

El sueño inconcluso de la Constitución de 1991

Entidades Territoriales Indígenas y la descentralización territorial

*Para ordenar el territorio es preciso, primero, ordenar el pensamiento*¹

José Guillermo Espinosa Hios²

Resumen

La Constitución Política de 1991 introdujo una transformación sustancial en la organización político-administrativa del Estado colombiano al reconocer a los territorios indígenas como entidades territoriales y garantizar a sus comunidades el derecho a gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden. Este reconocimiento ha significado un cambio frente al modelo centralista y asimilacionista que había caracterizado históricamente la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas a la luz de la Constitución Política de 1886. Así mismo, el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) abrió la posibilidad de construir formas de descentralización territorial sustentadas en la autonomía indígena, la diversidad étnica y cultural y el gobierno propio. Sin embargo, más

¹ La expresión utilizada en el epígrafe constituye una paráfrasis del planteamiento atribuido a un abuelo del Predio Putumayo y recogido por CUÉLLAR ROA, Pilar, en su análisis sobre los procesos de ordenamiento territorial indígena en el Amazonas. Por tanto, no corresponde a una cita textual de su intervención. La formulación empleada en este artículo busca sintetizar la idea según la cual el ordenamiento territorial parte de un proceso previo de ordenamiento del pensamiento. Véase: CUÉLLAR ROA, Pilar. Para ordenar la realidad es necesario primero ordenar el pensamiento. Historia y reflexión acerca del proceso de ordenamiento territorial en el Amazonas. En: Cuadernos de Desarrollo Rural. 1999, no. 42, pp. 71-81. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6583538>

² Abogado de la Universidad de la Amazonia y magíster en Derecho Constitucional. Asesor en procesos de formalización de Entidades Territoriales Indígenas en la Amazonía colombiana.

de tres décadas después de la promulgación de la Carta Magna, la materialización de este mandato continúa siendo un proceso inacabado. Este artículo reconstruye algunos de los principales hitos políticos, organizativos, normativos y jurisprudenciales que han acompañado la construcción de las ETIs, con especial énfasis en la Amazonía colombiana. A partir de una revisión teórica y jurisprudencial, se sostiene que la creación y puesta en funcionamiento de las ETIs no constituye una concesión administrativa del Estado, sino la materialización de un derecho fundamental innominado reconocido por la jurisprudencia de la Corte constitucional en la Sentencia T-180/2024.

Palabras clave: Constitución Política de 1991; ordenamiento territorial indígena, Entidades Territoriales Indígenas; autonomía territorial; descentralización; gobierno propio; Pueblos Indígenas; Amazonía colombiana.

Abstract

The 1991 Political Constitution introduced a substantial transformation in Colombia's political-administrative organization by recognizing indigenous territories as territorial entities and guaranteeing their communities the right to self-governance through their own authorities and competencies. This recognition marked a paradigm shift away from the centralist and assimilationist model that historically defined the relationship between the State and Indigenous Peoples under the 1886 Constitution. Furthermore, the recognition of Indigenous Territorial Entities (ETIs, by its Spanish acronym) opened the possibility of building decentralized territorial models grounded in indigenous autonomy, ethnic and cultural diversity, and self-government. However, more than three decades after the Constitution's enactment, the implementation of this mandate remains incomplete. This article reconstructs key political, organizational, normative, and jurisprudential milestones in the development of ETIs, with a special focus on the Colombian Amazon. Based on a theoretical and jurisprudential review, it argues that the creation and operationalization of ETIs is not a mere administrative concession by the State, but the fulfillment of an innominate fundamental right recognized by the Constitutional Court in Ruling T-180/2024.

Keywords: 1991 Political Constitution; indigenous territorial ordering; Indigenous Territorial Entities (ETIs); territorial autonomy; decentralization; self-government; Indigenous Peoples; Colombian Amazon.

Introducción

La organización territorial del Estado no constituye únicamente un problema de distribución administrativa de competencias entre distintos niveles más o menos descentralizados de gobierno. Detrás de las decisiones sobre la forma en que se organiza territorialmente el poder público existen profundas discusiones sobre democracia, representación, participación, autonomía y reconocimiento de las distintas colectividades que integran una sociedad. Como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-106 de 2025³, el diseño de la organización político-administrativa involucra asuntos de justicia para las colectividades, particularmente en materia de representación, participación y conformación del poder público en una democracia.

Esta consideración adquiere una especial relevancia cuando se analiza la situación de los Pueblos Indígenas. En su caso, la discusión sobre la organización territorial del Estado trasciende el simple ejercicio de competencias políticas, administrativas y fiscales. Se relaciona directamente con la posibilidad de ejercer gobierno propio, preservar los sistemas de conocimiento, garantizar la pervivencia cultural, proteger los territorios y participar en igualdad de condiciones en las decisiones que afectan su vida colectiva. Para los indígenas, como lo refiere Cuéllar Roa⁴, el ordenamiento territorial está relacionado con los procesos sociales y políticos que hay detrás del ejercicio de la simple división político-administrativa del territorio, tiene que ver con la relación que hay entre el hombre y la naturaleza. Y la forma en cómo el primero influye sobre la segunda.

La Constitución de 1991 significó, en este sentido, un punto de inflexión en la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de Colombia como una sociedad pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y caracterizada por su diversidad étnica y cultural, estuvo acompañado de un conjunto de disposiciones dirigidas a reconocer la autonomía y las formas propias de organización de los Pueblos Indígenas. Entre las más importantes se encuentra el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales y la garantía del derecho de sus comunidades a gobernarse por autoridades

³ En esta sentencia la Corte Constitucional estableció que “El diseño de la organización político-administrativa no es una simple discusión y elección de teoría política o jurídica entre modelos más o menos descentralizados; a ella subyacen asuntos de justicia para muchas colectividades, en términos iniciales de representación y, por lo tanto, de participación y conformación del poder público en una democracia” (T-106 de 2025, p. 137).

⁴ *Op. cit.*, Cuéllar Roa, p. 77.

propias, conforme a lo establecido en los artículos 286⁵, 287⁶, 329⁷ y 330⁸ de la Constitución Política.

Este reconocimiento del Constituyente del 91 representó una ruptura con el modelo que había predominado durante buena parte de la historia republicana. La relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas en la Constitución de 1886 había estado marcada por políticas de asimilación, integración y tutela, en las cuales las instituciones indígenas eran reconocidas, en el mejor de los casos, como formas subordinadas de organización comunitaria sujetas a la vigilancia y protección del Estado y de la Iglesia. Por su parte, la Constitución de 1991 introdujo una perspectiva sustancialmente diferente: los Pueblos Indígenas dejaron de ser considerados únicamente como destinatarios de políticas de protección cultural para ser reconocidos como sujetos colectivos titulares de derechos y como actores con capacidad de participar en la organización y ejercicio del poder público.

No obstante, el reconocimiento constitucional de los territorios indígenas como entidades territoriales no produjo automáticamente su puesta en funcionamiento. La materialización de

⁵ ARTÍCULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

⁶ ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les correspondan; (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; (4) participar en las rentas nacionales y (5) establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal, distrital o departamental, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley.

⁷ ARTÍCULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

⁸ ARTÍCULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (1) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; (2) Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; (3) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (4) percibir y distribuir sus recursos; (5) velar por la preservación de los recursos naturales; (6) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio (7) Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional; (8) Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (9) las que les señalen la Constitución y la ley. PARÁGRAFO. 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.

esta disposición ha requerido más de tres décadas de procesos organizativos, reivindicaciones políticas, construcción de propuestas propias, concertaciones con el Estado, desarrollos normativos y decisiones judiciales. En particular, en la Amazonía colombiana, las autoridades y organizaciones indígenas han documentado desde la década de los 80 y 90 importantes procesos de ordenamiento territorial y construcción de modelos propios de gobierno que antecedieron, acompañaron y posteriormente impulsaron el desarrollo normativo de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs).

La historia de las ETIs amazónicas permite observar, por tanto, una particular tensión entre el reconocimiento constitucional y su implementación institucional. Mientras la Constitución de 1991 incorporó a los territorios indígenas dentro de la estructura territorial del Estado, durante varios años persistió la ausencia de instrumentos jurídicos y administrativos suficientes para hacer efectivo el reconocimiento de autogobierno indígena establecido en el artículo 286 Constitucional. Las figuras del resguardo, el cabildo y, posteriormente, las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATIs)⁹ han permitido desarrollar importantes experiencias de gobierno y administración, pero no resolvieron plenamente la cuestión constitucional de los territorios indígenas como entidades territoriales.

Esta brecha entre la Constitución y su desarrollo normativo e institucional resulta particularmente evidente en la Amazonía. La dispersión geográfica de las comunidades, las características ambientales de los territorios, la existencia de sistemas propios de gobierno y conocimiento, la diversidad cultural y lingüística y las particularidades históricas de ocupación territorial han hecho insuficientes los modelos convencionales de descentralización diseñados para municipios y departamentos. En consecuencia, los procesos amazónicos han planteado una pregunta de fondo: ¿cómo construir una institucionalidad territorial que permita a los Pueblos Indígenas ejercer efectivamente el gobierno de sus territorios sin reducir su autonomía a la simple adaptación de las estructuras administrativas estatales?

La respuesta a esta pregunta no ha surgido exclusivamente desde el Estado. Una parte fundamental de las soluciones normativas e institucionales que hoy permiten avanzar en la puesta en funcionamiento de las ETIs han sido construida desde y con los propios Pueblos Indígenas amazónicos. Los procesos organizativos desarrollados en la Amazonía, los ejercicios de ordenamiento territorial propios, los espacios de coordinación interadministrativa¹⁰ y las propuestas formuladas por los Gobiernos indígenas han permitido

⁹ Decreto Ley 1088 de 1993. Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.

