que obligan al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 142 de 1994,

así tengan un tratamiento especial en esa misma ley, por ejemplo, con el beneficio de subsidios (artículo 102 de la Ley 142 de 1994)¹⁹³; o cuando se recurre a la acción de tutela para demandar la protección de su derecho fundamental a la consulta previa e informada, lo que conduce a la aplicación de la Directiva Presidencial 01 de 2010 y la Directiva Presidencia 010 de 2013 que consagran el procedimiento administrativo de Consulta, legitimando, en forma indirecta, la facultad del Estado de evaluar y decidir sobre la pertinencia de proyectos, obras o actividades a realizar en los territorios de comunidades étnicas.

Los beneficios que obtiene el derecho estatal al lograr que las comunidades indígenas interactúen con sus disposiciones, adoptándolas de manera voluntaria o involuntaria a través de mecanismos sutiles de imposición, no son despreciables. En primer lugar, refuerzan la percepción de que el Derecho Oficial es dominante y prevalente sobre el Derecho Propio. En segundo lugar, realzan el papel de los órganos estatales que hacen presencia cerca de los territorios indígenas al ofrecer incentivos económicos, prestar servicios públicos o resolver conflictos que afectan a las comunidades étnicas, lo que incrementa la percepción de fortaleza institucional en regiones donde es difícil cumplir ciertas funciones públicas, como la vigilancia y el control, debido a la presencia de actores armados o condiciones geográficas agrestes.

En tercer lugar, se obtiene reconocimiento y prestigio internacional al garantizar el cumplimiento de acuerdos como el Convenio 169 de la OIT, difundir el reconocimiento constitucional del principio del Estado multicultural y formular políticas como la ampliación de resguardos. Finalmente, se contribuye a disolver ideas separatistas que amenacen la unidad territorial del Estado mediante la adopción del principio constitucional del Estado multicultural y la creación de la jurisdicción especial indígena. Esta jurisdicción, tanto física (en los resguardos) como funcional (donde se producen normas y se administra justicia), promete un margen relativo de autonomía para los grupos étnicos, a la vez que facilita la administración del territorio. Esta creación intencional de una jurisdicción especial permite, como señala Thompson Ford (2020, p. 206), «catalogar, definir y gestionar un territorio en partes cognoscibles y diferenciadas». Tal producción de jurisdicciones locales, como la indígena o cualquier otro tipo de localismo, es, según el mismo autor, «el retoño, más que el enemigo, del Estado moderno» (Thompson Ford, 2020, p. 206).

¹⁹³ Rappaport (2008), recuerda otras formas de presencia estatal: “la oficina regional de la División de Asuntos Indígenas que supervisaba las actividades de los cabildos, funcionarios judiciales locales que juzgaron a los infractores, y, sobre todo, el Ejército y la Policía que atacaron a las comunidades en su persecución de las guerrillas” (p. 260).

no sería justo desconocer que las interacciones entre el derecho indígena y el estatal provocan cambios y ajustes en el enfoque tradicional y dominante del derecho oficial. La perspectiva de autonomía y de jurisdicción propia, así como los principios fundamentales del Derecho Propio, aportaron a las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente permitiendo incluir los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Carta Política; cuando un órgano como la Sala Jurisdiccional Disciplinaria (hoy en día reemplazada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial) dirimía un conflicto de competencias entre jurisdicciones (*v.gr.* la jurisdicción ordinaria y la especial indígena), tenía en cuenta, entre otros factores, las particularidades del Derecho Propio y de las razones esgrimidas por las autoridades indígenas para resolver el conflicto positivo o negativo de competencias, todo ello empuja a que desde el derecho estatal, se consideren particularidades de los sistemas jurídicos indígenas al momento de resolver un asunto de interés institucional como lo es la materialización del principio de efectivo acceso a la administración de justicia; cuando la Corte Constitucional conoce de una acción de tutela como la que motivó la expedición de la Sentencia T-523 de 1997 donde el magistrado Carlos Gaviria, ponente del fallo, valoró la cosmogonía y principios del derecho indígena como el del remedio y la perturbación de la armonía comunitaria con las faltas de un comunero, diferenciándolo del carácter retributivo de la sanción en el derecho occidental, muestran que la comprensión del derecho étnico se convierte en un parámetro interpretativo al momento de decidir una controversia relativa a la violación o amenaza de derechos fundamentales.

En estas interacciones, el Derecho Indígena Nasa de Jambaló ha experimentado cambios sustanciales. Su corpus normativo ambiental ha evolucionado hacia una estructura similar a la de las normas estatales, reforzando el principio de autonomía y la protección del territorio. Este cambio implica una transición progresiva de la oralidad a la escritura, fruto de un proceso deliberativo por parte de órganos competentes. La estructura de sus disposiciones, como las contenidas en la Legislación de Autonomía Territorial de 2000, incluye un presupuesto normativo, un presupuesto de hecho y una sanción (remedio), similar a las normas punitivas del derecho estatal. La creación de estas normas sigue un proceso y ritualidades específicas que están registradas en documentos escritos, reconociendo la prevalencia de los derechos fundamentales constitucionales.

Este análisis no parte de una postura etnocéntrica que asuma que el Derecho Propio es moldeado o definido por el estatal. Tampoco implica que las interacciones entre ambos sistemas normativos sean un juego donde uno gana y otro pierde. Los cambios buscan lograr finalidades importantes para el derecho indígena, como la defensa de su autonomía y territorio, sin desconocer que estas

relaciones, en muchos casos, ocurren en contextos de conflictividad y tensión. La apropiación de conceptos, instituciones o procedimientos del derecho formal ha contribuido, en efecto, a que los pueblos nativos se protejan «a sí mismos a través tanto de la afirmación de su diferencia cultural como de la apropiación de funciones estatales» (Rappaport, 2008, p. 259).

Al aceptar algunos postulados del derecho estatal, impuestos por los mecanismos explícitos o sutiles, el derecho indígena refleja su carácter semiautónomo en los términos de Moore (1978), es decir, aunque en su espacio, el resguardo cuenta con la facultad de crear normas y de garantizar su cumplimiento por medio de la coacción, es susceptible de ceder en algunos casos a reglas externas provenientes de espacios, matrices o jurisdicciones más extensas donde se encuentran inmersos (en nuestro caso, el municipio, el departamento, o la nación), mostrando la existencia de filtros que facilitan la interacción entre sistemas normativos, pero también de barreras que impiden transformaciones de ciertas instituciones jurídicas consideradas fundamentales en cada derecho. En palabras de Moore (1978):

El campo social semiautónomo tiene la capacidad de hacer reglas y los medios para inducir o coaccionar el cumplimiento; pero al mismo tiempo se establece en una matriz social más amplia que puede, y de hecho lo hace, afectar e invadirlo, a veces bajo su propia instancia¹⁹⁴ (pp. 55-56).

El derecho estatal colombiano no ha estado exento de ceder a instituciones jurídicas resultantes de las reivindicaciones de autonomía de los pueblos indígenas en su dilatado proceso de resistencia, también se ha moderado al consagrar constitucional, legal y jurisprudencialmente, principios como el de multiculturalidad, autonomía o autodeterminación de los pueblos indígenas, o cuando ha reconocido doctrinas como los estudios poscoloniales por parte de tribunales constitucionales al momento de resolver determinados casos (ver, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Constitucional T-015 de 2015, que referencia los estudios poscoloniales latinoamericanos para dar cuenta de dispositivos sociales que esconden prácticas racistas), o cuando por mandato de sistemas normativos transnacionales como el del sistema interamericano de derechos humanos, debe ajustar su ordenamiento legal o constitucional para no incumplir las obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Traducción libre del autor.

¹⁹⁵ Ver, por ejemplo, la Sentencia del 20 de noviembre de 2013 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia.

Disputa por la apropiación de los recursos naturales: perspectiva externa e interna

Controlar el territorio y los elementos que lo componen, ayuda a gobernar a los agentes sociales que lo ocupan, y el control de las personas, bien sea por su libre consentimiento o por la amenaza del uso de la fuerza, legitima¹⁹⁶ la autoridad de quien ejerce esa potestad y del instrumento prescriptivo en que se funda para lograr ese objetivo.

El factor primordial de disputa entre la institucionalidad ambiental oficial y las autoridades indígenas es el tocante al control del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Quien determine y, más importante, asegure el cumplimiento de las condiciones para el acceso, extracción, manejo y protección de los elementos constitutivos de la naturaleza, se erigirá como la verdadera autoridad ambiental en el territorio.

Desde un enfoque formal legal, solo la Corporación Autónoma Regional del Cauca tiene la capacidad de pronunciarse sobre el uso, manejo y aprovechamiento de recursos naturales en el territorio del resguardo, esto porque la Ley 99 de 1993 le otorgó esa función. Si bien a la comunidad indígena de Jambaló se le reconoce algún grado de autonomía en el manejo de sus asuntos, desde esta perspectiva formal no tendría la capacidad de pronunciarse en relación con solicitudes de uso de recursos naturales, de hecho, en la entrevista realizada al exdirector de la Dirección Territorial Norte de la CRC, Franci Andrés Gómez, o al técnico de esa misma entidad, Hugo Jair Lucumí, cuando fueron preguntados sobre si estaban de acuerdo con que las comunidades indígenas y afrocolombianas otorgaran autorizaciones de uso de recursos naturales, ambos respondieron que ellos no son autoridades ambientales en los términos de ley, que ese papel solo lo desempeña la CRC.

Valiéndose del mismo derecho formal, la comunidad indígena de Jambaló señala que el atributo constitucional de autonomía étnica y de propiedad colectiva del

¹⁹⁶ Se subraya la dificultad en acordar una definición satisfactoria de «legitimidad», algunos, como Tilly (2007, p. 4), sostienen que la «legitimidad se deriva de la conformidad con un principio abstracto o del consentimiento del gobernado (o de ambas a la vez)», otros, como Stinchcombe (citado por Tilly, 2007), dicen que la legitimidad depende poco de esos dos elementos de principios abstractos o consentimiento del gobernado y mejor la define como la «probabilidad de que otras autoridades intervengan para confirmar las decisiones de una autoridad determinada. Otras autoridades, añade, estarán especialmente dispuestas a confirmar las decisiones de una autoridad cuestionada cuando ésta ejerza control sobre una fuerza considerable. Tanto el miedo a las represalias como el deseo de mantener un entorno estable son razones que recomiendan esta regla general, que recalca la importancia del monopolio de la fuerza ejercido por la autoridad» (Tilly, 2007, p. 4).

territorio les asegura la capacidad de admitir o rechazar solicitudes de uso de recursos naturales. A lo cual se agrega que el proyecto de Legislación de Autonomía Territorial de Jambaló (ver Capítulo 2) consagra que los Nej Wesx son quienes permiten o niegan esas solicitudes de acceso, exceptuando el otorgamiento de licencias ambientales y de salvoconductos «para el transporte de materiales explotados en el territorio» cuya competencia corresponde a la CRC, es decir, la comunidad indígena se reserva la facultad de pronunciarse sobre cualquier solicitud de autorización, exceptuando la licencia ambiental y el salvoconducto de movilización forestal que, para ellos, competen a la CRC.

La Ley 99 de 1993 no ayuda al esclarecimiento de esta discrepancia institucional. Por un lado, el artículo 67 de esa ley dice que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes de los municipios en materia ambiental, esto es, la facultad normativa (artículo 313 numeral 9 de la Constitución), la de expedición de algunos permisos (como el de emisión de ruido del cual trata el artículo 89 del Decreto 948 de 1995), y la facultad sancionatoria, pero el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 pareciera darles un papel protagónico al consagrar que:

la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

El artículo 76 de la Ley 99 de 1993 admite dos interpretaciones. La primera sostiene que la decisión sobre la explotación de un recurso debe ser tomada por la Corporación Autónoma Regional, previa consulta a las autoridades del resguardo. Esta consulta debería ser vinculante, dado que el encabezado del artículo establece que dicho aprovechamiento debe realizarse sin afectar la integridad cultural y social de la comunidad. En este escenario, sería la comunidad quien determinaría si el proyecto, obra o actividad interesada en obtener un permiso atenta contra su integridad social o cultural. Permitir que sea exclusivamente la Corporación quien decida, desde una perspectiva externa y ajena a la cultura indígena, si una actividad afecta el componente cultural o social, vaciaría de contenido la finalidad participativa que establece la norma. La otra interpretación sugiere que son las autoridades del resguardo quienes, bajo la figura de «consulta», confieren o niegan directamente las solicitudes de acceso a recursos en sus territorios.

En la práctica, el control de los recursos del resguardo lo ejercen casi por completo las autoridades étnicas. Esto se justifica, en parte, por el sentimiento de unidad de los miembros de la comunidad y la tradicional desconfianza hacia las Corporaciones Autónomas, que son percibidas como permisivas ante actividades

de alto impacto, como la minería. Además, los funcionarios de la Dirección Norte de la CRC reconocen que deben pedir autorización a las autoridades del resguardo antes de ingresar al territorio para realizar actividades de vigilancia y control. No obstante, sostengo que ese control es casi pleno, ya que el Estado, mediante mecanismos sutiles de imposición —como los instrumentos económicos (v.gr. la cofinanciación de un proyecto productivo)—, obliga a las comunidades indígenas a aceptar, a regañadientes, el carácter de autoridad ambiental de la CRC, al exigirles tramitar concesiones o autorizaciones ante esa entidad para evaluar la posibilidad de recibir apoyo económico.