¹⁰ A nivel de la Amazonia los Pueblos Indígenas cuentan con espacios de concertación departamental, regional y nacional. Tal vez el más importante en los últimos años es la Mesa Regional Amazónica (MRA) creada mediante el Decreto 3012 de 2005.

configurar progresivamente una concepción del territorio indígena como espacio integral de vida en lo político, cultural, ambiental y administrativo.

A partir de este contexto, el presente artículo propone una reflexión sobre el proceso histórico y jurídico de construcción de las Entidades Territoriales Indígenas, ETIs, en Colombia, con especial énfasis en la experiencia de la Amazonía. El propósito no es realizar una reconstrucción exhaustiva de todas las normas o decisiones judiciales relacionadas con la materia, sino identificar algunos de los principales momentos que permiten comprender cómo se ha transitado desde un modelo estatal de tutela e integración hacia el reconocimiento constitucional de la autonomía territorial indígena.

La reflexión parte de una premisa central: las Entidades Territoriales Indígenas constituyen una de las promesas de descentralización más importantes y, al mismo tiempo, menos desarrolladas de la Constitución Política de 1991. Su reconocimiento no puede comprenderse como una concesión meramente administrativa posterior ni como el resultado exclusivo de la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Por el contrario, el origen de las ETIs es el propio proyecto constitucional del 91, el cual reconoció una organización territorial plural, en la cual distintas formas de gobierno pueden coexistir dentro del Estado colombiano. Y este reconocimiento se ha visto reforzado por la Corte Constitucional al reconocer a los pueblos indígenas como titulares del derecho fundamental innominado a constituir Entidades Territoriales Indígenas¹¹.

Desde esta perspectiva, la historia de las ETIs amazónicas puede leerse como la historia de una promesa constitucional todavía en construcción. Una promesa que ha avanzado gracias a la resistencia y organización de los Pueblos Indígenas, a la apertura progresiva de las instituciones estatales y al papel de las altas cortes, pero que aún enfrenta importantes desafíos y barreras administrativas para traducir el reconocimiento formal de la autonomía indígena en un ejercicio efectivo del poder territorial¹².

¹¹ Este precedente constitucional del derecho fundamental a constituir Entidades Territoriales Indígenas fue ratificado reciente por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-477 de 2025. La línea jurisprudencial fue iniciada por la Sentencia T-180 de 2024.

¹² Las barreras para la materialización de las Entidades Territoriales Indígenas no se han limitado a la ausencia o insuficiencia de regulación para su puesta en funcionamiento. También han estado relacionadas con decisiones normativas y administrativas orientadas a la municipalización de territorios indígenas. Un ejemplo de ello es la creación del municipio de Barrancominas, en el departamento del Guainía, a partir de la transformación de las áreas no municipalizadas de Barrancominas y Mapiripana, proceso que estuvo precedido por un procedimiento de consulta previa, libre e informada (CPLI) con visto bueno del Ministerio del Interior mediante Decreto 1454 del 6 de agosto de 2018. Este tipo de medidas plantea tensiones con los procesos de consolidación de las ETIs y evidencia que la organización político-administrativa de la Amazonía continúa siendo un ámbito de disputa en torno al reconocimiento y garantía de la autonomía territorial indígena.

El artículo se estructura en tres grandes momentos. En primer lugar, (1) se aborda el tránsito histórico desde el modelo de tutela e integración hacia el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena. En segundo lugar, (2) se examina el proceso de construcción política, organizativa y jurídica de las ETIs en la Amazonía, destacando el papel de los Consejos y organizaciones indígenas, los procesos de ordenamiento territorial, la MPCÍ y los principales desarrollos normativos y jurisprudenciales. Finalmente, (3) se analizan los desafíos actuales de las ETIs a partir del Decreto Ley 488 de 2025, con el propósito de reflexionar sobre las condiciones necesarias para que la descentralización territorial indígena deje de ser una promesa constitucional parcialmente incumplida y se convierta en una realidad efectiva del Estado colombiano.

1. De la tutela estatal al reconocimiento constitucional de la autonomía indígena

1.1. Los territorios indígenas como realidad política y territorial preexistente

En distintos espacios de reflexión al interior del Movimiento Indígena Amazónico se ha expresado una idea que, a mi parecer, nos permite aproximarnos desde una perspectiva diferente al debate sobre las Entidades Territoriales Indígenas – ETIs: “los territorios indígenas son realidades; los municipios, departamentos y distritos son ficciones jurídicas”. Más allá de la fuerza provocadora de esta afirmación, su sentido resulta particularmente relevante para comprender el origen y alcance de las ETIs dentro del modelo de descentralización territorial colombiano.

La idea principal de este texto parte de una premisa fundamental: los territorios indígenas no surgieron con la Constitución Política de 1991 ni dependen de su reconocimiento formal para existir como espacios de vida colectiva, gobierno, identidad y reproducción cultural. Los Pueblos Indígenas son anteriores a la conformación del Estado colombiano y sus formas de ocupación, organización, autoridad y regulación territorial anteceden ampliamente a las estructuras político-administrativas creadas por el ordenamiento jurídico estatal¹³.

Desde esta perspectiva, la reflexión constitucional sobre los territorios indígenas no puede reducirse a determinar si el Estado está facultado para crear una nueva categoría de entidad

¹³ Los territorios indígenas de la Amazonía Oriental han estado sujetos a distintas denominaciones político-administrativas a lo largo del tiempo. Antes de la Constitución Política de 1991, estos territorios se encontraban comprendidos en las denominadas intendencias y comisarías, categorías propias del modelo territorial vigente bajo la Constitución de 1886. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y el proceso de reorganización político-administrativa, fueron denominados corregimientos departamentales. A partir de 2001, como consecuencia del desarrollo normativo y jurisprudencial sobre la organización territorial de estas entidades, se consolidó la denominación de áreas no municipalizadas (ANM), utilizada hasta la actualidad para referirse a estos territorios de Amazonas, Guainía y Vaupés que no se encuentran organizados como municipios.

territorial. Lo que se encuentra en juego es, en realidad, la forma en que el ordenamiento jurídico reconoce e incorpora una realidad territorial y política preexistente. La Constitución de 1991 no creó a los Pueblos Indígenas ni sus territorios; reconoció su existencia y estableció las condiciones para que sus formas propias de gobierno pudieran tener un lugar dentro de la estructura institucional del Estado.

Esta precisión resulta especialmente importante cuando se analiza la historia de las relaciones entre el Estado colombiano y los Pueblos Indígenas. Antes de que la Constitución reconociera la autonomía territorial indígena, el Estado había desarrollado durante décadas modelos jurídicos orientados a integrar, tutelar o asimilar a las “parcialidades indígenas” dentro de un proyecto homogéneo de Nación. Por ello, el origen de las ETIs es la historia de un ejercicio de resistencia y reivindicación política de los pueblos originarios y esta historia puede ser comprendida como el tránsito entre dos concepciones radicalmente diferentes: de un modelo en el cual el Estado pretendía determinar la forma en que debían organizarse los Pueblos Indígenas, hacia otro en el que se reconoce su capacidad para gobernarse conforme a sus propias instituciones, sistemas de conocimiento y formas de organización territorial, política y cultural.

1.2.El modelo de tutela e integración: la Ley 89 de 1890

Uno de los primeros antecedentes normativos de esta relación asimétrica entre Pueblos Indígenas y Estado se encuentra en la Ley 89 de 1890, expedida bajo la vigencia de la Constitución 1886. Esta norma arcaica, pero con vigencia de algunas de sus disposiciones, refleja con particular claridad la concepción estatal predominante durante ese periodo, caracterizada por una visión jerárquica de la sociedad “mayoritaria” y por la pretensión de incorporar progresivamente a los Pueblos Indígenas al modelo cultural, económico y político considerado dominante¹⁴.

El propio título de esta ley resulta ilustrativo de la concepción del indígena, al referir que su objeto era reglamentar la manera como debían ser “gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”. La terminología utilizada no constituye un elemento meramente anecdótico del lenguaje jurídico de la época; evidencia una concepción del indígena como sujeto que debía ser transformado e integrado a un determinado modelo de civilización. La Constitución de 1886 fue la bandera para que el Estado colombiano por

¹⁴ Los cabildos indígenas, en su concepción originaria, fueron formas de gobierno promovidas durante el periodo colonial como mecanismos para concentrar a la población indígena y establecer una forma considerada “racional” de administración de las comunidades. De este modo, el cabildo indígena operó como una institución vinculada al proyecto colonial de hispanización de los Pueblos Indígenas, aun cuando posteriormente esta figura fuera apropiada y resignificada por las propias comunidades. Al respecto, véase: PACHÓN, Ximena. Los pueblos y los cabildos indígenas: la hispanización de las culturas americanas. En: Revista Colombiana de Antropología. 1981, vol. 23, pp. 299-326. URL: <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1516>

mucho tiempo haya utilizado a la iglesia para su proyecto civilizatorio del indígena, a través de las misiones evangelizadoras. No por nada esa Constitución establecía un modelo de gobernanza caracterizado por un fuerte alianza entre la iglesia y el Estado. Como lo menciona Díaz Uribe¹⁵, la Ley 89 definió tres categorías jurídicas de los indios: (1) indios salvajes, aquellos que no habían tenido ningún tipo de contacto con la sociedad occidental; indios “semisalvajes”, que eran aquellos en proceso de integración a la vida civilizada y (3) el indio “campesino” aquellos que, ya habiendo sido integrados a la civilización, estaban organizados en parcialidades y vivían en resguardos o reservas. Para las dos primeras categorías el Estado delegó a la Iglesia Católica su proyecto civilizatorio. Para el tercero, el indio campesino, el Estado mantuvo su tutela¹⁶.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-106 de 2025, el ordenamiento derivado de la Constitución de 1886 estuvo marcado por una concepción de asimilación e integración de los pueblos, mediante la cual se pretendía incorporar a quienes no pertenecían a la cultura considerada mayoritaria y adecuada para impulsar el progreso del país¹⁷. La Ley 89 de 1890 se inscribió en esta lógica. La sociedad colombiana aparecía jurídicamente diferenciada entre quienes se encontraban plenamente incorporados al proyecto de Nación y aquellos que debían ser progresivamente integrados a él. Los Pueblos Indígenas amazónicos eran ubicados dentro de esta última categoría: salvajes, y sometidos a un régimen especial de tutela e integracionista.