Con fundamento en el derecho estatal, vemos una perspectiva externa¹⁹⁷ defendida por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, que reafirma su calidad de única autoridad ambiental competente en la permisión de uso de recursos y control de su utilización en el resguardo de Jambaló, y otra perspectiva interna argumentada por las autoridades étnicas que bajo el principio constitucional de autonomía reclaman ese rol.

Sin embargo, también existe una perspectiva externa dirigida a fundamentar el carácter de autoridades ambientales de las comunidades indígenas. En un comunicado de prensa del 30 de octubre de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó que sometió un caso (demanda) a la Corte Interamericana, contra el Estado colombiano por la presunta violación de obligaciones de la Convención Americana en relación con el pueblo U'wa. Uno de los aspectos relevantes del caso es que, para la Comisión, el hecho de crear el Parque Natural El Cocuy, ubicado en jurisdicción de la comunidad U'wa, y otorgarle su administración y manejo a la Unidad de Parques Naturales (entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y no al pueblo U'wa, viola el derecho a la propiedad colectiva y de participación por cuanto «sus autoridades son quienes tienen el conocimiento ancestral para poder determinar si el ingreso de visitantes puede afectar su equilibrio espiritual y su subsistencia cultural» (Comisión Interamericana, 2020). Para el derecho formal nacional, el argumento de la Comisión Interamericana resulta problemático, pues por virtud del Decreto Ley 3572 de

¹⁹⁷ Es «perspectiva externa» porque es asumida por un órgano institucional sin presencia física permanente en el territorio, pero con presencia «metafísica» en el sentido que le confiere Thompson Ford (2020), ya que desde una perspectiva legal ejerce autoridad en el territorio. La presencia «metafísica» la explica Thompson Ford (2020) de manera clara y simple: «Uno está metafísicamente presente en la jurisdicción de su domicilio aún cuando la persona esté de hecho caminando por las calles de una ciudad extranjera. Su presencia en el lugar de residencia es real a efectos legales. La localización física de su cuerpo es irrelevante» (Thompson Ford, 2020). Esa presencia metafísica, tratándose de una entidad con funciones de vigilancia y control, no asegura su rol de autoridad ambiental, otro órgano o persona con presencia en el territorio y recursos para desplegar medidas coercitivas o ajustar el comportamiento de la población a determinadas prescripciones, podría asumir esa condición de autoridad ambiental de facto.

2011 (artículo 1), la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales le corresponde a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, esto es, un criterio formal-orgánico a la hora de asignar competencias y funciones a las entidades estatales, y a lo que apunta la Comisión es a observar un criterio sustancial que atienda las realidades del territorio y de las comunidades que lo ocupan para determinar quién debe actuar como autoridad ambiental.

En otros términos, si en jurisdicción de un Parque Nacional hay presencia de comunidades étnicas, la administración y manejo de los recursos naturales renovables de esa área protegida, al menos en el espacio geográfico que coincide con los límites del resguardo indígena, le corresponderá, bajo la interpretación de la Comisión Interamericana, a esa comunidad en ejercicio del principio de autonomía y del derecho de propiedad colectiva. Tal interpretación podría extenderse a las comunidades afrodescendientes tradicionales de las cuales habla la Ley 70 de 1993, en razón a que también se les reconoce los derechos convencionales de propiedad colectiva y de autonomía cultural, al respecto ya se había pronunciado la Corte Interamericana en el Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, donde ese tribunal sostiene lo siguiente:

[...] se protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes, guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Debido precisamente a esa conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica, 2013).

Ese criterio material (presencia de comunidad étnica y arraigo con el territorio) constituye un reto para la interpretación legal oficial, sustentada en el discurso de la distribución reglada de competencias, es decir, un órgano estatal solo puede hacer lo que la norma le señale (ver, por ejemplo, el artículo 6 y 121 de la Constitución Política). De aceptarse la solicitud presentada por la Comisión a la Corte Interamericana, representaría un hito en la institucionalidad ambiental del país y en la comprensión de las comunidades indígenas como autoridades ambientales, ya que ni siquiera se requeriría de ley que asigne competencias a las comunidades étnicas para el manejo de los recursos naturales renovables en sus territorios, con base en ese criterio material podría autorizar su uso bajo las condiciones establecidas por sus normas propias, sin requerir de la intervención de las Corporaciones Autónomas u otras autoridades como la Unidad de Parques.

Debido a la unidad de los integrantes de la comunidad, en buena medida fundamentada en la tradición cultural o en la apropiación colectiva de su territorio, las autoridades tradicionales han ganado el respaldo social en esa lucha por el posicionamiento como los únicos con potestad de autorizar el uso de recursos o reprender las faltas contra el medio ambiente. La Ley o, en este caso, la interpretación de la ley desde la perspectiva externa no puede abstraerse del contexto social en donde ella opera porque, como acertadamente recuerda Cochrane (1971, p. 93) «es la sociedad la que controla a la ley y no al contrario», en el mismo sentido anota Moore (1978) cuando comenta que:

La ley y el contexto social en el que opera deben inspeccionarse conjuntamente. Como ha dicho Selznick, ya no es necesario «argumentar la interdependencia general del derecho y la sociedad». Sin embargo, aunque todos reconocen que las reglas exigibles establecidas y reformuladas en las instituciones legales, en las legislaturas, los tribunales y las agencias administrativas, también tienen un lugar en la vida social ordinaria, ese lugar normalmente es donde menos se estudian¹⁹⁸ (p. 55).

La perspectiva externa o interna es igualmente acogida por quien requiere el acceso al recurso natural, a fin de determinar a cuál órgano recurre para obtener el permiso (autoridades étnicas o CRC).

Si el interesado en erradicar una especie forestal o en captar agua de un río para un uso agrícola (riego o silvicultura) es un comunero y habita en el resguardo, seguramente tramitará la autorización ante la Junta de Acción Comunal o el Nej Wesx, por reconocerlos como las autoridades ambientales del territorio desde una perspectiva interna. Por el contrario, si quien quiere aprovechar recursos naturales en el resguardo es un foráneo, es posible que pida la autorización a las autoridades étnicas por la presión o reproche social que eventualmente puede recibir de la comunidad o de la guardia indígena si es descubierto haciendo uso del agua o del recurso forestal sin su permiso, aunque lo más probable es que tramite la solicitud ante la CRC porque al hacer una valoración, bajo la perspectiva externa, de las medidas coactivas por evadir el trámite ante la Corporación Autónoma, estas resulten más drásticas¹⁹⁹ que las sanciones a recibir por incumplimiento del ordenamiento normativo indígena, o porque evalúa que los recursos (económicos, jurídicos) a invertir en el marco de un proceso sancionatorio ambiental adelantado por la CRC son mayores a los que supondría un proceso ante las autoridades étnicas, o porque al considerar un escenario con imposición de sanción tanto por la comunidad indígena como por la CRC encuentra que esta

¹⁹⁸ Traducción libre del autor.

¹⁹⁹ Las multas mencionadas en la Ley 1333 de 2009 pueden ser de hasta 5.000 smlmv.

última tiene jurisdicción coactiva, es decir, tiene potestad de embargar bienes que obliguen al pago de la sanción económica impuesta, aspecto inexistente en el ordenamiento del resguardo de Jambaló.

Semejanzas y diferencias de los sistemas normativos con contenido ambiental de Jambaló y Santander de Quilichao

Al comparar los ordenamientos de Jambaló y Santander de Quilichao descubrimos semejanzas y diferencias que reflejan, en parte, las interacciones entre el derecho estatal e indígena y el interés del Estado y de la misma comunidad en regular y controlar el acceso al medio ambiente y contribuir a su protección. A lo largo del texto se han mencionado algunas de esas diferencias o semejanzas (v.gr. el énfasis en la responsabilidad objetiva en el resguardo de Jambaló y de responsabilidad subjetiva en el derecho estatal), pero en este acápite nombraremos otras en materia de finalidad normativa, producción normativa, principios jurídicos y naturaleza general de la estructura normativa.

Finalidad normativa

En apartes previos, anotamos que el artículo 1 de la Ley 23 de 1973 precisó la finalidad del derecho ambiental colombiano: la defensa de la salud y bienestar de los habitantes del territorio nacional, *telos* elevado a rango constitucional con el derecho colectivo al goce de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución), en otras palabras, se regula la práctica de ciertas actividades y el acceso a recursos naturales porque un uso indiscriminado conduce a su agotamiento y a la pérdida de su calidad lo cual trae un impacto sobre el bienestar y la salud de las personas.

Al revisar documentos como el ATEA (Autoridad Territorial, Económico, Ambiental) adoptado por el CRIC y acatado por el resguardo de Jambaló, o el proyecto de Legislación de Autonomía Territorial frente Medio Ambiente -LATMA- constatamos que la finalidad del tratamiento normativo de lo ambiental está encaminada a «mantener el equilibrio y la armonía» pero desde el ejercicio de su autonomía en el control del territorio. En el proyecto de LATMA, por otro lado, se consagra que el objetivo de sus reglas es el fortalecimiento del «ejercicio de control, administración y defensa del territorio en su integralidad garantizando la autonomía y el afianzamiento de nuestras Autoridades Tradicionales como legítimas Autoridades Culturales, territoriales, Ambientales y Económicas de los pueblos indígenas del Cauca».

El concepto de equilibrio y armonía incluye el elemento humano; no puede haber protección ambiental si se afecta la armonía del colectivo. Una alteración ambiental no solo impacta el recurso en sí mismo o a los individuos o grupos que sufren directamente sus efectos negativos. Dado que la comunidad está intrínsecamente ligada a su territorio, cualquier impacto grave afecta tanto la armonía interna de la comunidad como su relación con el entorno.

Aunque ambos sistemas normativos (estatal e indígena) generan efectos positivos sobre los elementos constitutivos de la naturaleza, ya que disuaden conductas dañinas mediante la amenaza de dispositivos punitivos, las finalidades que persiguen presentan diferencias. En el sistema estatal, la protección del medio ambiente busca garantizar condiciones óptimas de existencia (la protección es el medio y la salud humana es el fin). Por otro lado, el sistema indígena procura mantener la armonía y el equilibrio de la naturaleza, subrayando la autonomía en el control del territorio, lo cual constituye una verdadera reivindicación política. Para los pueblos indígenas, la armonía del medio ambiente es el fin, y se alcanza a través de la autonomía y el control del territorio.

Producción normativa

La producción normativa verde en el municipio de Santander de Quilichao reside en el Concejo Municipal, cuerpo colegiado elegido por voto popular, por expresa remisión de la Constitución Política (numeral 9 del artículo 313) o de la Ley (v.gr. el Acuerdo del comparendo ambiental de Santander de Quilichao expedido por mandato de la Ley 1259 de 2008) y en algunas ocasiones es el alcalde quien regula, vía decreto, algunos temas de forma limitada, porque esa facultad se la ha concedido la norma superior, por ejemplo, cuando formula un decreto adoptando un plan parcial, instrumento que desarrolla algunas disposiciones ambientales. Esa competencia normativa ambiental del municipio, en todo caso, está subordinada al cumplimiento de los principios legales de gradación normativa (respeto por la norma superior) y de rigor subsidiario (el asunto a regular debe hacerse en forma más drástica).

El proceso de creación de normas en Santander de Quilichao es complejo debido al exceso de formalidades y ritualidades que guían sus diferentes fases, las cuales están previstas en normas superiores, como la Constitución de 1991, que establece los órganos competentes, y leyes como la Ley 136 de 1994 o el Decreto 1333 de 1986, que describen el procedimiento y los principios de este proceso. El resultado final, el acto administrativo de carácter general, aunque goza de presunción de legalidad, es susceptible de control judicial por diversas causas, entre ellas, la violación del ordenamiento superior. Además, tratándose del Concejo municipal, el proceso

requiere una especie de visto bueno por parte del alcalde, quien puede objetarlo y negarse a sancionarlo si lo considera ilegal, inconstitucional o inconveniente.

En el caso del resguardo de Jambaló, la competencia normativa recae en la Asamblea, un cuerpo colegiado que, a diferencia del Concejo municipal, no es de elección popular, sino de participación directa de todos los comuneros. La Asamblea puede delegar en las autoridades tradicionales, los Nej Wesx, la formulación de ciertas reglas, o realizarla directamente, como sucede actualmente con el Plan de Vida, un documento en proceso de construcción. El ejercicio de creación normativa está limitado por la Ley de Origen y por el principio de autonomía política y territorial, lo que implica que el proceso de formulación de una disposición normativa no está formalizado en comparación con el del municipio.