Sin embargo, la misma norma contiene un elemento que resulta relevante para comprender la posterior evolución del derecho indígena colombiano: el reconocimiento de determinadas formas de organización propia. En particular, la Ley 89 reguló la figura del cabildo indígena como autoridad encargada del denominado “gobierno económico” de las parcialidades indígenas. De esta manera, aunque el reconocimiento se producía dentro de una estructura jurídica profundamente paternalista, el ordenamiento estatal admitía la existencia de autoridades indígenas con funciones propias dentro de sus territorios.

Esta paradoja resulta fundamental. El Estado reconocía determinadas instituciones indígenas, pero no las reconocía como expresión de una autonomía política originaria. El cabildo era

¹⁵ DÍAZ URIBE, Mauricio Alejandro. Performatividad política y cultural: el movimiento indígena colombiano y su participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1990. En: Jangwa Pana. 2021, vol. 20, no. 3, pp. 398-417. Universidad Federal de Espírito Santo, Brasil. URL: <https://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/jangwapana/article/view/4301>

¹⁶ *Op. cit.*, p. 409.

¹⁷ La Ley 89 de 1890 plasmó una visión de la nación escindida entre *civilizados*, *semi civilizados* y *salvajes* (indígenas), que condujo a un proceso de evangelización en ocasiones forzada, que en muchos lugares del territorio nacional lesionó de manera profunda las culturas indígenas; pero, en contraste, y a través de la apropiación de líderes históricos del movimiento indígena como Manuel Quintín Lame y Gonzalo Sánchez, abrió un espacio de autonomía y protección del territorio, mediante la figura del cabildo y la prohibición de comercio de tierras indígenas (T-106 de 2025, p. 137).

admitido en cuanto podía ser incorporado dentro del esquema de administración y tutela estatal, no como manifestación de un poder político propio y preexistente.

La Ley 89 de 1890 constituye, por tanto, un antecedente ambivalente. Por una parte, representa uno de los momentos más claros del modelo de tutela, integración y asimilación que caracterizó la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas durante buena parte de la historia republicana. Por otra, permitió la permanencia de determinadas estructuras organizativas indígenas y contribuyó a la protección jurídica de algunas formas de tenencia colectiva de la tierra a través de la figura de resguardo indígena, que posteriormente fue objeto de ejercicios de apropiación cultural y adaptado a las realidades propias de los Pueblos Indígenas.

La permanencia de estas instituciones demuestra que, incluso dentro de un ordenamiento que pretendía transformar culturalmente a los Pueblos Indígenas, las formas propias de organización y gobierno lograron mantenerse y prevalecer sobre los modelos occidentales de integración de las comunidades indígenas. La existencia contemporánea de autoridades indígenas no puede explicarse, por ello, como una creación reciente del constitucionalismo colombiano, sino como el resultado de procesos históricos de continuidad, resistencia y transformación institucional.

1.3.El fortalecimiento organizativo y el nacimiento del Movimiento Indígena Contemporáneo

Como ha quedado visto hasta el momento, durante buena parte del siglo XX, la relación entre el Estado colombiano y los Pueblos Indígenas continuó marcada por políticas de tutela, evangelización, integración cultural y limitada autonomía. Sin embargo, paralelamente se produjo un proceso de fortalecimiento de las organizaciones indígenas que transformaría progresivamente la manera en que estas colectividades se relacionaban con el Estado y reivindicaban sus derechos.

A partir de las décadas de 1960 y 1970, y con particular intensidad durante las décadas de 1970 y 1980, surgieron importantes procesos organizativos indígenas de carácter regional y nacional. Estos espacios permitieron articular reivindicaciones relacionadas con la defensa del territorio, la recuperación y protección de las tierras colectivas, la identidad cultural, la autonomía, el gobierno propio y la participación política, que años después permitieron la materialización de la Constituyente Indígena.

En este proceso se destaca la creación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en 1982, como uno de los principales espacios de articulación y representación política de los Pueblos Indígenas del país. Posteriormente, en 1995, se creó en Mitú, Vaupés, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC),

que consolidó un espacio propio de representación de los Pueblos Indígenas amazónicos y de defensa integral de sus territorios.

Antecediéndose a estos espacios nacionales y regionales, para el periodo de 1970 y 1982, como lo advierte Duarte Duarte¹⁸ en la Amazonía Oriental también se desarrollaron organizaciones regionales y departamentales fundamentales para la consolidación de procesos de gobierno propio y ordenamiento territorial, entre ellas el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA) y el Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas (CRIMA).

Estas experiencias organizativas no pueden entenderse únicamente como mecanismos de representación gremial o comercial, como inicialmente quedo redactado el Decreto Ley 1088 de 1993. En ellas comenzó a configurarse una concepción del territorio indígena como espacio integral de vida, gobierno, cultura, autoridad y reproducción colectiva. De esta manera, las organizaciones y consejos indígenas fueron adquiriendo una dimensión política que desbordaba el ejercicio de actividades meramente comerciales e industriales y de interlocución sectorial con el Estado colombiano. Con ocasión de estas instituciones indígenas se comenzó a plantear una discusión más profunda sobre la distribución territorial del poder público.

Como ha señalado Preciado Buitrago¹⁹, en la Amazonía colombiana los territorios indígenas, siguiendo inicialmente las experiencias de las comunidades andinas, se estructuraron alrededor de Consejos Regionales Indígenas. Estas formas organizativas, surgidas en buena medida de procesos reivindicativos y gremiales, posteriormente tuvieron que transformarse para responder a las condiciones particulares de los Pueblos Indígenas amazónicos y a las características de sus territorios²⁰.

La especificidad amazónica resultaría determinante. A diferencia de otros contextos del país, los procesos territoriales indígenas de la Amazonía se desarrollaron sobre extensiones geográficas de gran magnitud, con baja densidad poblacional, comunidades dispersas y una profunda relación entre territorio, cultura, biodiversidad y sistemas propios de conocimiento. Además, por ser zonas de difícil acceso, son Pueblos Indígenas con un porcentaje muy alto de conservación cultural. Bajo este escenario, las estructuras organizativas existentes en la

¹⁸ DUARTE DUARTE, Claudia Diyanira. Los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, una exploración de su representación política. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos, 2021, p. 27.

¹⁹ PRECIADO BUIATRAGO, Juan Carlos. La mesa permanente de coordinación interadministrativa. Una experiencia en la construcción de entidades territoriales indígenas. Bogotá D.C.: Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas No. 22, 2007, pp. 1-12. URL: <https://foronacionalambiental.org.co/policypapers/>

²⁰ *Op. cit.*, p. 4.

Amazonia colombiana comenzaron a resultar insuficientes para responder a las necesidades de gobierno y administración territorial.

Paralelamente a los procesos de estructuración de la institucionalidad indígena, durante la década de 1980 se produjo un importante proceso de reconocimiento y ampliación de resguardos indígenas en la Amazonía. Entre ellos se encuentran el resguardo Mirití-Paraná, constituido mediante la Resolución 0104 de 1981; el Predio Putumayo, reconocido en 1988, y el resguardo Yaigojé-Apaporis, constituido en 1988 y ampliado en 1998.

La legalización y la ampliación de los territorios colectivos fortaleció las condiciones materiales para el ejercicio y revitalización de formas propias de gobierno indígena, pero también puso de manifiesto una cuestión que posteriormente ocuparía un lugar central en el debate constitucional: la existencia de un territorio indígena jurídicamente reconocido no equivalía necesariamente al reconocimiento de ese territorio como una unidad político-administrativa dotada de autonomía y capacidad de gobierno dentro de la estructura del Estado.

El resguardo, como figura de propiedad colectiva, garantizaba una importante protección sobre la tierra, pero la discusión sobre el territorio indígena involucraba una dimensión más amplia. No se trataba únicamente de determinar quién es el propietario de una determinada área o superficie terrestre, sino de establecer quién puede gobernarla, adoptar decisiones sobre su ordenamiento, administrar recursos, ejercer funciones públicas y relacionarse institucionalmente con las demás autoridades del Estado.

Esta distinción permite comprender por qué el Movimiento Indígena de las décadas anteriores a la Constitución de 1991 no se limitó a reclamar derechos sobre la tierra. La reivindicación fue adquiriendo una dimensión política: el derecho a gobernar el territorio y a participar en la construcción de país.

En razón al anterior contexto, los espacios de concertación del orden nacional y regional adquirieron una importancia creciente. La interlocución entre las organizaciones indígenas y las instituciones estatales permitió trasladar progresivamente las reivindicaciones territoriales al campo de las políticas públicas y, posteriormente, al debate constitucional.

Así, el fortalecimiento organizativo e institucional de los Pueblos Indígenas durante las décadas previas a 1991 propicio las condiciones políticas para que la Asamblea Nacional Constituyente pudiera abordar una cuestión que había permanecido históricamente relegada: la necesidad de reconocer constitucionalmente que Colombia no estaba conformada únicamente por municipios y departamentos, o intendencias y comisarias²¹ como era

²¹ Como lo recuerda Hernández Becerra, la Constitución Política de 1991 creó nueve nuevos departamentos como consecuencia de la supresión del régimen de intendencias y comisarías, entre

conocido al amparo de la Constitución de 1.886 – , sino también por pueblos y territorios indígenas con formas propias de organización y gobierno.

1.4.La Constituyente de 1991 y el reconocimiento constitucional de la autonomía indígena

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 constituyó un antes y un después de este proceso de reconocimiento de la gobernanza indígena. La participación directa de tres representantes indígenas²² permitió que las reivindicaciones históricas de los Pueblos Indígenas encontraran expresión dentro del nuevo pacto constitucional.

La Constitución Política de 1991 abandonó la concepción homogénea de la Nación colombiana que había caracterizado el ordenamiento anterior y reconoció expresamente la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7 de la Constitución). Este cambio no se limitó al reconocimiento simbólico de la diversidad: estuvo acompañado de un conjunto de disposiciones destinadas a garantizar espacios concretos de autonomía, participación, propiedad colectiva y gobierno propio.

Entre estos avances se encuentran el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural (art. 7); la protección de las lenguas y culturas indígenas (arts. 8 y 10); el reconocimiento de la propiedad colectiva de los resguardos (arts. 63 y 329); la participación política (arts. 95.5. y 96.c); la Jurisdicción Especial Indígena (art. 246); el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales (art. 286) y el derecho de sus autoridades a participar en las rentas nacionales (arts. 287 y 356).

Particularmente relevantes son los artículos 286 y 287 de la Constitución. El primero incorporó los territorios indígenas dentro de las entidades territoriales de la República colombiana, en el marco del respeto del principio de Estado unitario, mientras que el segundo reconoció a estas entidades autonomía para la gestión de sus intereses y estableció, entre otros elementos, el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias

ellos Amazonas, Guainía y Vaupés. Esta transformación, sin embargo, no significó el abandono de la estructura territorial tradicional, sino que puede ser entendida como un rezago del carácter básico del modelo territorial colombiano y de su histórica tendencia hacia el municipalismo. Véase: HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo. Serie Documentos de Trabajo, n.º 57. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional, 2015.

²² En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 participaron representantes de los Pueblos Indígenas, entre ellos Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas Hurtado, quienes actuaron como delegatarios con voz y voto, y Alfonso Peña Chepe, quien participó en calidad de observador. Su presencia constituyó un antecedente fundamental para la incorporación de las reivindicaciones indígenas en el nuevo texto constitucional y para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la autonomía y los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas.

que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

La importancia de estas disposiciones difícilmente puede exagerarse. La Constitución de 1991 no se limitó a reconocer que los Pueblos Indígenas tenían derecho a conservar su cultura dentro de los municipios y departamentos existentes. Introdujo la posibilidad de que sus territorios fueran parte de la propia arquitectura de descentralización territorial del Estado. En otras palabras, la actual Carta Política abrió la puerta para que el pluralismo cultural se proyectara no solamente sobre la parte dogmática de la Constitución: principios y derechos fundamentales, sino también sobre la sala de máquinas²³, lo que se conoce como la parte orgánica y muy particularmente sobre aquello que se ha denominado como la organización territorial y la descentralización del poder público.

En este punto es importante citar lo que ha señalado Robledo Silva²⁴ respecto a la Constitución de 1991. La cual ha señalado que la Carta Fundamental actual profundizó en el régimen de descentralización del Estado colombiano, estableciendo un modelo de ordenamiento territorial abierto, es decir, el proceso de distribución de competencias político-administrativas no se cerró a lo que exclusivamente definiera el Constituyente, sino que iba a quedar habilitado el legislador para atribuir competencias a todas las entidades territoriales, entre ellas, a las ETIs.

Sin embargo, precisamente allí comenzó una de las principales tensiones que han acompañado el desarrollo posterior de las ETIs. El reconocimiento constitucional fue contundente, pero su implementación quedó sometida a un proceso prolongado de desarrollo normativo e institucional, el cual el Congreso de la República se ha negado a cumplir por más de treinta años. La promesa constitucional de autonomía territorial indígena quedó supeditada a la expedición de una LOOT que definiera competencias, recursos, mecanismos de coordinación, procedimientos de delimitación y formas de articulación entre los territorios indígenas y las demás entidades territoriales.

²³ La expresión “sala de máquinas de la Constitución” es utilizada por el constitucionalista argentino Roberto Gargarella para referirse al conjunto de disposiciones y estructuras constitucionales relacionadas con la organización y distribución del poder, especialmente aquellas que determinan quién decide, cómo se ejerce el poder y cómo se distribuyen las competencias dentro del Estado. El concepto ha sido desarrollado por el autor en diversos estudios sobre el constitucionalismo latinoamericano y permite analizar la relación entre el reconocimiento de derechos y las estructuras institucionales encargadas de hacerlos efectivos.

²⁴ ROBLEDO SILVA, Paula. Esquemas asociativos territoriales: otra manifestación del sesgo excluyente del Legislador hacia los pueblos indígenas colombianos. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023. no. 29, p. 9-33. URL: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/8379>

Como lo afirma Franky Carlos E.²⁵, si bien las discusiones sobre ordenamiento territorial fueron importantes durante los años siguientes a la Constitución, lo cierto es que con el tiempo el tema pasó de “moda” y solo se revivía en forma efímera cada cuanto el Congreso deliberará frente a una propuesta de LOOT²⁶. Así las cosas, la Constitución de 1991 reconoció una nueva posibilidad dentro del Estado colombiano, correspondiéndole al Congreso definir las condiciones institucionales para hacerla efectiva. No obstante, la historia posterior de las Entidades Territoriales Indígenas puede entenderse, precisamente, como el proceso mediante el cual no fue el Congreso sino los Pueblos Indígenas amazónicos quienes han intentado llenar ese espacio entre el reconocimiento constitucional de una realidad territorial preexistente y su efectiva incorporación al modelo de descentralización política y administrativa del país.

Esta falta de desarrollo legislativo de las ETIs puede comprenderse, adicionalmente, a partir de una característica particular del diseño territorial adoptado por la Constitución de 1991. Como advierte Hernández Becerra²⁷, pese a las transformaciones introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente, en el régimen de descentralización, la Carta Política conservó la forma unitaria de Estado (art. 1 CP) y una estructura territorial organizada fundamentalmente alrededor de los departamentos y los municipios. Así se desprende del artículo 311 constitucional, que define al municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. De esta manera, mientras la Constitución abría la posibilidad de incorporar a los territorios indígenas como una nueva expresión de la descentralización territorial, mantenía simultáneamente una arquitectura institucional construida alrededor del binomio departamento-municipio²⁸.

La tensión estructural entre el principio de Estado Unitario y autonomía territorial se hizo todavía más evidente en relación con los límites legales a este último principio. Aunque el artículo 287 reconoce expresamente la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y los artículos 286, 329 y 330 reconocen la existencia de los territorios indígenas y su derecho al gobierno propio, el ejercicio de dicha autonomía quedó condicionado a los términos establecidos por la Constitución y la ley. Como advierte Hernández Becerra, esta remisión al legislador terminó dejando buena parte del alcance

²⁵ FRANKY, Carlos Eduardo. “Nuestro territorio ya está ordenado, pero lo estamos empezando a organizar”: lógicas territoriales indígenas y ordenamiento territorial en la Amazonía colombiana. En: ECHEVERRI, Juan Álvaro y PÉREZ NIÑO, Catalina (eds.). *Amazonia colombiana: imaginarios y realidades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia, Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI), 2011, pp. 253-275.

²⁶ *Op. cit.*, p. 273.

²⁷ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *El ordenamiento territorial colombiano. Más allá de la Constitución de 1991*. Serie Documentos de Trabajo, n.º 55. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional, 2015, pp. 1-19.

²⁸ *Op. cit.*, p. 4.

efectivo de la autonomía territorial indígena a la espera de un desarrollo normativo que tardaría varias décadas en producirse²⁹. En este contexto, la autonomía de las entidades territoriales, incluidas las ETIs, quedo supeditada no solo a lo que diga el legislador, sino también a lo que desarrolle la máxima interprete constitucional³⁰.

Otras de las razones por las cuales no se ha regulado orgánicamente el régimen de las ETIs, es debido a lo que Robledo Silva y Rivas-Ramírez³¹ han calificado como el “sesgo colonialista” del modelo de ordenamiento territorial que estableció la Constitución del 91, pues si bien implicó una innovación la inclusión de los territorios indígenas como entidades territoriales, lo cierto es que el Legislador no se ha tomado en serio el mandato constitucional que le encomendó la puesta en funcionamiento de las ETIs³².

Más allá de estas limitaciones, lo cierto es que, desde 1991 hasta la actualidad, los Pueblos Indígenas, especialmente en la Amazonía, han impulsado sus propios procesos políticos, organizativos y jurídicos para avanzar en la materialización de las Entidades Territoriales Indígenas.

2. De la promesa constitucional a la construcción de las entidades territoriales indígenas

El reconocimiento constitucional de los territorios indígenas como entidades territoriales abrió una posibilidad inédita dentro de la organización político-administrativa del Estado colombiano. Sin embargo, entre el reconocimiento formal de la Constitución de 1991 y la existencia de instrumentos concretos para hacer efectiva la autonomía territorial indígena transcurrieron varios años.

Durante este periodo, los Pueblos Indígenas, particularmente en la Amazonía Oriental, desarrollaron experiencias propias de organización, administración y ordenamiento territorial que permitieron avanzar progresivamente hacia una concepción más amplia del territorio indígena. Estas experiencias fueron construyendo, desde los propios territorios, las condiciones políticas e institucionales que posteriormente permitirían hablar de las Entidades Territoriales Indígenas, ETIs, como una realidad dentro del modelo de descentralización territorial colombiano. Hoy en día, las ETIs cuentan con un largo respaldo legal y

²⁹ *Op. cit.*, p. 4.