La Asamblea, por ejemplo, no se restringe a términos temporales al momento de evaluar un proyecto de norma, tampoco se sujeta a reglas procesales escritas e invariables, si bien hay espacios de deliberación o discusión como los tiene el Concejo municipal de Santander de Quilichao, son más flexibles en cuanto al tiempo que duran (pueden tomar varios días), la participación de los comuneros no se limita temporalmente (como ocurre en los Concejos municipales con el término dado a las bancadas para intervenir), la misma comunidad determina cuánto debe tomar el proceso de creación normativa, el producto, la norma, no es pasible de control alguno ante otra autoridad (interna o externa), ya que la Asamblea cumple una doble función, normativa y judicial, y las decisiones se toman por consenso, no por mayorías reglamentadas (simple, absoluta, especial) como en el caso de los Concejos municipales.

Principios fundamentales de cada sistema normativo

Identificamos dos clases de principios en los ordenamientos ambientales de Santander de Quilichao y Jambaló: Unos referidos al proceso de creación de normas y otros a su aplicación. En relación con los primeros, Santander de Quilichao atiende varios de orden constitucional y legal, pero resaltamos el principio de descentralización político-administrativa que le da autonomía limitada en materia normativa, el de gradación normativa y el de rigor subsidiario, mientras que en Jambaló prevalecen los principios de autonomía política, jurídica y territorial, participación comunitaria²⁰⁰ y liberación de la madre tierra.

²⁰⁰ El principio de participación comunitaria es aplicable al proceso de producción normativa adelantado en un Concejo municipal, pero es visto como algo tangencial y subordinado al cumplimiento de ciertas formalidades. En su mayoría, esa participación es pasiva, se permite la asistencia a las sesiones del Concejo, pero solo para escuchar las intervenciones de los concejales, y si se les

El principio de liberación de la madre tierra, mencionado en el artículo 6 del documento ATEA, tiene el siguiente desarrollo:

Artículo 6. La Madre Tierra: la madre tierra y sus espacios de vida, por ser patrimonio ancestral y por hacer parte de ella, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible, fundamentado en las resoluciones del páramo de Pisco, de Vitoncó, de Jambaló, de Tafinu y demás mandatos de los congresos locales, zonales y regionales.

En función del cuidado de la Madre tierra, la autonomía territorial y el gobierno propio, excluirán de la distribución territorial, la extracción y usufructo económico a: sitios sagrados, nacimientos de agua, páramos, bosques, humedales, etc.

[...]

Hacer un manejo especial de los sitios sagrados tales como páramos, lagunas, cerros, lomas, picos, nevados, peñas, miradores entre otros. Presentando propuestas, proyectos a las entidades correspondientes para reubicar a los comuneros que por necesidad tienen posesión en zonas aledañas en estos lugares y hacer respetar las decisiones que se tomen al respecto.

El principio de liberación de la madre tierra es orientador del proceso de creación normativa. Se convierte en un marco que apremia a tratar, en forma especial, al agua y al ecosistema de páramos.

Los principios del derecho oficial municipal guardan una relación estrecha con el procedimiento de formación del acto administrativo de carácter general, en tanto los del derecho indígena enfatizan el carácter supremo de la Asamblea y de su autonomía política, territorial y jurídica.

Frente a los principios de aplicación, ambos hacen uso del principio de prevención cuando señalan que el acceso a recursos naturales exige autorización, la cual incluye obligaciones de prevención, mitigación, reducción o compensación de las eventuales afectaciones a presentar con la intervención humana. El principio de precaución también encuentra su lugar en el ordenamiento indígena y su estructura es prácticamente igual al desarrollo que este principio tiene en artículo 1 de la Ley 99 de 1993:

Artículo 7. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica y desde la cosmovisión de

permite intervenir, deben registrarse previamente y hacerlo por un término previamente delimitado, amén que sus argumentos tienen un simple carácter orientador.

los pueblos. No obstante, las autoridades tradicionales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación de la madre tierra (Documento ATEA).

La diferencia en la textura normativa del principio de precaución radica en que la duda sobre el riesgo de una actividad, sustancia, elemento o producto no es solamente científica, incluye la duda desde su «cosmovisión», la cual se puede producir por elementos espirituales como la percepción de los Thê Walas o de carácter político dado por la concepción del territorio.

Otros principios tácitamente expresados en Jambaló, son el de función ecológica de la propiedad y el de contaminador-pagador. El primero se materializa con prácticas culturales como el refrescar nacimientos y ojos de agua realizado por los Thê Wala, la concepción de la naturaleza como su madre, el papel de la armonía y el equilibrio en su cosmovisión y, por supuesto, el reconocimiento institucional, por parte del Ministerio de Ambiente del cumplimiento de ese principio, pues el artículo 87 de la Ley 160 de 1994 dice que «las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes».

El segundo se aprecia en Jambaló con la adopción de instrumentos de carácter económico como las multas o la orden de compensar especies forestales aprovechadas sin autorización. En Santander de Quilichao se manifiesta con el pago de multas impuestas por el municipio por infracción a las normas ambientales de la Ley 1801 de 2016, o por la Dirección Territorial Norte de la CRC con el recaudo de tasas ambientales como las retributivas o las tasas por uso de agua, o por el pago de multas en el marco de un proceso sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009.

Naturaleza general de las prescripciones

Las normas ambientales del resguardo de Jambaló tienen una naturaleza sustantiva o prescriptiva deontológica, ya que regulan la conducta, imponen deberes o establecen prohibiciones, con la posibilidad de aplicar sanciones para proteger un bien jurídicamente relevante, como el territorio o los recursos naturales. En contraste, la mayoría de las normas ambientales del municipio de Santander de Quilichao son de naturaleza instrumental o funcional, orientando la actividad institucional bajo los principios de coordinación, colaboración armónica y descentralización.

Esto no implica que en el resguardo de Jambaló no haya espacio para la formulación de normas sobre la planificación territorial. De hecho, en el proceso actual de construcción del Plan de Vida del resguardo se consideran temas relativos a la planificación del territorio, al control ejercido por las autoridades étnicas y a la coordinación con autoridades estatales para la ejecución oportuna de ciertas funciones, como las asignaciones presupuestales. Asimismo, se destaca que en su momento el municipio de Santander de Quilichao reglamentó el instrumento de control y manejo denominado «comparendo ambiental», que contiene varias reglas con conductas prohibidas, cuya realización conlleva la imposición de medidas correctivas o sanciones, lo que evidencia el componente coactivo en algunas actuaciones del municipio.

Conclusión

En el resguardo indígena de Jambaló, existe un derecho dominante con contenido ambiental propio, que antecede la formación del Estado. Sin embargo, también está presente un sistema normativo estatal, el cual opera en algunos casos por remisión directa de una norma del cabildo, como sucede con la tramitación de salvoconductos para la movilización de recursos naturales ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Asimismo, este sistema estatal ejerce cierta influencia en el comportamiento social del resguardo mediante mecanismos de imposición explícitos o velados, manteniendo una pretensión de superioridad en el territorio.

La coexistencia de normas de dos sistemas u órdenes normativos en un espacio determinado genera interacciones que impactan la morfología de cada derecho. Cada sistema dispone de mecanismos que funcionan como filtros, permitiendo el intercambio de ciertas figuras o instituciones jurídicas, para apropiarse de ellas, utilizarlas como herramientas o adecuarlas a sus propios intereses. Cuando estos mecanismos jurídicos externos ingresan a un sistema normativo determinado, se producen cambios en la forma en que opera el derecho receptor, que los adapta o utiliza, lo que evidencia el carácter semiautónomo de los campos sociales donde se produce cada sistema normativo. En otras ocasiones, estas capas porosas se cierran mediante barreras que intentan preservar un margen de autonomía o identidad para cada orden normativo.

Estas relaciones, intercambios y barreras entre sistemas normativos muestran, en la práctica, una complementariedad entre el derecho indígena y el estatal, más que una subordinación del primero al segundo. El reconocimiento por parte de funcionarios de la CRC de que no pueden ingresar al territorio del resguardo de

Jambaló sin autorización, o el hecho de que las comunidades indígenas recurran a instancias internacionales, como el sistema interamericano de derechos humanos, para proteger sus derechos a la propiedad colectiva, a la consulta previa y a la autonomía en la gestión de los recursos naturales, subraya el carácter complementario de las relaciones entre ambos sistemas normativos. Al mismo tiempo, estas interacciones mejoran los mecanismos jurídicos de protección al medio ambiente en ambos contextos.

Epílogo

Jano, el dios de las puertas en la mitología romana, era representado con dos caras, cada una mirando en direcciones opuestas de su perfil. Uno de esos rostros se asociaba con lo positivo, con la elección acertada; el otro, con el error, la decisión equivocada. El medio ambiente en el norte del Cauca, como Jano, presenta dos rostros visibles: uno de abundancia de recursos naturales renovables, como los forestales y los hídricos, y el otro marcado por su amenaza y afectación debido a actividades como la ganadería, los cultivos ilícitos, la minería o la contaminación de aguas por residuos provenientes de actividades agroindustriales, comerciales o domésticas.

Las causas de este rostro negativo de la conducta humana sobre la naturaleza son diversas: la falta de educación ciudadana, la ausencia de vigilancia y control en ciertos lugares debido a su difícil acceso, la falta de oportunidades laborales dignas, que facilita la cooptación de personas, especialmente jóvenes, en actividades ilegales altamente impactantes como la minería, el narcotráfico o el tráfico de fauna y flora. A esto se suma la debilidad institucional por la precariedad de recursos, la falta de correspondencia entre el mundo normativo y la realidad en ciertos territorios de la nación, o la ficción de que solo el derecho estatal o las instituciones oficiales pueden resolver los problemas ambientales, desechando así la pertinencia o legitimidad de soluciones basadas en el consenso comunitario.

Gran parte de la responsabilidad de enfrentar estos desafíos recae en el papel y trabajo de las entidades estatales, cuyas políticas, decisiones y normas influyen directa o indirectamente en la economía local, el estado del medio ambiente y el comportamiento social. Sin embargo, no se puede desconocer que, por razones como conveniencia, desconfianza hacia las autoridades estatales o debilidad institucional, entre los agentes sociales se han gestado acuerdos para regular y controlar aspectos de la vida social, con el fin de responder a los problemas que amenazan sus territorios y ponen en riesgo la convivencia.

Este texto da cuenta, precisamente, de algunos acuerdos alcanzados por una comunidad específica: los Nasa del resguardo de Jambaló. Debido a sus tradiciones, su arraigo en el territorio, su postura política, su cosmovisión y, en menor medida, al reconocimiento constitucional, han construido un entramado normativo con contenido ambiental, acorde con los desafíos que implica la conservación de ciertos recursos naturales, así como con la necesidad de un uso racional o sostenible, ya que su economía depende, en gran medida, del aprovechamiento del suelo, las aguas y la flora.

Al analizar esas normas, su forma de producción, los actores sociales involucrados en su creación, aplicación y adjudicación, sus debilidades (v.gr. las confusiones suscitadas por la competencia en la adjudicación), las estrategias de fortalecimiento de su aparato normativo a nivel externo (paso gradual de un sistema basado en la oralidad a la escritura, fundamentarse en normas estatales para reforzar su autonomía, etc.), en especial, sus relaciones e interacciones con el derecho estatal, se corrobora que la aparente debilidad estatal en una conflictiva región del Cauca, obliga a los agentes sociales a suplir esa ausencia oficial en aras de regular el acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación de elementos constitutivos de la naturaleza, utilizando para ello figuras o instrumentos propios del derecho estatal que refuerzan la legitimidad y efectividad de esas prescripciones.

Se habla de «aparente debilidad estatal» porque el Estado utiliza mecanismos explícitos y sutiles, mencionados en el cuarto capítulo, que de una u otra forma repercuten en el territorio y en esos ordenamientos alternativos, a efectos de renovar el protagonismo y legitimidad de su derecho, una especie de control de tutela que le permite al Estado ejercer, así sea de una forma indirecta, una autoridad que, *prima facie*, muchos perciben como inexistente.

En nuestro esfuerzo por comprender el alcance de algunas disposiciones normativas, tanto estatales como alternativas, nos encontramos con diversas dificultades en su interpretación, lo que inevitablemente se convierte en fuente de conflicto. Por ejemplo, aunque algunas reglas, como las de la Legislación de Autonomía Territorial de 2000, permiten imponer sanciones, como multas, a personas ajenas al territorio y sus tradiciones, se evidencian limitaciones en la efectividad para hacer cumplir su pago. A diferencia del derecho estatal, que cuenta con instrumentos como la jurisdicción coactiva o el registro del infractor en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (artículo 182 de la Ley 1801 de 2016), el cual impone cargas adicionales, tales como la imposibilidad de contratar con el Estado, ser nombrado o ascendido en un cargo público, obtener o renovar el permiso de tenencia o porte de armas, o registrar o renovar la inscripción mercantil en las Cámaras de Comercio, hasta no saldar la deuda con el Estado.

Si, en aras de la discusión, se argumentara que las multas impuestas a foráneos pueden ser exigidas mediante mecanismos judiciales propios del derecho estatal, esa opción supondría admitir una relación de dependencia jurídica. Esto sería indeseable para la comunidad, ya que implicaría un fuerte golpe a su entendimiento del principio de autonomía política, territorial y jurídica.