³⁰ *Op. cit.*, Hernández Becerra, *Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo*, 2015, p. 7.

³¹ ROBLEDO SILVA, Paula y RIVAS-RAMÍREZ, Daniel. Las entidades territoriales indígenas. ¿Una falsa promesa o una promesa rota? En: GARCÍA PACHÓN, María del Pilar (ed.). *Lecturas sobre derecho de tierras*. Tomo VI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 211-235.

³² *Op. cit.*, p. 222.

jurisprudencial³³, pero siguen existiendo barreras jurídicas, políticas, institucionales y administrativas que no ha permitido hacerlas plenamente efectivas.

2.1.Las AATIs: un primer laboratorio de gobierno y administración indígena

Uno de los primeros desarrollos normativos posteriores a la Constitución de 1991 fue el Decreto Ley 1088 de 1993, mediante el cual se reguló la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas (AATIs).

La norma reconoció estas asociaciones como entidades de derecho público de carácter especial, con autonomía administrativa y patrimonio propio, y les permitió desarrollar actividades económicas, industriales y comerciales, así como adelantar proyectos y programas relacionados con la salud, la educación, la vivienda y otras necesidades de las comunidades indígenas.

Aunque el Decreto 1088 no fue concebido como un régimen de Entidades Territoriales Indígenas, su aplicación en la Amazonía produjo efectos que trascendieron parcialmente su diseño original. Las AATIs se convirtieron en espacios de articulación política, representación territorial y administración de recursos, y permitieron a numerosas autoridades indígenas adquirir experiencia en el ejercicio de funciones que hasta entonces habían sido desarrolladas principalmente por instituciones estatales. No obstante, así como se logró materializar beneficios, las asociaciones – por su carácter gremial – se implementaron en la amazonia colombiana bajo lógicas mayoritariamente occidentalizadas y ajenas a las formas propias de Gobierno indígena.

Esta experiencia de implementación de las AATIs en la Amazonia colombiana resulta particularmente relevante para comprender el proceso posterior que se dio con ocasión de la formalización de las ETIs. En numerosos casos, las estructuras organizativas que hoy avanzan hacia la puesta en funcionamiento de su territorio indígena como entidad territorial, tienen como antecedente directo una AATI³⁴.

Estas asociaciones no operaron únicamente como instrumentos administrativos o como vehículos para la ejecución de proyectos; progresivamente se han convertido en instituciones desde las cuales los Pueblos Indígenas fortalecen sus sistemas de gobierno, coordinan

³³ Sobre la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional relacionada con las Entidades Territoriales Indígenas, su autonomía territorial, gobierno propio y proceso de puesta en funcionamiento, pueden consultarse, entre otras, las sentencias recientes: T-180 de 2024, T-248 de 2024, T-106 de 2025 y C-477 de 2025, entre otras.

³⁴ En la actualidad existen ocho territorios indígenas formalizados como Entidad Territorial Indígenas: ETI del Mirití Paraná (Decreto 1374/25), ETI del Río Tiquié (Decreto 1369/25), ETI de los Ríos Cotuhé Putumayo (Decreto 1373/25), ETI de Arica (Decreto 1367/25), ETI de Bajo Río Caquetá (Decreto 1370/25), ETI del Pani (Decreto 1368/25), ETI de Uitiboc_Asoaintam (Decreto 1372/25) y ETI de Yaigogé Apaporis (Decreto 1371/25).

decisiones territoriales y construyen mecanismos de interlocución con las instituciones estatales.

En este contexto, las AATIs pueden entenderse como un laboratorio institucional del Gobierno indígena contemporáneo. A través de ellas se desarrollaron capacidades de administración de recursos públicos y privados, formulación y ejecución de proyectos, gestión de servicios, representación política y coordinación interinstitucional. Entre los recursos administrados “indirectamente” se encuentran aquellos provenientes de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones (AESGPRI), así como recursos derivados de proyectos de cooperación, alianzas con organizaciones no gubernamentales y, en determinados casos, iniciativas asociadas a mecanismos de financiación climática y conservación ambiental (REDD+ y PSA).

La experiencia acumulada durante este periodo tendría posteriormente una importancia decisiva en la Amazonia Oriental. La autonomía territorial reconocida por la Constitución no podía materializarse únicamente mediante una declaración jurídica; requería autoridades con capacidad institucional para ejercer competencias, administrar recursos y relacionarse con otras entidades públicas. Las AATIs contribuyeron precisamente a desarrollar esas capacidades.

Sin embargo, también evidenciaron una limitación estructural: una organización indígena de derecho público no equivalía necesariamente a una entidad territorial. La AATI podía ejercer determinadas funciones y administrar – con ciertas limitaciones legales – determinados recursos de orden nacional, pero no resolvía la cuestión constitucional de la autonomía política, administrativa y fiscal del territorio indígena como parte de la estructura descentralizada del Estado colombiano.

Esta diferencia sería cada vez más evidente en los procesos de ordenamiento territorial que comenzaron a desarrollarse con mayor intensidad durante la década de 1990.

2.2. Del resguardo al territorio: los primeros procesos amazónicos de ordenamiento territorial

A mediados y finales de la década de 1990, diversos Pueblos Indígenas amazónicos comenzaron a sistematizar procesos propios de ordenamiento territorial y construcción de instrumentos de gobierno. Estos ejercicios respondían a una necesidad que desbordaba la protección jurídica de la propiedad colectiva: definir cómo gobernar el territorio, cómo organizar las autoridades, cómo adoptar decisiones colectivas y cómo proteger integralmente los espacios de vida frente a las amenazas externas.

Comenzó así a consolidarse una concepción del territorio indígena que no podía reducirse a la figura jurídica del resguardo. Mientras este último cumplía una función esencial de

protección de la propiedad colectiva, los procesos de ordenamiento territorial indígena incorporaban dimensiones relacionadas con el gobierno, la cultura, la justicia, la espiritualidad, el manejo ambiental, la economía, la jurisdicción especial y las relaciones entre comunidades y autoridades.

La diferencia era sustancial. El debate dejó de estar centrado exclusivamente en la pregunta por quién es propietario del territorio y comenzó a orientarse hacia una cuestión más amplia: quién tiene autoridad para gobernarlo y bajo qué principios debe hacerlo.

En este contexto, los Pueblos Indígenas amazónicos comenzaron a documentar y desarrollar instrumentos propios de planificación y ordenamiento, entre ellos los planes de vida y diferentes propuestas de organización político-administrativa. Estos ejercicios permitieron traducir las concepciones propias del territorio a instrumentos capaces de dialogar con las categorías utilizadas por el Estado, sin que ello implicara necesariamente renunciar a las formas propias de gobierno.

Un hecho significativo tuvo lugar en 1998, con ocasión de la convocatoria realizada por el Gobierno Departamental del Amazonas para participar en la formulación y puesta en marcha del Plan Departamental de Desarrollo. En este contexto se realizó el encuentro “*Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonía*”³⁵, espacio en el cual diferentes Pueblos Indígenas presentaron el estado de arte de sus procesos de ordenamiento territorial propio.

Como lo advierte Preciado Buitrago, este encuentro permitió visibilizar los desafíos que implicaba abordar el ordenamiento territorial amazónico desde una perspectiva exclusivamente orgánica, basada en las categorías tradicionales de la organización territorial previstas por la Constitución. Al mismo tiempo, permitió poner en discusión la necesidad de

³⁵ En la reseña del libro *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia*, Ramírez Suárez señala que el encuentro fue convocado por el gobernador del Amazonas, Arcesio Murillo, conjuntamente con el gobernador del Estado de Amazonas (Brasil) y dirigentes de la Provincia de Napo (Perú), con el propósito de generar un espacio para la participación de los Pueblos Indígenas amazónicos en la construcción del Plan de Desarrollo Departamental. En dicho encuentro, las organizaciones y grupos indígenas presentaron sus propuestas de ordenamiento territorial, las cuales fueron agrupadas de acuerdo con características geográficas y culturales comunes: (1) la “gente de tabaco de oler”, integrada por las propuestas correspondientes al Bajo Caquetá, el río Mirití-Paraná y el bajo Apaporis; (2) la “gente de ambil”, que comprendía la zona del Predio Putumayo e incluía las propuestas de El Encanto, La Chorrera, Puerto Alegría y el Medio Caquetá; y (3) la “gente de huito y achiote”, correspondiente a las propuestas del Trapecio Amazónico. Véase: RAMÍREZ SUÁREZ, Ricardo. *Territorialidad Indígena y ordenamiento en la Amazonia*. Reseña de VIECO, Juan José; FRANKY, Carlos Eduardo y ECHEVERRI, Juan Álvaro. *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia*. Bogotá: IMANI-UNAL-COAMA, 2000. En: *Estudios Fronterizos*. 2001, vol. 2, no. 4. URL: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612001000200006

transformar las estructuras organizativas existentes para responder a las particularidades territoriales, culturales y políticas de los Pueblos Indígenas amazónicos³⁶.

El encuentro también contribuyó a precisar una distinción fundamental entre el resguardo y la Entidad Territorial Indígena. No se trataba de sustituir una figura por otra, sino de reconocer su carácter complementario. El resguardo cumplía una función esencial de protección de la propiedad colectiva, mientras que la ETI respondía a una dimensión político-administrativa relacionada con el ejercicio del gobierno, la administración de recursos y el desarrollo de competencias públicas.

Esta distinción resulta fundamental para comprender el sentido de la descentralización indígena. La reivindicación territorial no consistía únicamente en obtener el reconocimiento estatal de la propiedad colectiva y la definición de unos límites geográficos, sino en lograr que dentro de esos territorios existiera una autoridad pública con capacidad efectiva para adoptar decisiones y ejercer funciones de gobierno en igualdad de condiciones que las otras entidades territoriales.