Otra fuente de conflicto en la interpretación legal se encuentra en la concepción diametralmente opuesta sobre el carácter de autoridad ambiental de las comunidades indígenas. Desde una lectura oficial, solo los órganos con funciones de

Corporación Autónoma Regional son considerados verdaderas autoridades ambientales en el territorio, siendo los únicos facultados para pronunciarse sobre solicitudes de acceso, uso o aprovechamiento de recursos naturales, así como para realizar actividades de inspección, vigilancia y control en el territorio. Sin embargo, el propio ordenamiento estatal no es claro al respecto, dado que: a) el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 admite una interpretación favorable a la actividad de control de los recursos por parte de las comunidades indígenas, b) la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es concluyente en ese aspecto específico, y c) el reconocimiento constitucional de los principios de autonomía y de diversidad étnica y cultural sustenta la naturaleza de autoridad ambiental de los cabildos.

El objetivo general de este trabajo era analizar el aporte de los sistemas normativos con contenido ambiental del municipio de Santander de Quilichao y del resguardo de Jambaló a la protección del medio ambiente, así como las interacciones, intercambios o barreras entre esos órdenes jurídicos, específicamente el derecho estatal y el derecho propio indígena. Tanto el derecho estatal como el comunitario indígena incorporan normas orientadas a la prevención (requerimiento de autorizaciones previas para la intervención de recursos naturales), corrección (reglas para la suspensión inmediata de actividades dañinas) y compensación o restitución del medio ambiente (normas sobre compensación de especies forestales, por ejemplo).

A nuestro juicio, las disposiciones ambientales del resguardo de Jambaló, a diferencia de las estatales, que suelen ser más abstractas y generales, reflejan un tratamiento específico de la realidad ambiental de sus territorios y de su cultura. En este sentido, se hace referencia a actividades extractivas como la minería, el cultivo de plantaciones ilícitas o la intervención de áreas sagradas y cuerpos de agua (como los nacimientos), que son percibidos como factores recurrentes de deterioro ambiental. Estas actividades no solo socavan la base natural, sino también la cultura, autonomía y autodeterminación de la comunidad, dada la fuerte conexión e interdependencia entre esta y su territorio.

Las disposiciones sobre el cuidado y la protección de la naturaleza a menudo surgen de intercambios, interacciones o conflictos entre los distintos sistemas normativos, en este caso, el estatal y el indígena. Estas interacciones pueden darse por diversas razones, como la necesidad de incorporar instituciones jurídicas externas para mejorar la protección ambiental. Un ejemplo de esto es la apropiación y ajuste del principio de precaución en el ordenamiento indígena, que incluye no solo la investigación científica como base para la elaboración de políticas ambientales, sino también su cosmovisión. En el caso del derecho estatal, se ve obligado a realizar consultas previas a las comunidades étnicas para tener

en cuenta su perspectiva antes de otorgar o no una autorización ambiental para un proyecto, obra o actividad en sus territorios.

Otra razón para estas interacciones o intercambios es la búsqueda de legitimidad frente a agentes externos. Por ejemplo, la presentación por parte de miembros de las comunidades indígenas de instrumentos del derecho estatal, como la acción de tutela, para la defensa de derechos fundamentales como la propiedad colectiva o la consulta previa, ha llevado a la Corte Constitucional a establecer límites a la intervención del Estado o de normas oficiales en territorios indígenas, excepto en los casos que reconocen el principio de primacía constitucional o garantizan derechos fundamentales, como la dignidad humana.

No se puede ignorar que las interacciones o conflictos entre sistemas normativos, facilitados por dispositivos denominados «filtros» o «barreras», se fundamentan en gran medida en la intención de crear y controlar espacios, así como los elementos y agentes que los ocupan. Por un lado, el concepto de jurisdicción en el derecho estatal divide el territorio nacional en unidades medibles, con límites definidos a partir de criterios jurídicos (jurisdicción electoral, político-administrativa, funcional), con el propósito de controlar el espacio físico y las relaciones sociales que allí se desarrollan. Por otro lado, en el derecho indígena, el desarrollo normativo de las relaciones entre el hombre y la naturaleza busca resistir esos intentos de control externo sobre sus territorios y, en consecuencia, fortalecer su autonomía jurídica y política hacia el exterior. La regulación efectiva del acceso a la naturaleza se convierte, en este contexto, en un dispositivo de dominio territorial, de supremacía política en un espacio físico determinado, y de resistencia contra el colonialismo normativo.

Estas interacciones constantes entre los sistemas normativos, propias de los campos sociales semiautónomos donde se producen, muestran una relación de complementariedad, pero no de sumisión del derecho indígena respecto al estatal. Aunque persisten algunas manifestaciones del derecho colonial, como lo evidencian ciertas referencias jurisprudenciales que describen el derecho indígena como uno que opera bajo «sus usos y costumbres», comprendiéndolo como un derecho menor en el que las normas no siguen un proceso de construcción jurídica formal, sino que son el resultado de prácticas consuetudinarias, la realidad nos enseña que, pese a este intento de «minimización» doctrinal, el derecho indígena está vivo. Sus disposiciones son acatadas en gran medida tanto por los miembros de la comunidad como por agentes externos, como los funcionarios de la CRC, quienes deben solicitar autorización para ingresar en sus territorios, reconociendo así su autoridad política y jurídica. Esto reafirma lo que la comunidad del resguardo de Jambaló establece en la Legislación de Autonomía Territorial de 2000: «En el

territorio, primero rigen las leyes y normas de la naturaleza y de la comunidad, antes que las leyes del Gobierno».

El derecho indígena, entonces, tiene un carácter «híbrido» (De Sousa Santos, 2018, p. 60), ya que su reconocimiento constitucional lo convierte en una justicia oficial, al punto de denominarse «jurisdicción especial», pero su funcionamiento se rige por «normas, principios y lógicas radicalmente distintas a las que subyacen en el derecho estatal oficial» (De Sousa Santos, 2018, p. 60).

Asimismo, se destaca el carácter de campo social semiautónomo de la comunidad del resguardo de Jambaló, que cuenta con la capacidad de generar disposiciones normativas con contenido ambiental, así como de emplear distintos medios para inducir o coaccionar su cumplimiento (Moore, 1978). Sin embargo, al estar inmersa en una matriz social más amplia, esta comunidad se ve afectada o transformada, en mayor o menor medida, por las normas de otros campos sociales semiautónomos, muchas veces bajo su propia iniciativa, como ocurre cuando diseña filtros para permitir el intercambio de ciertos mecanismos jurídicos propios del derecho estatal.

No obstante, ese mismo campo social semiautónomo también crea y dispone de otros mecanismos o dispositivos jurídicos, que actúan como barreras, impidiendo que las normas de otros campos sociales afecten ámbitos de autonomía que se desean preservar.

Igualmente, es relevante resaltar que las relaciones o interacciones entre el sistema normativo ambiental del municipio de Santander de Quilichao y el del resguardo de Jambaló son prácticamente inexistentes. Esto se debe, por un lado, al carácter jerárquico de las autoridades ambientales estatales, que limita el papel de los municipios en este ámbito; y, por otro, al hecho de que las autoridades de Jambaló tienen un mayor y más frecuente relacionamiento con entidades de nivel nacional, como la Corporación Autónoma Regional del Cauca.

A pesar del negacionismo de los defensores del monismo jurídico o de la pretensión de universalidad y superioridad del derecho estatal, es innegable que en el país coexisten sistemas normativos de diversos orígenes, todos con la intención de regular la conducta humana y alcanzar determinados fines. Esta realidad invita a superar la visión anacrónica resumida en la frase «un Estado, un solo derecho», para transformarla en «un Estado, muchos derechos».

En su lugar, la voz oficial y quienes defienden ordenamientos jurídicos alternativos deben comenzar a reconocer la importancia que, para la protección ambiental en los territorios, tiene no solo la existencia de esas legalidades o ilegalidades, sino también las interacciones, cruces, relaciones o conflictos entre esos «derechos» o escalas de derechos (De Sousa Santos, 2020). Estas «interlegalidades» permiten

que cada uno de esos ordenamientos evolucione, se adapte con mecanismos o instrumentos más sofisticados y, en consecuencia, contribuya a la consecución del fin último: mejorar las condiciones ambientales.

No podemos caer, sin embargo, en una visión romántica del pluralismo. Aunque la regulación de la conducta humana es un factor necesario para asegurar mejores condiciones ambientales, pensar que la mera existencia de esas constelaciones jurídicas (De Sousa Santos, 2020) conducirá necesariamente a una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza es, como mínimo, ingenuo. La complejidad y la abundancia de instrumentos de intervención y manejo ambiental, que a menudo dificultan su tramitación y control; la tendencia a desvincular el derecho de las aportaciones de otras disciplinas, como la sociología, la antropología, la economía o la ciencia política, en la tarea de proteger la naturaleza; o, en el caso del derecho estatal, la existencia de obstáculos jurídicos que impiden una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones, privan al derecho de hacer un mayor aporte al principio de sostenibilidad en la región.

Lo jurídico es un factor crucial en la evaluación de la gestión del entorno natural como componente estructural del desarrollo sostenible (Sachs, 2016), pero no es el único a considerar. La apropiación por parte de la comunidad y de las autoridades de esas normas ambientales, el impacto de su aplicación en la disuasión de conductas nocivas, la evaluación de la transversalidad de lo ambiental en las entidades y órganos que ejercen autoridad en una jurisdicción, la facilidad de implementar mecanismos de participación y control social, así como la evaluación de su efectividad, la valoración de mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional, la capacidad de anticipación de riesgos ambientales, la idoneidad del factor humano encargado de aplicar las normas y, por supuesto, la consideración de los factores o variables que componen el crecimiento económico y la inclusión social como elementos adicionales del principio de sostenibilidad, son piezas esenciales en la construcción progresiva de sostenibilidad en la región.

Si bien las normas analizadas en este trabajo contribuyen al logro del principio de sostenibilidad, es necesario impulsar otros estudios que analicen aspectos igualmente importantes, como el grado de coordinación interinstitucional para asegurar el cumplimiento normativo, la eficacia de esas disposiciones en el territorio, el conocimiento que tienen los destinatarios de dichas reglas y su disposición a cumplirlas, así como el nivel de confianza que los usuarios de los recursos naturales depositan en las instituciones encargadas de garantizar su cumplimiento. Todo esto con el objetivo de realizar una evaluación integral de los componentes de gestión del entorno natural y de gobernanza, factores clave en cualquier análisis de la sostenibilidad de una región.

Referencias

- Acemoglu, D., y Wolitzky, A. (2016). *Sustaining Cooperation: Community Enforcement vs. Specialized Enforcement*. Cambridge. <https://ipl.econ.duke.edu/seminars/system/files/seminars/1393.pdf>
- Acevedo Latorre, E. (1956). *Panorama geo-económico del Departamento del Cauca*. Revista Economía y Estadística. Dane IV época, (82) año XII.
- Aguilera Peña, M. (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)*. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH. IEPRI.
- Alcaldía de Jambaló. (2016). *Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud*. https://alcaldia-municipal-de-jambalo-en-cauca.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-de-jambalo-en-cauca/content/files/000021/1048_analisis-situacional-en-salud-jambalo--ano-2016.pdf
- Amaya Arias, A. (2020). *Régimen jurídico-ambiental de los recursos forestales en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Ángel Maya, A. (1990). *Hacia una sociedad ambiental*. Editorial El Labrador, Editorial Tercer Mundo.
- Antonio Rosero, E. (2017). *Justicia étnica afrocolombiana: Cuando la justicia ancestral es algo más que un mito* [Tesis doctoral, Universidad de los Andes]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/38689>.
- Antúñez Sánchez, A., y Díaz Ocampo, E. (2017). *El pluralismo jurídico y los derechos a la Pachamama*. *Advocatus*, 2 (29). <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.29.1668> pp. 221-257
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Auerbach, J. S. (1983). *Justice without law?* Oxford University Press.
- Autoridad Tradicional Nej Wesx del Territorio Indígena de Jambaló. (s.f.). Proyecto de Legislación de Autonomía Territorial frente al Medio Ambiente. “Mediante la cual, resuelve en el marco de la Ley de Origen de acuerdo con nuestros usos y costumbres, y bajo el legítimo ejercicio de la Autoridad Propia, las sanciones

- por la comisión de enfermedades (Faltas) cometidas por los comuneros del Territorio Ancestral de SAT 'TAMA WIWE'".
- Austin, J. (2002). *El objeto de la jurisprudencia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ariza Higuera, L., y Bonilla Maldonado, D. (2007). *El pluralismo jurídico. Contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico*. En: Engle Merry, S., Griffiths, J., y Tamanaha, B. Z. (2007). *Pluralismo Jurídico*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Baena, S. (2015). La autonomía de las entidades territoriales indígenas. En: *Revista digital de derecho administrativo* No. 13, pp. 99-133. Universidad Externado de Colombia. DOI: 10.18601/21452946.n13.07.
- Baena Jaramillo, M. P. (2017). *Entre balas y bosques: las normas guerrilleras de preservación del medioambiente como estrategia militar y política en las FARC – EP, 1982 – 2013*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <http://hdl.handle.net/10554/35642>
- Barbosa Castillo, G., Correa Henao, M., Ciro Gómez, A. (2017). *Milicias guerrilleras: estudios empíricos y financieros*. Universidad Externado de Colombia.
- Beltrán, J. (2001). *Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas: Principios, Directrices y Casos de Estudio*. UICN. https://www.iucn.org/downloads/pag_004_es.pdf
- Betancor Rodríguez, A. (2001). *Instituciones de derecho ambiental*. La Ley.
- Bobbio, N. (2005). *Teoría General del Derecho*. Temis.
- Bonilla Maldonado, D. (2020). *Los bárbaros jurídicos. Identidad, derecho comparado moderno y el Sur global*. Siglo del Hombre Editores.
- Borja, M. (2000). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. CEREC.
- Bourdieu, P., y Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores.
- Botero Marino, C. Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (2003). *Precedente. Revista Jurídica*, (-), 45-87. <https://doi.org/10.18046/prec.v0.2039>
- Burgess, J., Harrison, C. M., y Filius, P. (1998). Environmental communication and the cultural politics of environmental citizenship. En *Environment and Planning*, 30, pp. 1445-1460.

- Cabildo Indígena del Resguardo de Jambaló. *Surgimiento del Plan de Vida Proyecto Global. Plan de Vida del Territorio Ancestral de SA'T TAMA KIWE Jambaló.* (s.f.). <https://proyectoglobaljambalo.org/nosotros/>
- Cabildo Indígena del Resguardo de Jambaló. Legislación de Autonomía Territorial del 10 de febrero de 2000. “*Por medio de la cual se reglamenta las faltas cometidas por los comuneros del territorio ancestral SAT TAMA KIWE*”.
- Cámara de Comercio del Cauca (2019). *Boletín mensual de información económica.* Edición No. 3 de 2019.
- Cárcamo Vásquez, H. (2005). *Hermenéutica y análisis cualitativo.* <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/23/carcamo.htm#:~:text=As%C3%AD%2C%20la%20hermen%C3%A9utica%20puede%20ser,proceso%20de%20apertura%20y%20reconocimiento.&text=genera%20en%20la%20lectura%20una,y%20la%20explicaci%C3%B3n%22%20>
- Cárdenas Hernández, C. A., y Sánchez Cubides, P. A. (Julio-diciembre, 2016). El pluralismo jurídico en la jurisdicción indígena y el buen vivir en Colombia. En: *Criterio Jurídico Garantista*, 9 (15), 114-125. <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/viewFile/646/599>
- Castro, José E. (2015). Democratisation (sic) of Water and Sanitation Governance by Means of Socio-Technical Innovation. Community Management of Rural Water and Associativism in Colombia. En: *Working Paper 2*, (11). *Waterlat Network Working Papers. Research Projects Series Spides Desafío Project.* <http://waterlat.org/WPapers/WPSPIDES211.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Gestoras de memoria histórica del Resguardo de Jambaló. Hilando memorias para tejer resistencias: mujeres indígenas en lucha contra las violencias.* Impresol ediciones. <https://centro-dememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/hilando-memorias-para-tejer-resistencias.pdf>
- Clavero, B. (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional.* Siglo XXI.
- Clavijo Cáceres, D., Guerra Moreno, D., y Yáñez Mesa, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho.* Universidad de Pamplona. Grupo Editorial Ibáñez.
- Cochrane, G. (1971). *Development Anthropology.* Oxford University Press.
- Cohen, C. (1971). *Democracy.* The Free Press.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Informe No. 36/00, Caso 11.101 masacre "Caloto" Colombia*. 13 de abril de 2000. <https://www.cidh.oas.org/Indigenas/Colombia.11.101.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *La CIDH presenta ante la Corte Interamericana el caso Pueblo Indígena U'wa respecto de Colombia*. Comunicado de prensa. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/261.asp>
- Comunidad Andina de Naciones. (1996). Decisión 391. "Régimen Común sobre acceso a los recursos genéticos". <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec391s.asp>
- Congreso de la República. (1908). Ley 1. "Sobre división territorial". <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1555409>
- Congreso de la República. (1909). Ley 65. "Sobre división territorial". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13468>
- Congreso de la República. (1959). Ley 2. "Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables". <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842>
- Congreso de la República. (1973) Ley 23. "Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones". <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579056#:~:text=Es%20objeto%20de%20la%20presente,los%20habitantes%20del%20Territorio%20Nacional>.
- Congreso de la República. (1981). Ley 17. "Por la cual se aprueba la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", suscrita en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973". <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1573604#:~:text=LEY%2017%20DE%201981&text=por%20la%20cual%20se%20aprueba,3%20de%20marzo%20de%201973>.
- Congreso de la República. (1991). Ley 21. "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989". <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>

Congreso de la República. (1992). Ley 5. “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1560382>

Congreso de la República. (1993). Ley 70. “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332>

Congreso de la República. (1993). Ley 99. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635523>

Congreso de la República. (1994). Ley 136. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648916>

Congreso de la República. (1994). Ley 160. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1793450>

Congreso de la República. (1995). Ley 218. “Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones”. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1655692#:~:text=\(noviembre%2017\)-,por%20la%20cual%20se%20modifica%20el%20Decreto%201264%20del%2021,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1655692#:~:text=(noviembre%2017)-,por%20la%20cual%20se%20modifica%20el%20Decreto%201264%20del%2021,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones).

Congreso de la República. (1997). Ley 388. “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295#:~:text=Garantizar%20que%20la%20utilizaci%C3%B3n%20del,como%20por%20la%20protecci%C3%B3n%20del>

Congreso de la República. (1998). Ley 472. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832171#:~:text=Son%20los%20medios%20procesales%20para,estado%20anterior%20cuando%20fuere%20posible>

- Congreso de la República. (1998). Ley 489. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1832980>
- Congreso de la República. (2000). Ley 617. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664753>
- Congreso de la República. (2001). Ley 685. “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1666077>
- Congreso de la República. (2001). Ley 715. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>
- Congreso de la República. (2002). Ley 743. “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1667627#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,con%20el%20Estado%20y%20con>
- Congreso de la República. (2002). Ley 768. “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667974#:~:text=por%20la%20cual%20se%20adopta,e%20Hist%C3%B3rico%20de%20Santa%20Marta.>
- Congreso de la República. (2002). Ley 790. “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668532>

- Congreso de la República. (2010). Ley 1377. “Por medio del cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1696158#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,Art%C3%ADculo%20%C2%BA.&text=Vuelo%20forestal%3A%20Es%20el%20volumen,derecho%20para%20constituir%20una%20garant%C3%ADa>.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1437. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>
- Congreso de la República. (2011). Ley 1444. “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680622#:~:text=por%20medio%20de%20la%20cual,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>
- Congreso de la República. (2013). Ley 1617. “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1685159>
- Congreso de la República. (2015). Ley 1757. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles>.
- Congreso de la República. (2016). Ley 1801. “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021736>
- Congreso de la República. (2018). Ley 1931. “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035792>
- Congreso de la República. (2000). Proyecto de Ley No. 77 (Gaceta del Congreso No. 348 de 2000). <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

- Congreso de la República. (2001). *Proyecto de Ley No. 41* (Gacetas del Congreso No. 362, 366, 627 de 2001). <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/>
- Congreso de la República. (2001). *Proyecto de ley 52* (Gacetas del Congreso No. 366, 627 de 2001). <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/>
- Congreso de la República. (2001). *Proyecto de Ley 57* (Gacetas del Congreso No. 366, 627 de 2001). <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/>
- Congreso de la República. (2001). *Proyecto de Ley 72* (Gacetas del Congreso No. 410, 627 de 2001).
- Congreso de la República. (2003). *Proyecto de Ley 16* (Gaceta del Congreso No. 350, 454, 707 de 2003). <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/>
- Congreso del Cauca. (1879). Lei (sic) Número 41. “Sobre protección de indígenas”. Popayán, Fondo Inactivo, paquete 108, legajo 32, s.f.
- Congreso del Cauca. (1859). Lei (sic) No. 90. “Sobre protección de indígenas (sic)”. *Gaceta del Cauca*, No. 74, 29 de octubre de 1859).
- Congreso del Cauca. (1869). Lei (sic) 252 del 20 de septiembre de 1869. “Sobre protección de indígenas”. En: Muñoz, Fernanda. (enero-marzo de 2015). *De tierras y resguardo, solicitudes y querellas: participación política de indígenas caucanos en la construcción estatal (1850-1885)*. En: *Historia Crítica* No. 55.
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Listado de reservas Naturales de la Sociedad Civil*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462548/ANEXOS+2+al+7+INFORME+DE+AUDITORIA+PP+AREAS+PROTEGIDAS.xlsx/7fad271d-2b59-466d-857e-2a10fca98e13?version=1.0>.
- Contraloría General de la República. (2017). *Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos y el reto para los pueblos indígenas en el ejercicio de la función pública*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452124/Los+recursos+de+la+Asignaci%C3%B3n+Especial+del+SGP+para+Resguardos+y+el+reto+para+los+pueblos+ind%C3%ADgenas+en+el+ejercicio+de+la+funci%C3%B3n+p%C3%BAblica+2018-06-22.pdf/44c94f23-af91-4966-b631-f964ba4f8fe2?version=1.0>
- Contraloría General del Cauca. (noviembre de 2018). *Informe sobre el estado de las finanzas públicas de la gobernación del Cauca, entidades descentralizadas del orden departamental y municipios del Cauca, vigencia 2017*. <http://controlaria-general-del-cauca.micolombiadigital.gov.co/sites/>

controlaria-general-del-cauca/content/files/000330/16474_informe-fiscal-2017--27_11_-2018-2.pdf

Contraloría General del Cauca. (2019). IERNA. *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2018-2019*. Editor: Contraloría General de la República.

Consejo Regional Indígena del Cauca. (s.f.). *Programa Económico Ambiental -CRIC. Documento: Autoridad territorial, económico ambiental*. Validado en Junta Directiva Regional del CRIC. s.c.

Corporación Autónoma Regional del Cauca. (2007). *Contaminación por mercurio y otros. Distrito minero de Buenos Aires, Cauca. Apoyo a proyectos de producción más limpia en minería para los distritos mineros del Cauca*. http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/mineria/MINERIA_BUENOS_AIRES/EVALUACION_Minero_ambiental_BUENOS_AIRES.pdf

Corporación Autónoma Regional del Cauca. (2017). “Informe de Calidad del Agua - Primera Campaña de monitoreo de calidad de fuentes hídricas superficiales - Subzonas hidrográficas Cauca y Patía”. <https://web2018.crc.gov.co/images/PDFFFF/INFORME--1-CAMPAA-2017---INDICES-DE-CALIDAD.pdf>

Corporación Autónoma Regional del Cauca. Resolución 313 del 20 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas”. <https://crc.gov.co/>

Corporación Autónoma Regional del Cauca. Resolución 731 del 31 de julio de 2020 “Por la cual se prorroga la aplicación de las disposiciones establecidas en la Resolución No. 0597 del 20 de junio de 2020, en relación con las medidas administrativas de distanciamiento laboral en la Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, adoptadas temporalmente mediante Resoluciones 00313 del 20 de marzo y 00320 del 24 de Marzo de 2020, para la prevención de la transmisión del Covid19 durante la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional”. <https://crc.gov.co/>

Correas, O. (1994). La teoría general del derecho frente al derecho indígena. En: *Crítica Jurídica*, 2 (14): 15-31. UNAM.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia T-254. (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-254-94.htm>

Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-530. (Jorge Arango Mejía, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-530-96.htm>

- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-139. (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-139-96.htm>
- Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-221. (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>
- Corte Constitucional. (1997). Sentencia T-523. (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-523-97.htm>
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia SU-510. (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm>
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-183. (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-183-03.htm>
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-704. (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-704-06.htm>
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-461. (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm>
- Corte Constitucional. (2009). Auto No. 004. (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-514. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-514-09.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-149. (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-617. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-617-10.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-666. (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-666-10.htm>
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-235. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-235-11.htm>
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-685. (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-685-11.htm>
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-001. (Juan Carlos Henao Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-001-12.htm>

- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-489. (Adriana María Guillén Arango, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-489-12.htm>
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-387. (María Victoria Calle Correa, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-387-13.htm>
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-659. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-659-13.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia. (2015). T-015. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-015-15.htm>
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-617. (Mauricio González Cuervo, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-617-15.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-273. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-530. (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-530-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-680. (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-680-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-730. (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-730-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-580. (Carlos Bernal Pulido, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-580-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU-095. (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-011. (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-011-19.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de junio de 2005). *Sentencia Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de marzo de 2006). *Sentencia Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (20 de noviembre de 2013). *Sentencia Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río*

- Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (4 de julio de 2017). *Sentencia Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas.
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1978). *Holt Civic Club v City of Tuscaloosa*. 439 U.S. 60, 72.
- Cotterrell, R. "The Sociological Concept of Law". (1983). En: *Journal of Law and Society*, 10 (2), pp. 241-255. www.jstor.org/stable/1410234.
- CRIC Colombia. (2020). *Masacre en territorio indígena de Canoas, Santander de Quilichao*. <https://www.cric-colombia.org/portal/masacre-en-territorio-indigena-de-canoas-santander-de-quilichao/>
- Cruz Rueda, E. (2018). *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- DANE. (2005). *Censo general de 2005*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- DANE. (2009). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/investigaciones>
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-4-Pobreza-y-educacion/4-Anexos-municipales.xls>
- DANE. (2016). *Diseño DSO. Tercer Censo Nacional Agropecuario -3er CNA-*. Mayo 2016. Ficha Metodológica 3er Censo Nacional Agropecuario. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/agropecuario/ficha_metodologica_CNA-01_V4.pdf
- DANE. (2018). *Tercera entrega del censo 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>
- DANE. (2019). *Población, Censos y Demografía. Tercera entrega*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>
- Dávila Ladrón de Guevara, A., Salazar Arbeláez, G., y González Chavarría, A. (2017). *El conflicto en el contexto. Un análisis de las regiones suroriental y suroccidental colombianas, 1998-2016*. Pontificia Universidad Javeriana.