2.3.La MPCÍ: cuando la autonomía empieza a dialogar con el Estado³⁷

El proceso de construcción de las ETIs encontró un nuevo escenario de desarrollo con la creación, en el año 2000, de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI) del Amazonas, concebida como un espacio de diálogo y coordinación entre las autoridades indígenas amazónicas y las entidades del Gobierno Departamental.

La importancia de la MPCI no radica únicamente en su carácter institucional. Su principal aporte fue modificar la lógica de relacionamiento entre las autoridades indígenas y el Estado. El diálogo comenzó a estructurarse desde una perspectiva de coordinación entre autoridades, y no exclusivamente desde una relación vertical en la cual las instituciones estatales definían las condiciones de reconocimiento y los Pueblos Indígenas aparecían como destinatarios de las políticas públicas.

La MPCI constituyó, en este sentido, un escenario novedoso para el desarrollo de los derechos constitucionales de los Pueblos Indígenas. Permitió avanzar hacia una interlocución basada en el reconocimiento de que las autoridades indígenas no eran simplemente organizaciones sociales que debían ser consultadas por la administración, sino autoridades con responsabilidades propias de gobierno dentro de sus territorios.

³⁶ *Op. cit.*, Preciado Buitrago, p. 6.

³⁷ La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa se concibió como un espacio que reconoció a las AATIs del Departamento del Amazonas como autoridades públicas. La MPCI es un espacio de diálogo y de concertación de políticas públicas territoriales pertinentes en diferentes ámbitos: educativo, ambiental y de salud con carácter intercultural.

La expresión “entre iguales”, utilizada para caracterizar este tipo de interlocución, resulta especialmente significativa. No significa desconocer las diferencias de competencias, funciones y responsabilidades entre las autoridades indígenas y las autoridades estatales, sino reconocer que el diálogo sobre asuntos territoriales debe producirse entre sujetos institucionales que tienen legitimidad propia y que están llamados a coordinar sus actuaciones.

Esta experiencia adquirió especial importancia porque permitió construir, durante varios años, propuestas técnicas y jurídicas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas. Parte de estas discusiones serían posteriormente retomadas en los procesos que condujeron a la expedición del Decreto Ley 632 de 2018.

La experiencia de la MPCÍ permite identificar, además, una característica fundamental del proceso amazónico: las instituciones jurídicas que posteriormente regularían las ETIs no fueron construidas exclusivamente desde el centro del Estado, sino que estuvieron precedidas por procesos territoriales de experimentación, diálogo y construcción política.

La autonomía, por tanto, no se desarrolló en aislamiento frente al Estado. Se construyó también mediante mecanismos de coordinación con él. Esta aparente paradoja, autonomía mediante coordinación, constituye uno de los elementos centrales para comprender la particular naturaleza de las Entidades Territoriales Indígenas dentro del modelo territorial colombiano.

2.4.El Decreto Ley 1953 de 2014: un primer intento de funcionamiento institucional

El siguiente momento relevante se produjo en 2014 con la expedición del Decreto Ley 1953, mediante el cual se estableció un régimen especial orientado a permitir que los territorios indígenas administraran determinados sistemas propios y recursos públicos, particularmente en materia de salud, educación y fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena.

La importancia del Decreto 1953 radicó en que estableció una ruta para avanzar hacia el ejercicio concreto de determinadas funciones públicas. Lo anterior con el objetivo de que los territorios indígenas comenzaran a asumir responsabilidades relacionadas con la administración de recursos y la prestación de servicios desde sus propias particularidades culturales.

La norma constituyó, de esta manera, un paso importante en el tránsito desde la autonomía como principio constitucional hacia la autonomía como capacidad administrativa y coordinación intercultural. Sin embargo, su implementación también puso de manifiesto las dificultades de construir un modelo institucional indígena dentro de un Estado cuya organización administrativa había sido diseñada fundamentalmente alrededor de las formas clásicas de organización fiscal: municipios y departamentos.

Las particularidades de la Amazonía hicieron especialmente visibles estas dificultades. La dispersión geográfica de las comunidades, las grandes extensiones territoriales, las dificultades de conectividad, la diversidad cultural y lingüística y los altos niveles de conservación ambiental exigían respuestas institucionales que no podían ser simplemente una reproducción de los modelos administrativos existentes.

El problema no consistía únicamente en transferir recursos o competencias a los territorios indígenas. Era necesario determinar cómo ejercer esas funciones desde estructuras de gobierno propio, cómo articularlas con las autoridades estatales y cómo garantizar que los instrumentos administrativos fueran compatibles con los sistemas de conocimiento y las formas propias de organización.

En este sentido, el Decreto 1953 representó un avance significativo, pero también evidenció una tensión que continuaría presente en el desarrollo posterior de las ETIs: la autonomía indígena no podía reducirse a la capacidad de administrar programas estatales; requería el reconocimiento de una verdadera capacidad de gobierno territorial.

2.5.El Decreto Ley 632 de 2018: del reconocimiento constitucional a la formalización de las ETIs amazónicas

Como resultado de los procesos organizativos desarrollados durante décadas y de los diálogos adelantados en escenarios como la MPCI, en 2018 por parte del gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos, se expidió el Decreto Ley 632. Esta norma constituyó un momento decisivo en la historia reciente de las ETIs de la Amazonia, al establecer un régimen específico para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía.

Su importancia radica en que, por primera vez, el ordenamiento jurídico colombiano estableció un procedimiento específico dirigido a hacer efectiva la dimensión político-administrativa de los territorios indígenas en una parte concreta de la Amazonía colombiana (Amazonia Oriental).

A partir de este instrumento normativo, diversos territorios comenzaron procesos formales orientados a su reconocimiento y puesta en funcionamiento como organizaciones político-administrativas de carácter especial. El Decreto 632 permitió así trasladar la discusión sobre las ETIs desde el ámbito predominantemente político y académico hacia procedimientos administrativos concretos.

No obstante, la implementación de la norma reveló rápidamente las dificultades estructurales que acompañaban el proceso. El reconocimiento jurídico de los territorios indígenas no implicaba automáticamente la existencia de las adecuaciones normativas e institucionales

tendientes a garantizar las condiciones fiscales, administrativas y competenciales necesarias para su funcionamiento.

En varios casos, los avances en la implementación del Decreto 632 estuvieron acompañados de acciones judiciales promovidas por las propias autoridades indígenas. La tutela y otros mecanismos de exigibilidad constitucional, como la acción pública de inconstitucionalidad, se convirtieron en herramientas para reclamar la efectividad de derechos que, aunque reconocidos constitucional y legalmente, encontraban obstáculos en su implementación administrativa.

La experiencia también estuvo atravesada por tensiones políticas relacionadas con la organización territorial de la Amazonía. Los procesos, o los intentos, de municipalización de territorios como San Felipe, en Guainía, y Puerto Santander y Tarapacá, en Amazonas, evidenciaron que la consolidación de las ETIs no dependía únicamente de la expedición de normas favorables, sino también de decisiones políticas sobre la forma de organizar territorialmente la Amazonía. Como lo ha señalado Bernal Pinilla³⁸, el caso de Barrancominas, Guainía, constituye una expresión particularmente significativa de esta tensión. La creación del municipio, mediante ordenanza N° 248 de 2019, sobre un territorio con una importante presencia de resguardos indígenas demuestra que la definición de las unidades político-administrativas continúa siendo un escenario de disputa entre diferentes concepciones sobre el territorio y el ejercicio del poder público³⁹.

A estas dificultades se sumaron las limitaciones propias del Decreto 632. Su ámbito de aplicación estaba circunscrito a determinadas áreas no municipalizadas de la Amazonía y su diseño fiscal no otorgaba a las ETIs un régimen integral de financiación comparable al de otras entidades territoriales. En particular, el acceso a recursos del Sistema General de Participaciones se encontraba estrechamente relacionado con la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, sin que ello permitiera configurar plenamente un modelo de financiación propio de una entidad territorial. De esta manera, el Decreto 632 consiguió resolver parcialmente una de las preguntas planteadas desde la Constitución de 1991, ¿cómo poner en funcionamiento los territorios indígenas?, pero dejó abiertas otras igualmente importantes: ¿cómo financiar sus competencias?, ¿cómo distribuir funciones?, ¿cómo garantizar su autonomía administrativa? y ¿cómo articularlas en condiciones de igualdad con municipios y departamentos?

³⁸ BERNAL PINILLA, Sandra Milena. Una mirada socio-jurídica a la autonomía territorial de los Pueblos Indígenas en la Amazonía: desafíos y expectativas no cumplidas. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023. Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Derecho Público. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/51e94475-a1ca-49f7-ba53-0b32e9025593>

³⁹ *Op. cit.*, p. 33.

A pesar de estas limitaciones, el Decreto 632 constituye un hito histórico. Permitió que la idea de las Entidades Territoriales Indígenas dejara de ser únicamente una promesa constitucional y comenzara a materializarse mediante procedimientos concretos de formalización y puesta en funcionamiento. El tránsito iniciado en 1.991 había alcanzado así una nueva etapa. Los territorios indígenas ya no reclamaban únicamente ser reconocidos como una realidad cultural y territorial; comenzaban a disputar un lugar efectivo dentro de la estructura político-administrativa del Estado.

2.6. La jurisprudencia como mecanismo de realización de la promesa constitucional

La puesta en funcionamiento de las ETIs tampoco puede comprenderse sin considerar el papel desempeñado por las altas cortes. La jurisprudencia constitucional y, en determinados asuntos, las decisiones de otras jurisdicciones, han contribuido a delimitar el alcance de la autonomía indígena y a exigir al Estado la adopción de medidas dirigidas a garantizar los derechos territoriales, culturales y políticos de los Pueblos Indígenas. Las decisiones judiciales relacionadas con la protección de la Amazonía como sujeto de derechos (CSJ Sentencia STC4360-2018, MP Luis Armando Tolosa Villabona), la consulta previa, el gobierno propio, la autonomía territorial, la participación política y la coordinación entre autoridades han contribuido a ampliar progresivamente el contenido material de la autonomía indígena.