- Dale, A. (2001). *At the Edge. Sustainable Development in the 21st Century*. University of British Columbia Press.
- Daly, H. E. (1996). *Beyond Growth*. Beacon Press.
- De Sousa Santos, B. (1977). *The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada*. *Law & Society Review*, 12(1), 5-126. <https://doi.org/10.2307/3053321>
- De Sousa Santos, B. (1987). *Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*. *Journal of Law and Society*, 14(3), 279-302. <https://doi.org/10.2307/1410186>
- De Sousa Santos, B. (1991). *Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho*. En: *Revista Nueva Sociedad*. (16), 18-38, noviembre-diciembre de 1991. <https://www.nuso.org/revista/116/estetica-cultura-sociedad/>
- De Sousa Santos, B. (2018). *Construyendo las epistemologías del sur. Antología esencial*. 2. Clacso. Buenos Aires. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181203040448/Antologia_Boaventura_Vol2.pdf
- De Sousa Santos, B. (2019a). *Cuando Los Excluidos Tienen Derecho: Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad*. En: Meneses, María Paula et al. *Construyendo Las Epistemologías Del Sur Para Un Pensamiento Alternativo De Alternativas*, Volumen II. CLACSO. www.jstor.org/stable/j.ctvt6rkj7.14.
- De Sousa Santos, B. (2019b). *El pluralismo jurídico y las escalas del derecho: Lo local, lo nacional y lo global*. En: Meneses, M., Nunes, J., Añón, C., Bonet, A., y Gomes, N. (2019). *Construyendo las Epistemologías del Sur Para un pensamiento alternativo de alternativas*. Volumen II. CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2020). *Toward a new legal common sense. Law, globalization, and emancipation*. Cambridge University Press.
- De Zárate, F. (2019). *Paz para el pueblo y guerra para la selva: la deforestación en Colombia aumenta tras el fin de la guerrilla*. En: *El Diario*. Madrid. 30 de septiembre de 2019. Consultado el 25 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/paz-hombres-deforestacion-colombia-guerrilla_1_1471017.html
- Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Defensoría del Pueblo. (2015). *La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de*

- los derechos humanos. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe-deMinerla2016.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta Temprana AT No. 048-19, del 4 de diciembre de 2019. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-048-19-CAU-Santander-de-Quilichao.pdf>
- Delgado, A. (2007). *Todo tiempo pasado fue peor. Entrevistas hechas al autor en 2005 por Juan Carlos Celis, revisadas en febrero de 2007*. La Carreta Editores.
- Departamento del Cauca. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental “Cauca, todas las oportunidades”*.
- Departamento del Cauca. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023*.
- Departamento del Cauca. Gobernación del Cauca. *Contrato Plan de la Nación con la Región Norte del Cauca. Acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio*. Enero 19 de 2013. <http://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/ContratoNorte/Plan%20Acuerdo%20Estrat%C3%A9gico%20-%20Cauca.pdf>
- Departamento del Cauca. *Evaluación del desempeño fiscal de los municipios, vigencia 2017, ranking fiscal*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202017%20v2.xlsx>
- Departamento del Cauca. *Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional, análisis 2010-2017*. Julio de 2018. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202010-2017.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Índice de Pobreza Multidimensional municipal*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20\(Incidenncias%20y%20Privaciones_F\).xls](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20(Incidenncias%20y%20Privaciones_F).xls)
- Dolmatoff, R. G. *Toponimia del Tolima y Huila*. (1946). En: *Revista del Instituto Etnológico Nacional*. 2, (29). https://www.icanh.gov.co/nuestra_entidad/grupos_investigacion/divulgacion_publicaciones/revistas_cientificas/8112
- Dresner, S. (2002). *The Principles of Sustainable Development*. Earthscan Publications.
- Duarte Torres, C.A. -coordinador-. (2013). *Análisis de la posesión territorial y situaciones de tensión interétnica e intercultural en el departamento del Cauca*. Centro de Estudios Interculturales, Pontificia Universidad Javeriana de Cali. <https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/>

field_document_file/analisis_posesion_territorial_-_tensiones_interetnicas_e_interculturales_en_el_cauca_1.pdf

Duarte Torres, C.A. (2015). *Desencuentros territoriales*, tomo I “La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca”. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Duarte Torres, C.A. et al. (2018). *La estructura de la propiedad rural en el Cauca: perspectivas sobre las Necesidades de tierra en contextos interculturales*. Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Sello Editorial javeriano.

Ehrlich, E. (2005). *Escritos sobre Sociología y Jurisprudencia*. Marcial Pons.

Elster, J. (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa editorial.

Engle Merry, S., Griffiths, J., y Tamanaha, B. Z. (2007). *Pluralismo jurídico*. Siglo del Hombre Editores.

Espinal Betanzo, E.O. (2016). *La virtud en Aristóteles y su relación con la administración del Estado: vigencia e importancia*. Universidad de Salamanca. Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/132816/DFL-FC_EspinalBetanzoEO_VirtudenAristoteles.pdf?sequence=1 (Consultado el 11 de mayo de 2021).

Fernando, J. (2003). The power of unsustainable development: what is to be done?. En: *Annals of the American Association of Political and Social Sciences*, v. 590, 6-34.

Font, N. y Subirats, J. (2000). *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria.

Flórez López, J.A. (2007). *Autonomía indígena en Chocó*. Editorial Nuevo Milenio.

SIGEP (Junio de 2019) *Función Pública*.

Fundación Ideas para la Paz. USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de análisis ‘Siguiendo el conflicto’ - Boletín # 72, *dinámicas del conflicto armado en el sur del Valle y norte del Cauca y su impacto humanitario*. S.f., S.c.

Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019). *Más sombras que luces: la seguridad en Colombia a un año de Gobierno de Iván Duque*. https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

- Galindo, D. G., y Bravo, I. M. (2016). El discurso fundacional de las FARC-EP. En: *Revista Comunicación y Ciudadanía*, (8), 112-119. <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/comciu/article/view/4716>
- García, C. I., Guzmán, Á., Aramburo, C. I., Rodríguez, A. N., y Domínguez, J. C. (2014). *Órdenes locales y conflicto armado. Una metodología comparada*. *Revista Análisis Político*, (81), 3-18. <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45762>
- García Villegas, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Giró, J. (2002). *Del amor al prójimo al amor lejano. Derechos, obligaciones y responsabilidad hacia las generaciones futuras*. En: García Gómez, José María (coordinador). *Ética en la frontera. Medio ambiente, ciencia y técnica, economía y empresa, información y democracia*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- Gobierno Nacional. (1910). Decreto 340. “Por el cual se da cumplimiento a la Ley 65 de 1909, sobre división territorial”. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1077453>
- Gobierno Nacional. (1974). Decreto ley 2811. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. <http://suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019314>
- Gobierno Nacional. (1977). Decreto 622. “Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959”. <http://suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1131838#:~:text=Este%20Decreto%20contiene%20los%20reglamentos,en%20el%20art%C3%ADculo%20329%20del>
- Gobierno Nacional. (1977). Decreto 1449. “Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974”. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1289094>
- Gobierno Nacional. (1978). Decreto 1541. “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973”. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1305830>
- Gobierno Nacional. (1986). Decreto 1222. “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1246421>

Gobierno Nacional. (1986). Decreto 1333. “Por el cual se expide el Código de Régimen municipal”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1267982>

Gobierno Nacional. (1995). Decreto 948. “Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1195147#:~:text=El%20presente%20Decreto%20tiene%20por,salud%20humana%20ocasionados%20por%20la>

Gobierno Nacional. (1995). Decreto 2164. “Por el cual se reglamenta parcialmente el [Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994] en lo relacionado con 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”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1411247>

Gobierno Nacional. (2003). Decreto 1292. “Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación”. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637#:~:text=\(mayo%2021\)-,por%20el%20cual%20se%20suprime%20el%20Instituto%20Colombiano%20de%20la,y%20se%20ordena%20su%20liquidaci%C3%B3n.&text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA.,de%20la%20Reforma%20Agraria%2C%20Incora](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1260637#:~:text=(mayo%2021)-,por%20el%20cual%20se%20suprime%20el%20Instituto%20Colombiano%20de%20la,y%20se%20ordena%20su%20liquidaci%C3%B3n.&text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA.,de%20la%20Reforma%20Agraria%2C%20Incora).

Gobierno Nacional. (2007). Decreto 1575. “Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1311635>

Gobierno Nacional. (2010). Decreto 2372. “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras Disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1872443>

Gobierno Nacional. (2010). Decreto 2820. “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1912297#:~:text=Licencia%20Ambiental%20Global,de%20explotaci%C3%B3n%20que%20se%20solicite>.

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 3930. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo 11 del Título VI-Parte 11I- Libro 11 del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos

- y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1878873#:~:text=El%20presente%20decreto%20establece%20las,al%20suelo%20y%20a%20los%20alcantarillados>.
- Gobierno Nacional. (2011). Decreto 3570. “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877919>
- Gobierno Nacional. (2011). Decreto 3572. “Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1531632#:~:text=DECRETO%203572%20DE%202011&text=por%20el%20cual%20se%20crea,sus%20objetivos%2C%20estructura%20y%20funciones>.
- Gobierno Nacional. (2011). Decreto 3573. “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1531690>
- Gobierno Nacional. (2011). Decreto 4802. “Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1880137>
- Gobierno Nacional. (2014). Decreto 1953. “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376173>
- Gobierno Nacional. (2015). Decreto 1076. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019960>
- Gobierno Nacional. (2015). Decreto 2559. “Por el cual se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social y se modifica su estructura”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019636>
- Gobierno Nacional. (2019). Decreto 2398. “Por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015, relacionado con el certificado de mo-

vilización de plantaciones forestales comerciales”. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038700#:~:text=DECRETO%202398%20DE%202019&text=\(diciembre%2027\)-,por%20el%20cual%20se%20sustituye%20el%20T%C3%ADtulo%203%20de%20la,movilizaci%C3%B3n%20de%20plantaciones%20forestales%20comerciales](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038700#:~:text=DECRETO%202398%20DE%202019&text=(diciembre%2027)-,por%20el%20cual%20se%20sustituye%20el%20T%C3%ADtulo%203%20de%20la,movilizaci%C3%B3n%20de%20plantaciones%20forestales%20comerciales).

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 252. “Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038842>

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 457. “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038972>

Gobierno Nacional. (2020). Decreto legislativo 461. “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038973#:~:text=Que%20seg%C3%ADn%20la%20misma%20norma,la%20extensi%C3%B3n%20de%20sus%20efectos>.

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 491. “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039011>

Goenaga, N. (2017). Colombia: se fueron las FARC y aumenta la deforestación. <https://www.dw.com/es/colombia-sefueron-las-farc-y-aumenta-la-deforestaci3n/a-39833312>

Gómez, H. (2014). Caracterización de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas de la región Andina de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/5977758/1.++Version+para+imprimir+Libro+Caracterizacion++sistemas+juridicos++13+-12+de+2014.pdf/b6c519a8-72d2-4780-a297-3460834ead3e>

González Villa, J. E. (2006). Derecho Ambiental Colombiano, parte general. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Griffiths, J. (1986). ¿What is Legal Pluralism? En: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 18(24), 1-55. <https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387>
- Griffiths, J. (2007). ¿Qué es el pluralismo jurídico? En: Engle Merry, S., Griffiths, J., y Tamanaha, B. Z. (2007). *Pluralismo Jurídico*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontifica Universidad Javeriana.
- Gutiérrez Ramos, J. (2001). *El proyecto de reincorporación de los indios a la nación en la Nueva Granada (1810-1850)*. En: Anuario de Historia Regional y de las Fronteras. Volumen 6, septiembre de 2001. Universidad Industrial de Santander. S.C.
- Guzmán Barney, A. Rodríguez Pizarro, A. (2014). *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-2010)*. En: Sociedad y Economía, No. 26. Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Guzmán Barney, A. (2015). *Orden social y conflicto armado. El norte del Cauca 1990-2010*. Programa Editorial Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Hauriou, M. (1967). *Teoria de l'istituzione*. (Giuffré, Ed.). Milano.
- Holmberg, J.; Robèrt, K.H.; Eriksson, K.E. (1994). Socio-Ecological Principles for a Sustainable Society. En R. Costanza; S. Olman y J. Martinez-Alier (eds.). *Getting Down to Earth - Practical Applications of Ecological Economics*. Island Press. Washington D.C.
- Holmes, O. W. (2009). *The path of the law*. The floating press. www.thefloatingpress.com
- Hopwood, B.; Mellor, M.; O'brien, G. (2005). *Sustainable development: mapping different approaches*. En: *Sustainable Development*, 13(1), 38-52.
- IDEAM. (2013) *Zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia*. Publicación del Comité de Comunicaciones y Publicaciones del IDEAM. Bogotá.
- IDEAM. (2019). Boletín de detección temprana 21, cuarto trimestre octubre-diciembre de 2019.
- IDEAM. (2020 A). Boletín de detección temprana 22, primer trimestre enero - marzo de 2020.
- IDEAM. (2020 B). Boletín de detección temprana 23, segundo trimestre abril - junio de 2020.

- IDEAM. (2020 C). Resultados de monitoreo de deforestación 2019. julio de 2020. <http://www.ideam.gov.co/documents/10182/10541399609de/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202019%20la,2018%20cuando%20fue%20de%2012%25.&text=En%20la%20Orinoqu%C3%ADa%20se%20consolidan,el%20curso%20del%20r%C3%ADo%20Vichada>. (Consultado el 4 de octubre de 2019).
- Inderena. (1955). Acuerdo de la Junta Directiva No. 20. “Por el cual se reserva, alindera y declara como Parque Nacional Natural un área ubicada en el Departamento del Cauca”. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/20.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Mapa de resguardos indígenas. https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/mapa_resguardos_indigenas_v1_2012.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). Cauca es el # 18 en el ranking departamental. <https://igac.gov.co/es/noticias/cauca-es-el-18-en-el-ranking-departamental>
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder. Centro de Estudios Interculturales -CEI-. Pontificia Universidad Javeriana Cali. (2013). Proceso de fortalecimiento territorial a Consejos Comunitarios y Capitanías. Historias Locales. https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/10.10.2._anexo_n-_2_proceso_de_fortalecimiento_territorial_a_consejos_comunitarios_y_capitandegas_historias_locales.pdf
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-. (1968). Resolución 92. “Por la cual se reserva y declara Parques Nacionales Naturales a las zonas conocidas como Farallones de Cali, en el Departamento del Valle del Cauca y Puracé en los Departamentos del Cauca y del Huila”. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/92-1.pdf>
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-. (20 de febrero de 2001). Resolución 010. “Por la cual se amplía el resguardo indígena de Jambaló reestructurado mediante Resolución 68 del 22 de octubre de 1992, localizado en jurisdicción del municipio del mismo nombre, departamento del Cauca, con ocho predios pertenecientes al Fondo Nacional Agrario”. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-010-43154816>

- Instituto Nacional de Salud. Dirección de Redes en Salud Pública. (2017). *Estado de la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano en Colombia 2017*. Bogotá. <https://www.ins.gov.co/sivicap/Paginas/sivicap.aspx>
- Instituto Nacional de Salud. (2019). *Boletín de Vigilancia para la Calidad del Agua para Consumo Humano*. Bogotá. <https://www.ins.gov.co/sivicap/Documentacin%20SIVICAP/boletin-vigilancia-calidad-agua-marzo-2019.pdf>
- Jimeno, M. (1985). *Cauca: las armas de lo sagrado*. En: Jimeno, M, y Triana, A. *Estado y minorías étnicas en Colombia*. Funco. Bogotá.
- Juzgado Promiscuo Municipal de Pueblo Rico. (24 de julio de 2008). Sentencia con radicación No. 66572-40-89-001-2008-00005-00. (Marino de Jesús Arcila Alzate, juez) https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/08/Caso_Risaralda_Mutilacion_Genital_Femenina_Colombia.pdf
- Kandori, M. (1992). *Social Norms and Community Enforcement*. *The Review of Economic Studies*, 59 (1), 63–80. <https://doi.org/10.2307/2297925>
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del Derecho y del Estado*. Editorial Porrúa.
- Kelsen, H. (2007). *Teoría pura del Derecho*. Editorial Porrúa.
- Knauss, B. (1979). *La Polis. Individuo y Estado en la Grecia Antigua*. Aguilar S.A. Ediciones.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental*. Siglo XXI Editores.
- Lélé, S. (1991). Sustainable development: a critical review. En: *World Development*, 19 (6): 607–621.
- Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2009). *Variation in Institutional Strength*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- López Pardo, I. (2015). *Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica*. En: *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* N° 20, pp. 111-128.
- López Salazar, D. (2011). *Información demográfica del Municipio de Santander de Quilichao comparada con el Departamento del Cauca*. 2011. <http://santander-dequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/ControlyRendiciondeCuentas2/Informaci%C3%B3n%20Demogr%C3%A1fica%20de%202011.pdf> (Consultado el 25 de noviembre de 2019).

- Luffiego García, M. y Rabadán Vergara, J.M. (2000). La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza. En: *Enseñanza de las Ciencias*, 18(3): 473-486.
- Malinowski, B. (1969). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Planeta Agostini.
- Mann, M. (2004). La Crisis Del Estado-Nación en América Latina. En: *Desarrollo Económico*, 44 (174), 179-198.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Martínez de Bringas, A. (enero-abril de 2013). Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas. UNED. *Revista de Derecho Político*, 1 (86), 413-443. <https://doi.org/10.5944/rdp.86.2013.12140>
- Mayorga García, F. (2016). La propiedad territorial indígena en el Estado Soberano del Cauca (1858-1885). En: Cruz Barney, Óscar. Soberanes Fernández, José Luis -coordinadores-. *Historia del Derecho*, X Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Memorias, Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México.
- McNeely, J. (2003). *Conserving forest biodiversity in times of violent conflict*. *Oryx*, 37 (2), 142-152. doi:10.1017/S00030605303000334
- Mejía Quintana, O. (2005). *Teoría Política, democracia radical y filosofía del derecho*. Temis.
- Ministerio de Agricultura. (1977). Resolución 149. “Por la cual se aprueba el Acuerdo No. 13 de fecha de 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente -INDERENA”. https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/06/res_0149_060677_nevado-huila.pdf
- Ministerio de Agricultura. (1977). Resolución 159. “Por el cual se aprueba el Acuerdo No. 20 del 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente -INDERENA”. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/159.pdf>
- Ministerio de Agricultura. (1984). Resolución 141. “Por la cual se aprueba un acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente -INDERENA-”. https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/KMBT_211_03391.pdf

- Ministerio de Agricultura. Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura. (1995). *Censo de minifundio en Colombia*. Impreandes presencia S.A.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Gobernación del Cauca. (2006). *Plan Frutícola Nacional. Desarrollo de la Fruticultura en el Cauca*. Popayán. http://www.asohofrucol.com.co/archivos/biblioteca/biblioteca_102_Pan%20Frut%20CAUCA.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Cauca: principales cultivos por área sembrada en 2017*. https://www.agronet.gov.co/Documents/CAUCA_2017.pdf
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2006). Resolución 0627. “Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental”. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0627_2006.htm
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). Resolución 485. “Por medio de la cual se declara, reserva y alindera el Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel”. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0485_2007.htm
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). Resolución 1311. “Por medio de la cual se declara, reserva y alindera el Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi”. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2020/10/resolucion-de-creacion-del-pnn-serrania-de-los-churumbelos-auka-wasi.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Resolución 1526. “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambienteds_1526_2012.htm
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 1541. “Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones”. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambienteds_1541_2013.htm

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (12 de abril de 2020). Circular 09. “Recomendaciones para la implementación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionados con políticas y aplicación de la normatividad ambiental”. [http://www.andi.com.co/Uploads/Circular%20No.9%20%20Abril%2012%20-%202020.pdf.pdf.pdf%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Circular%20No.9%20%20Abril%2012%20-%202020.pdf.pdf.pdf%20(1).pdf)
- Ministerio del Interior. (2014). *Gobierno Nacional adquiere 16.767 hectáreas para indígenas y víctimas de la masacre del Nilo*. Publicación del 16 de enero de 2014. <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-nacional-adquiere-16767-hectareas-para-indigenas-y-victimas-de-la-masacre-del-nilo>
- Ministerio del Interior. (10 de agosto de 2016). Certificación 795. “Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse”. <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/CERTIFICACIONES2016/795.pdf>
- Ministerio del Interior. (2019). *Listado de Juntas de Acción Comunal inscritas a través del Bac – Orden de Inscripción*. Disponible en: <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Banco%20de%20Acciones%20Comunales/LISTADO%20DE%20JUNTAS%20DE%20ACCI%C3%93N%20COMUNAL%20INSCRITAS%20%20BAC%202019.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). Resolución 41107 de 2016. “Por la cual se incluyen y modifican algunas definiciones en el Glosario Técnico Minero”. <https://www.anm.gov.co/?q=content/resoluci%C3%B3n-4-1107-de-2016>
- Ministerio de Minas y Energía. Servicio Geológico Colombiano. (2018). *Guía metodológica para el mejoramiento productivo del beneficio de oro sin el uso de mercurio*. Suárez, Buenos Aires y El Tambo (Cauca). http://srvags.sgc.gov.co/Archivos_Geoportal/Geologia/Guia-metodologica-Suarez-Buenos-Aires-El-Tambo.pdf
- Mitcham, C. (1995). The Concept of Sustainable Development: its Origins and Ambivalence. *Technology In Society*, 17 (3): 311-326. [https://doi.org/10.1016/0160-791X\(95\)00008-F](https://doi.org/10.1016/0160-791X(95)00008-F)
- Moore, S.F. (1978). *Law as process: An Anthropological approach*. (Routledge & Kegan Paul, Ed.).

- Morales Gómez, J. (1979). Vicisitudes de los resguardos en Colombia: repaso histórico. En: *Revista Universitas Humanística*. 10 (10), 79-85. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/10473>
- Morales Gómez, J. (1980). *La división de resguardos en Tierradentro Departamento del Cauca*. *Revista Universitas Humanística*, Volumen 12, número 12. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/10424>
- Moreno Torres, A. (julio-diciembre de 2006). Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado Colombiano. En: *Papel Político*, 11(2), 595-645. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Muelas Hurtado, L. (1991). *Propuesta indígena de reforma constitucional*. Asamblea Nacional Constituyente. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/373/rec/1>
- Muelas Hurtado, L. (1991b). *Informe de la sesión plenaria del 16 de mayo de 1991*. Asamblea Nacional Constituyente. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>
- Muelas Hurtado, L. *Las leyes blancas son solo puntos negros sobre el papel*. (2010). En: Sánchez Gutiérrez, Enrique. Molina Echeverri, Hernán (compiladores). *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Ministerio de Cultura.
- Municipio de Jambaló. (s.f.). *Plan ambiental agropecuario. Una estrategia de trabajo organizativo para el postacuerdo 2017-2032*. https://www.researchgate.net/publication/339178792_Plan_Ambiental_Agropecuario_una_estrategia_de_trabajo_organizativo_para_el_postcuerdo_2017_-_2032_Municipio_de_Jambalo_Cauca
- Municipio de Jambaló. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Jambaló 2016 – 2019*. https://alcaldia-municipal-de-jambalo-en-cauca.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-de-jambalo-en-cauca/content/files/000002/55_plan-de-desarrollo-vigencia-20162019.pdf
- Municipio de Santander de Quilichao. (s.f.). *Diagnóstico sobre agua potable y saneamiento integral rural*. Proyecto: agua y saneamiento integral rural ASIR SABA. Disponible en: <http://asirsaba.com.co/wp-content/uploads/2019/02/Diagnostico-Santander-de-Quilichao1.pdf>

- Municipio de Santander de Quilichao. (2000). Acuerdo 023. “Por el cual se formula el Plan Básico de Ordenamiento Territorial”. <https://www.yumpu.com/es/document/view/42207951/acuerdo-023pbotpdf-corporacion-autonoma-regional-del->
- Municipio de Santander de Quilichao. (2010). *Censo indígena por grupos de edad y resguardo indígena 2010*. <http://santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/Censo%20Ind%C3%ADgena%20seg%-C3%BA%20resguardos%20y%20grupos.pdf>
- Municipio de Santander de Quilichao. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019 “Santander de Quilichao, compromiso de todos”*. <http://santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/ControlyRendiciondeCuentas2/INFORME%20DE%20GESTION%202017.pdf>.
- Municipio de Santander de Quilichao. (23 de julio de 2019). Decreto 096 . “Por el cual se adopta el Plan Agropecuario y Ambiental-PAAM en el municipio de Santander de Quilichao Cauca”. <https://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/PLAN%20AGROPECUARIO%20Y%20AMBIENTAL%20-%20PAMM.pdf>
- Municipio de Santander de Quilichao. (23 de julio de 2019). Decreto 094. “Por el cual se adopta el Sistema Integral de Gestión Ambiental Municipal- SIGAN, en el municipio de Santander de Quilichao Cauca”. <https://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/SISTEMA%20DE%20GESTION%20AMBIENTAL%20MUNICIPAL%20-%20SIGAM.pdf>
- Municipio de Santander de Quilichao. (25 de noviembre de 2019). Acuerdo 22. “Por medio del cual se instaura y se reglamenta el comparendo ambiental en el municipio de Santander de Quilichao Cauca y se dictan otras disposiciones”. <https://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/SISTEMA%20DE%20GESTION%20AMBIENTAL%20MUNICIPAL%20-%20SIGAM.pdf>
- Municipio de Santander de Quilichao. (26 de junio de 2020). Acuerdo 02. “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo “Quilichao Vive” 2020 – 2023”. https://concejosantanderdequilichao.micolombiadigital.gov.co/sites/concejosantanderdequilichao/content/files/000141/7035_acuerdo-no-012-de-2020-plan-de-desarrollo-20202023.pdf
- Muñoz, D.A., Fernández, P.A. (2019). *Implementación de los Sistemas de Información Geográfica SIG para la elaboración de mapas temáticos ambientales en el Mu-*