En este proceso, la jurisprudencia constitucional ha cumplido una doble función. Por una parte, ha protegido derechos concretos frente a actuaciones, amenazas u omisiones de las autoridades públicas. Por otra, ha contribuido a desarrollar el contenido sustancial de conceptos como autonomía, territorio, gobierno propio y diversidad étnica y cultural. Una de las sentencias recientes de la Corte Constitucional que ha marcado un desarrollo importante en el ejercicio de conceptualización de las ETIs, es la Sentencia C-477 de 2025, que resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 19 del Decreto Ley 632 de 2018. La importancia de esta providencia radica en que traslada al análisis del control abstracto de las leyes, la doctrina constitucional creada mediante la Sentencia T-180 de 2024 y reiterada en las Sentencias T-248 de 2024 y T-106 de 2025. En estas sentencias de tutela la Corte define que los Pueblos Indígenas son titulares del derecho fundamental a constituir Entidades Territoriales Indígenas – ETIs, como un derecho innominado que se deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1, 7, 246, 286, 329 y 330 de la Constitución Política.

La importancia de la labor de la Corte Constitucional permite advertir que la construcción de las ETIs ha sido también un proceso de constitucionalización progresiva de la organización territorial. El significado de los territorios indígenas dentro del Estado no ha sido definido exclusivamente por el legislador o por el Gobierno Nacional; también ha sido construido a través de las decisiones de los jueces constitucionales y de las exigencias formuladas por las

propias autoridades indígenas. Gracias a la jurisprudencia constitucional, es muy común que en el lenguaje jurídico actual exista casi que unanimidad en la utilización de conceptos propios como el de “Sistema de Conocimiento”, expresión que surgió al interior del Movimiento Indígena Colombiano como remplazo o sustituto del término “usos y costumbres” del que varias cláusulas constitucionales mencionan.

En consecuencia, el periodo comprendido entre la Constitución de 1991 y el Decreto Ley 632 de 2018 puede entenderse como una etapa de transición: los Pueblos Indígenas pasaron de reclamar el reconocimiento de su autonomía a construir las condiciones institucionales necesarias para ejercerla. Las AATIs, los procesos de ordenamiento territorial, la MPCl, el Decreto 1953 y finalmente el Decreto 632 constituyeron diferentes momentos de ese tránsito hacia el ejercicio efectivo del gobierno propio indígena.

Pero el proceso todavía estaba lejos de concluir. La pregunta ya no era solamente cómo reconocer jurídicamente a las ETIs, sino cómo garantizar que estas pudieran ejercer efectivamente el poder público en sus territorios, administrar recursos suficientes, asumir competencias y coordinarse en condiciones de igualdad con las demás entidades territoriales. Es precisamente en este punto donde comienza el tercer momento de esta historia: el tránsito de la formalización hacia la descentralización efectiva del poder territorial indígena.

3. De la formalización a la descentralización efectiva del poder público: el desafío de hacer realidad la promesa constitucional

La historia recorrida ha permitido advertir que el proceso de construcción de las Entidades Territoriales Indígenas no ha seguido una línea exclusivamente normativa. Por el contrario, ha sido el resultado de una interacción permanente entre la movilización política de los Pueblos Indígenas, la construcción de formas propias de gobierno, los procesos de concertación con el Estado, el desarrollo legislativo y reglamentario y la intervención de las altas cortes. Cada uno de estos elementos ha contribuido a acercar la realidad territorial indígena al reconocimiento que la Constitución Política de 1991 hizo de los territorios indígenas como parte de la estructura descentralizada del Estado.

Sin embargo, este proceso todavía no puede considerarse concluido. El principal desafío ya no consiste únicamente en lograr el reconocimiento formal de las ETIs, sino en garantizar que dicho reconocimiento se traduzca en una capacidad efectiva de gobierno, administración de recursos y ejercicio de competencias al interior de sus territorios. En otras palabras, el reto contemporáneo consiste en pasar de la formalización de las ETIs a la descentralización efectiva del poder territorial.

3.1.El Decreto Ley 488 de 2025: un nuevo momento constitucional para las ETIs

El Decreto Ley 488 de 2025, adoptado por el Gobierno Nacional en el marco de los acuerdos derivados de la Minga Nacional Indígena de ese año, constituye un nuevo momento en el proceso de desarrollo del mandato constitucional relacionado con los territorios indígenas y busca responder a varias de las limitaciones que habían acompañado la implementación del Decreto Ley 632 de 2018.

Este decreto representa un avance significativo porque amplía el marco jurídico para el funcionamiento de los territorios indígenas y desarrolla aspectos que anteriormente permanecían fragmentados o insuficientemente regulados. Entre sus elementos centrales se encuentran la regulación de aspectos fiscales y administrativos, la definición de mecanismos para la formalización de competencias y funciones, el reconocimiento de estructuras propias de gobierno y la incorporación de principios orientados a garantizar una aplicación diferenciada del ordenamiento jurídico en los territorios indígenas. Mientras el Decreto 632 era una norma calificada simplemente como “procedimental”, el Decreto 488 ya es un marco normativo de carácter sustancial e integrador.

La descentralización territorial indígena, en el marco del Decreto Ley 488 de 2025, permite reconocer que existen otras formas de organizar el poder público y que estas formas pueden coexistir dentro del Estado constitucional. La autonomía indígena no significa ausencia de Estado ni aislamiento institucional; significa que el ejercicio de determinadas funciones públicas por parte de las autoridades indígenas debe partir del reconocimiento explícito de que los territorios indígenas cuentan con autoridades propias y que estas desarrollan sus competencias de acuerdo con sus sistemas de conocimiento y sus formas particulares de gobierno.

El Decreto Ley 488 también resulta relevante porque permite avanzar hacia una concepción de las ETIs en condiciones de mayor igualdad frente a las demás entidades territoriales reconocidas por el artículo 286 de la Constitución. Esta disposición constitucional no ubicó a los territorios indígenas en una posición subordinada frente a municipios, distritos o departamentos. Por el contrario, los incorporó dentro de la categoría de entidades territoriales y les reconoció autonomía para la gestión de sus intereses. Así lo examinó recientemente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-477 de 2025, al reconocer que los territorios indígenas puestos en funcionamiento bajo el amparo del Decreto Ley 632 de 2018, pueden acceder a los recursos sectoriales del Sistema General de Participaciones y no exclusivamente a la Asignación Especial para Resguardos Indígenas.

Por ello, la discusión sobre la financiación, las competencias y la capacidad administrativa de las ETIs no puede abordarse como si se tratara de beneficios adicionales concedidos por

el Estado. Constituye, en realidad, una condición necesaria para hacer efectivo el modelo de descentralización territorial diseñado por la Constitución.

Desde esta perspectiva, el Decreto Ley 488 de 2025 puede ser entendido como uno de los desarrollos normativos más importantes del proceso iniciado en 1991. Su verdadero alcance, sin embargo, no dependerá únicamente del contenido de sus disposiciones, sino de la capacidad institucional del Estado para implementarlas y de la voluntad de reconocer a las autoridades indígenas como verdaderos interlocutores en la construcción del modelo territorial.

3.2.El momento actual: de la existencia jurídica a la capacidad efectiva de gobierno

Después de más de tres décadas de vigencia de la Constitución de 1991, el proceso de formalización de las ETIs amazónicas atraviesa uno de sus momentos más importantes. Diversos territorios han avanzado en la construcción de sus estructuras de gobierno, en el registro de sus autoridades y en la adopción de instrumentos propios necesarios para su puesta en funcionamiento.

En la actualidad, ocho territorios indígenas amazónicos⁴⁰ han avanzado en procesos de formalización mediante acuerdos y mecanismos de coordinación intercultural con el Estado colombiano, y continúan desarrollando las condiciones necesarias para asumir directamente la administración de recursos y competencias relacionados con el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP⁴¹), el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI⁴²), la Autoridad Ambiental Indígena (Decreto Ley 1275 de 2024) y la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI).

Este proceso demuestra que las ETIs han dejado de ser exclusivamente una categoría constitucional pendiente de desarrollo normativo. Existen hoy experiencias concretas de construcción institucional desde los territorios, en las cuales las autoridades indígenas están definiendo sus estructuras de gobierno, sus instrumentos de planificación, sus mecanismos de administración y sus formas de coordinación con las instituciones departamentales y

⁴⁰ ETI del Mirití Paraná (Decreto 1374/25), ETI del Río Tiquié (Decreto 1369/25), ETI de los Ríos Cotuhé Putumayo (Decreto 1373/25), ETI de Arica (Decreto 1367/25), ETI de Bajo Río Caquetá (Decreto 1370/25), ETI del Pani (Decreto 1368/25), ETI de Uitiboc_Asoaintam (Decreto 1372/25) y ETI de Yaigogé Apaporis (Decreto 1371/25).

⁴¹ DECRETO 481 DE 2025. Por el cual se reconoce y establece el Sistema Educativo indígena Propio - SEIP- de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, como Política Pública de Estado y se dictan otras disposiciones

⁴² DECRETO LEY 480 DE 2025. Por el cual se establece e implementa el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural -SISPI como la Política de Estado en salud para los pueblos indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

nacionales. No obstante, la existencia de estos avances no significa que el problema constitucional se encuentre resuelto.

Persisten desafíos relacionados con el registro y reconocimiento de las autoridades indígenas, la consolidación de estructuras administrativas propias, la delimitación territorial de territorios indígenas traslapados con la jurisdicción de municipios, la construcción y actualización de los planes de vida, la definición de competencias, el fortalecimiento financiero y fiscal y la creación de mecanismos adecuados de coordinación con departamentos y entidades del orden nacional.