- nicipio de Santander de Quilichao. <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/2797/IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LOS%20SISTEMAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muñoz, F. (2015). *De tierras y resguardo, solicitudes y querellas: participación política de indígenas caucanos en la construcción estatal (1850-1885)*. En: *Historia Crítica* Enero – marzo de 2015, (55), 153-177. [dx.doi.org/10.7440/histcrit55.2015.07](https://doi.org/10.7440/histcrit55.2015.07)
- Nietzsche, F. (1994). *Así habló Zaratustra. Un libro para todos y para nadie*. Círculo de Lectores.
- Nino, C. S. (2012). *La validez del derecho*. Editorial Astrea.
- O’connor, J. (2002). ¿Es posible el capitalismo sostenible?. En H. Alimonda (comp.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 27-52.
- ONIC. (2002). *Los indígenas y la paz. Pronunciamientos, declaraciones, resoluciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*. Arfo, editores e impresores Ltda.
- ONIC. (2010). *La lucha por la tierra, baluarte de nuestro progreso y de nuestra independencia política. Conclusiones del primer congreso indígena nacional*, ONIC. En: Sánchez Gutiérrez, Enrique. Molina Echeverri, Hernán (compiladores). (2010). *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Ministerio de Cultura.
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convenio 160 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (30 de noviembre de 2005). Caso No. IT-03-66-T. *Prosecutor vs. Fatmir Limaj Haradin Bala Isak Musliu*. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991. <https://www.icty.org/x/cases/limaj/tjug/en/lim-tj051130-e.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- (2012). FRA 2015 *Términos y definiciones*. Roma. <http://www.fao.org/3/ap862s/ap862s00.pdf>
- O’riordan, T. (1993). *Interpreting the Precautionary Principle*. CSERGE Working Paper PA 93- 03. CSERGE.
- Osorio Garcés, C.E., Portela Guarín, H.U., Mercy, L. (2018). *Desplazamiento forzado y vulnerabilidad territorial en el Cauca indígena*. Editorial Universidad del Cauca. Popayán.
- Ossorio, M. (1986). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta S.R.L.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pécaut, D. (2003). *Violencia política en Colombia. Elementos de reflexión*. Medellín, Hombre Nuevo Editores.
- Peñaranda, R. (2006). Resistencia Civil y tradiciones de resistencia en el suroccidente colombiano. En: Gutiérrez, F. (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Grupo Editorial Norma.
- Peters, B. G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa editorial.
- Posey, D. A. (1997). Indigenous Knowledge, Biodiversity, and International Rights: Learning about Forests from the Kayapó Indians of the Brazilian Amazon. En: *The Commonwealth Forestry Review*, 76 (1), 53-60. <http://biblioteca.funai.gov.br/media/pdf/Folheto67/FO-CX-67-4438-2012.PDF>
- Pound, R. (1959). *Jurisprudence. Volume 1*. West Publishing Co. St. Paul, Minnesota. https://books.google.com.co/books?id=6tCMDqb54OQC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=legal%20order&f=false
- Pound, R. (1965). *Justicia conforme a derecho*. Editorial Letras S.A.
- Presidente de la República. (26 de marzo de 2010). Directiva presidencial 01. *Garantía del Derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39263>

- Proclama del Cauca. (2011). *Resguardo Indígena de Canoas, de Santander de Quilichao, busca soluciones para seguir erradicando cultivos ilícitos*. <https://www.proclamadelcauca.com/resguardo-indigena-de-canoas-de/>
- Quiroga Zuluaga, M. (2015). Las políticas coloniales y la acción indígena: la configuración de los pueblos de indios de la provincia de Páez, siglos XVII y XVIII. En: *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 42 (1), 23-50. <https://doi.org/10.15446/achsc.v42n1.51341>
- Radcliffe-Brown, A.R. (1986). *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Planeta Agostini. <https://teoriasantropologicasucr.files.wordpress.com/2011/04/radcliffe-brown-estructura-y-funcion-en-la-sociedad-primitiva1.pdf>
- Ramírez Chaves, H. E., Pérez, W. A. (2010). Mamíferos (Mammalia: Theria) del departamento del Cauca, Colombia. En: *Biota Colombiana*, 11 (1-2), 141-171. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”. Bogotá.
- Rappaport, J. (1982). *Territory and tradition: the ethnohistory of the Paez of Tierradentro, Colombia*. Ann Harbor: Univ. Microfilms International/Urbana-Champaign. University of Illinois.
- Rappaport, J. (1990). *The politics of memory: native historical interpretation in the Colombian Andes*. Cambridge University Press.
- Rappaport, J. (2000). *La política de la memoria*. Universidad del Cauca.
- Rappaport, J. (2008). *Utopías interculturales: Intelectuales públicos, experimentos con la cultura y pluralismo étnico en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Redclift, M. R.; Woodgate, G. (1997). *Sociología del Medio Ambiente. Una perspectiva internacional*. Mc. Graw Hill.
- Redprodepaz. (2017). *Informe Técnico: La justicia en el Norte del Cauca. Departamento del Cauca 2017. Sistemas Locales de Justicia*. s.c. https://issuu.com/redprodepazsr/docs/informetecnico_cauca_04-07-2018_web
- Rempe, D. (1994). *United States National Security and low-intensity conflict in Colombia, 1947-1965*. Bibliothèque nationale du Canada.
- Renard, G. (1930). *La théorie de l'institution*. Recueil Sirey.
- Restrepo Cabra, S. C. (2019). *Proyecto de Vida, Un derecho en construcción en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Reconocimiento y reparación colectiva en comunidades indígenas de Colombia*. Pontifica Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/49889>

- Revelo Rebolledo, J., y García Villegas, M. (2018). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf>
- Romano, S. (2010). *El ordenamiento jurídico*. Zaragoza: Editorial Reus S.A. https://www.editorialreus.es/static/pdf/primeraspaginas_9788429016390_elordenamientojuridico.pdf
- Sáchica, L.C. (1989). *Principios constitucionales y legales de la administración del Estado*. Temis.
- Sachs, J. (2016). *La era del desarrollo sostenible*. Paidós empresa.
- Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (8 de noviembre de 2018). Caso No. 005, Auto No 078.
- Sánchez Gutiérrez, E. Molina Echeverri, H. (compiladores). (2010). *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Ministerio de Cultura.
- Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad. (s.f.). Departamento del Cauca. *Análisis social y económico de la subregión norte del departamento del Cauca* (s.f.). https://investincauca.com/sites/default/files/archivos/subregion_norte.pdf
- Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad. Departamento del Cauca. (2016). *Perfil económico municipio de Jambaló*. <https://investincauca.com/sites/default/files/publicaciones/jambalo.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad. Departamento del Cauca. (2016). *Perfil económico municipio Santander de Quilichao*. https://investincauca.com/sites/default/files/publicaciones/santander_de_quilichao.pdf
- Secretaría de Salud. Departamento del Cauca. (2017). *Hospital Francisco Paula Santander un esfuerzo de la nación y gobiernos locales*. <https://www.saludcauca.gov.co/index.php/component/content/article/90-noticias/290-hospital-francisco-paula-santander-un-esfuerzo-de-la-nacion-y-gobiernos-locales>
- Smith, A. (1996). *La riqueza de las naciones* (Libros I, II y III y selección de los libros IV y V). Alianza Editorial Madrid.

- Sneddon, C.; Howarth, R. B.; Norgaard, R. B. (2006). Sustainable development in a post Brundtland world. En: *Ecological Economics*, 57(2): 253-268.
- Stavenhagen, R. Indigenous people and the State in Latin America: An Ongoing Debate. En: Sieder, R. (ed.). *Multiculturalism in Latin America*. Palgrave McMillan.
- Tamanaha, B. (2000). A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism. En: *Journal of Law and Society* 27 (2), pp. 296-321.
- Taylor, P. W. (1998). La ética del respeto a la naturaleza. En: Kwiatkoska, T., Issa, J. -compiladores-. *Los caminos de la ética ambiental*. Conacyt. Plaza y Valdés editores.
- Tedapaz (Territorios de vida y paz). (2021). *Lista de las organizaciones que conformamos la red para la construcción de paz en el PDET Alto Patía y Norte del Cauca: Norte de Nariño, Alto Patía, Norte del Cauca y Sur del Valle*. <https://tedapaz.co/MiOrganizacion/listado>
- Tilly, C. (2007). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. En: *Revista académica de relaciones internacionales*, (5), marzo de 2007. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/issue/view/526/601>
- Thompson Ford, R. et al. (2020). *Derecho y geografía: espacio, poder y sistema jurídico*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Triana, A. A. El Estado, el derecho y la comunidad india. (1985) En: *Estado y minorías étnicas en Colombia*. Cuadernos del jaguar. Fundación para las Comunidades Colombianas -Funcol-. Bogotá.
- Tryzna, T.C. (1995). *A Sustainable World*. IUCN.
- Universidad del Valle. Cinara. Fundación Evaristo García. et al. (2011). *Sitio de estudio: sistema de abastecimiento de agua para el corregimiento de Mondomo*. . <https://link.landfood.ubc.ca/ACCCR/sitios/MONDOMO.pdf> .
- Valverde, M. (2009). Jurisdiction and Scale: Legal ‘technicalities’ as resources for theory. En: *Social & Legal Studies*, 18(2), 139–157. doi:10.1177/0964663909103622.
- Van de Sandt, J. J. (2012). *Detrás de la máscara del reconocimiento. Defendiendo el territorio y la autonomía indígena en Cxab Kiwe (Jambaló, Colombia)*. Editorial Universidad del Cauca.

- Vanderlinden, J. (1989). Return to legal pluralism: Twenty years later. En: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 21 (28), 149-157, DOI: 10.1080/07329113.1989.10756411
- Verdad Abierta. (2009). *La masacre de el Nilo*. Publicado el 14 de febrero de 2009. <https://verdadabierta.com/la-masacre-de-el-nilo/>
- Benda-Beckmann, F. V. (2002). *Who's Afraid of Legal Pluralism?* En: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 34 (47), 37-82, DOI: 10.1080/07329113.2002.10756563 (Consultado el 24 de Agosto de 2021).
- Benda-Beckmann, F. V., et al. (2014). *Pluralismo jurídico e interlegalidad*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Pluralismo%20juridico%20e%20interlegalidad%20Textos%20esenciales.pdf>
- Viluche, J. Sisco, M. Escue, A. Ipía, J. I.. (s.f.). *Estructura Nej Wesx – Autoridad Tradicional – Sistema de Gobierno Propio Jambaló*. <https://dxihanipkwet.blogspot.com/p/estructura-nej-wesx.html>
- Waldmann, P. (2007). *Guerra Civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Vitral, Konrad Adenauer Stiftung Group, Grupo editorial Norma.
- Wetlesen, J. (1993). Who has a moral status in the environment? En: *Trumpeter*, 23 (1), 3-27.
- Zuluaga Gil, R. (2009). *La organización territorial en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o Autonomía?* Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Zuluaga Gil, R. (2017). *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Academia Antioqueña de Historia.

Algunas relaciones y conflictos entre sociedad y naturaleza están mediadas, justificadas u originadas en la aplicación de principios o reglas de diversos sistemas jurídicos, dentro de los cuales el derecho estatal juega un papel relevante, aunque no exclusivo. Bajo el marco proporcionado por el pluralismo jurídico, hoy se reconoce que la conducta humana puede ser regulada por ordenamientos de diferentes orígenes, como el estatal, el comunitario, entre otros.

En este contexto, el derecho establece condiciones para el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, facilita o complica la apropiación de los elementos constitutivos de la naturaleza, incide directamente en el desarrollo de actividades económicas que requieren el uso de recursos como el agua, el aire, la flora o el suelo, y contribuye a la construcción de un imaginario colectivo sobre la relación entre el ser humano y su entorno. Esto se logra mediante la producción de normas de prevención, mitigación, corrección o compensación de riesgos y efectos ambientales negativos, así como a través de la adjudicación judicial o intervención administrativa, mediante funciones de inspección, vigilancia y control.

La producción normativa, por lo general, resulta de las interacciones entre estos diversos derechos y refleja luchas y resistencias por hacer prevalecer determinadas posiciones jurídicas. Este libro tiene como objetivo evidenciar cómo las relaciones entre sistemas normativos —uno de origen comunitario y otro representativo del derecho estatal— en una región como el municipio de Jambaló, en el norte del Cauca, contribuyen a la protección ambiental en el territorio.

Más información sobre el
Sello Editorial Javeriano aquí



Más información sobre el
Programa Editorial UAO aquí