A estos desafíos se suma uno de especial importancia: garantizar que la autonomía territorial indígena no sea afectada por decisiones estatales posteriores que desconozcan o debiliten los avances alcanzados. Esta última cuestión, como lo ha advertido la Corte Constitucional en innumerables sentencias, obliga a las instituciones del Estado Nación a ampliar la manera en que tradicionalmente se ha entendido el reconocimiento constitucional de las ETIs y su desarrollo legislativo. No se trata únicamente de una discusión entre modelos de descentralización territorial, en realidad se trata de una cuestión de garantía de un derecho fundamental autónomo e instrumental, porque a través de él se hacen efectivos otros derechos fundamentales en cabeza de los Pueblos Indígenas.

Como bien lo ha señalado Robledo Silva y Rivas-Ramírez⁴³, desde la Sentencia C-047 de 2022, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el debate frente a las ETIs va mucho más allá de la lógica de la simple división político-administrativa del territorio nacional, en realidad es un asunto sustancial, y no meramente programático, que desempeña un papel fundamental y preponderante en la protección de los Pueblos Indígenas⁴⁴.

En conclusión, la puesta en funcionamiento de las ETIs debe partir de una premisa de continuidad y progresividad constitucional: los instrumentos administrativos pueden modificarse, las instituciones pueden reorganizarse y las políticas públicas pueden evolucionar, pero no pueden desconocer el núcleo del mandato constitucional de autonomía territorial indígena.

⁴³ ROBLEDO SILVA, Paula y RIVAS-RAMÍREZ, Daniel. C-047 de 2022 (Áreas no municipalizadas, consulta previa y autonomía territorial indígena). En: ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea et al. Justicia constitucional a debate [e-book]. Vol. II: Crónicas jurisprudenciales del primer semestre de 2022. Editores académicos Humberto Antonio Sierra Porto, Paula Robledo Silva y Diego Andrés González Medina. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023, pp. 167-189.

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 187.

4. Conclusiones

La historia de las Entidades Territoriales Indígenas demuestra que la Constitución de 1991 abrió una puerta que todavía no ha terminado de cruzarse.

Los Pueblos Indígenas llegaron a la Constituyente después de décadas de resistencia y organización. La Constitución reconoció la diversidad étnica y cultural, la autonomía, el gobierno propio y los territorios indígenas como entidades territoriales. Durante las décadas siguientes, las AATIs, los procesos de ordenamiento territorial, la MPCI, el Decreto Ley 1953 de 2014, el Decreto Ley 632 de 2018 y la jurisprudencia constitucional fueron construyendo, paso a paso, las condiciones para hacer efectiva aquella promesa.

El Decreto Ley 488 de 2025 representa un nuevo avance en ese camino. Pero su verdadera importancia no dependerá únicamente de su contenido normativo. Dependerá de que las instituciones estatales comprendan que la formalización de las ETIs no es el punto final del proceso, sino el comienzo de una nueva etapa: aquella en la que las autoridades indígenas deberán ejercer efectivamente las competencias, administrar recursos, desarrollar sus sistemas propios y coordinarse con las demás entidades territoriales.

Los desafíos siguen siendo enormes. Persisten obstáculos fiscales, administrativos, territoriales y políticos. Continúan existiendo tensiones frente a la definición de las unidades político-administrativas amazónicas y frente a decisiones que pueden afectar los procesos de consolidación territorial indígena. Y todavía resulta necesario fortalecer las capacidades institucionales propias sin imponer modelos administrativos que desconozcan las particularidades culturales y territoriales de cada Pueblo.

Pero la existencia de estos desafíos no debe conducir a considerar las ETIs como una aspiración incierta, meramente facultativa o programática. Son una institución constitucionalmente reconocida y legalmente desarrollada.

La experiencia amazónica demuestra que la autonomía indígena no ha sido un regalo del Estado. Ha sido el resultado de décadas de organización, resistencia, construcción política y reivindicación jurídica. El Estado ha acompañado, reconocido y en ocasiones impulsado este proceso, pero la fuerza que ha permitido mantenerlo vigente proviene, fundamentalmente, de los propios Pueblos Indígenas.

Las ETIs obligan a recordar que la descentralización no es únicamente una técnica para asignar competencias y recursos entre administraciones. Es también una forma de distribuir poder, reconocer autoridades y garantizar que diferentes comunidades políticas puedan participar en las decisiones que determinan su propio futuro.

En ese sentido, el sueño constitucional de 1.991 permanece inconcluso, pero no está olvidado. Las ETIs constituyen una de las expresiones más profundas de aquel proyecto constitucional y, al mismo tiempo, uno de sus mayores desafíos pendientes.

Referencias

Normativas:

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 89 (25, noviembre, 1890). Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1088 (10, junio, 1993). Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3012 (30, agosto, 2005). Por el cual se crea la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1953 (7, octubre, 2014). 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.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 632 (10, abril, 2018). Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1275 (15, octubre, 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.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 480 (30, abril, 2025). Por el cual se establece e implementa el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI) como la política de Estado en salud para los pueblos indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 481 (30, abril, 2025). Por el cual se reconoce y establece el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, como Política Pública de Estado y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 488 (5, mayo, 2025). Por el cual se dictan las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Jurisprudenciales:

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-047 de 2022. Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá D. C., 16 de febrero de 2022.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-180 de 2024. Magistrada sustanciadora: Paola Andrea Meneses Mosquera. Bogotá D. C., 16 de mayo de 2024.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-248 de 2024. Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González. Bogotá D. C., 25 de junio de 2024.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-106 de 2025. Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera. Bogotá D. C., 25 de marzo de 2025.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-477 de 2025. Magistrada sustanciadora: Lina Marcela Escobar Martínez. Bogotá D. C., 26 de noviembre de 2025.

Doctrinales:

BERNAL PINILLA, Sandra Milena. Una mirada socio-jurídica a la autonomía territorial de los Pueblos Indígenas en la Amazonía: desafíos y expectativas no cumplidas. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023. Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Derecho Público. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/51e94475-a1ca-49f7-ba53-0b32e9025593>

CUÉLLAR ROA, Pilar. Para ordenar la realidad es necesario primero ordenar el pensamiento. Historia y reflexión acerca del proceso de ordenamiento territorial en el Amazonas. En: Cuadernos de Desarrollo Rural. 1999, no. 42, pp. 71-81. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6583538>

DÍAZ URIBE, Mauricio Alejandro. Performatividad política y cultural: el movimiento indígena colombiano y su participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1990. En: Jangwa Pana. 2021, vol. 20, no. 3, pp. 398-417. Universidad Federal de Espírito Santo, Brasil. URL: <https://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/jangwapana/article/view/4301>

DUARTE DUARTE, Claudia Diyanira. Los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, una exploración de su representación política. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos, 2021.

FRANKY, Carlos Eduardo. “Nuestro territorio ya está ordenado, pero lo estamos empezando a organizar”: lógicas territoriales indígenas y ordenamiento territorial en la Amazonía colombiana. En: ECHEVERRI, Juan Álvaro y PÉREZ NIÑO, Catalina (eds.). Amazonia colombiana: imaginarios y realidades. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia, Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI), 2011, pp. 253-275.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo. Serie Documentos de Trabajo, n.º 57. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional, 2015, pp. 1-29. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/dc8fc9b4-b2b6-423b-a026-6527026be3ea>

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. El ordenamiento territorial colombiano. Más allá de la Constitución de 1991. Serie Documentos de Trabajo, n.º 55. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional, 2015, pp. 1-19. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/20b0e8eb-9799-4f71-a2ff-c68590040173>

PACHÓN, Ximena. Los pueblos y los cabildos indígenas: la hispanización de las culturas americanas. En: Revista Colombiana de Antropología. 1981, vol. 23, pp. 299-326. URL: <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1516>

PRECIADO BUIATRAGO, Juan Carlos. La mesa permanente de coordinación interadministrativa. Una experiencia en la construcción de entidades territoriales indígenas. Bogotá D.C.: Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas No. 22, 2007, pp. 1-12. URL: <https://foronacionalambiental.org.co/policypapers/>

RAMÍREZ SUÁREZ, Ricardo. Territorialidad Indígena y ordenamiento en la Amazonia. Reseña de VIECO, Juan José; FRANKY, Carlos Eduardo y ECHEVERRI, Juan Álvaro. Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia. Bogotá: IMANI-UNAL-COAMA, 2000. En: Estudios Fronterizos. 2001, vol. 2, no. 4. URL: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612001000200006

ROBLEDO SILVA, Paula y RIVAS-RAMÍREZ, Daniel. Las entidades territoriales indígenas. ¿Una falsa promesa o una promesa rota? En: GARCÍA PACHÓN, María del Pilar (ed.). Lecturas sobre derecho de tierras. Tomo VI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 211-235. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/d03f4f45-6358-416a-aecb-7d0a5a7db6a3>

ROBLEDO SILVA, Paula y RIVAS-RAMÍREZ, Daniel. C-047 de 2022 (Áreas no municipalizadas, consulta previa y autonomía territorial indígena). En: ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea et al. Justicia constitucional a debate [e-book]. Vol. II: Crónicas jurisprudenciales del primer semestre de 2022. Editores académicos Humberto Antonio Sierra Porto, Paula Robledo Silva y Diego Andrés González Medina. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023, pp. 167-189. URL: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/057b8d5d-52fa-4db0-bf13-2d4b8095eb2e>

ROBLEDO SILVA, Paula. Esquemas asociativos territoriales: otra manifestación del sesgo excluyente del Legislador hacia los pueblos indígenas colombianos. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2023. no. 29, p. 9-33. URL: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/8379>