

PROPUESTA DE PLAN DE ACCION 2017

JURISDICCION ESPECIAL INDIGENA

MARZO 2017

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y ACUERDOS DEL CONSEJO SUPERIOR EN MATERIA DE JURISDICCION INDIGENA.

*“Hasta antes de la Constitución Política de Colombia de 1991 las justicias indígenas **permanecieron invisibles al Estado, a la sociedad nacional y a las ciencias sociales.** (...) la investigación jurídica y antropológica sobre los pueblos indígenas poco se ha interesado en el estudio de las concepciones y formas de justicia (...) incluso la antropología ha contribuido a la invisibilización de dichas justicias o a presentar **una idea folklórica y deformada de las mismas**”.*¹

El artículo 246 de la Constitución Política con base en el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de la Nación, así como en el principio del pluralismo jurídico, consagra la facultad de las comunidades indígenas de establecer autoridades judiciales, conservar o proferir normas y procedimientos propios, en los siguientes términos:

*“**Artículo 246.** Las autoridades de los pueblos indígenas **podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.** La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.*

A la luz de esta disposición, la autonomía otorgada a las comunidades indígenas se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de normas y procedimientos.

A pesar del significativo desarrollo normativo y jurisprudencial de la Jurisdicción Especial Indígena (en adelante JEI), la Corte Constitucional ha identificado la necesidad de fortalecer el concurso de los diferentes actores y estamentos para consolidar una mejor comprensión, inclusión y desarrollo de la misma en el ámbito del marco jurisdiccional Colombiano.

Es así como, en la Sentencia T-239 de 2002, esa Corporación manifestó:

*“(...) **es un hecho comprobado que la autonomía de la jurisdicción indígena está en desarrollo,** y, como tal, no cuenta con todos los instrumentos físicos, educativos, divulgativos, instalaciones carcelarias, etc., para completar su realización. Por ello, es obligación del Estado, a través de las autoridades (Ministerio del Interior, de Justicia, Inpec) y de la jurisdicción ordinaria, convertir en realidad tal autonomía, **a través de la colaboración permanente, con el fin de que la jurisdicción indígena, incipiente en ciertos aspectos, pueda avanzar en su consolidación.**” (Negrilla fuera del texto original).*

¹ Consejo Superior de la Judicatura. Enero de 2015. *Justicias Indígenas de Colombia: reflexiones para un debate cultural, jurídico y político.* Pueblos Kogui, Arhuaco, Wiwa, Kankuamo, Nasa, Misak, Yanacona y Canmentsa. Autores: Herinaldy Gomez Valencia y Pueblos Indígenas de Colombia.

El Consejo Superior de la Judicatura consciente de la importancia de avanzar en el proceso de coordinación inter-jurisdiccional y crear los mecanismos de interlocución entre la Rama Judicial y los Pueblos Indígenas, expidió el Acuerdo PSAA12-9614 de 2012, por medio del cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, como *“órgano e instancia permanente de interlocución, planeación, diseño y seguimiento de las políticas públicas de la Rama Judicial en materia de Jurisdicción Especial Indígena”*.

Adicionalmente, mediante el Acuerdo PSAA13-9816 de 2013 se crearon las Mesas Departamentales Interjurisdiccionales, como instancias regionales de coordinación.

II. ESTADO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA.

Si bien es cierto, constitucionalmente todos los pueblos indígenas tienen el derecho a administrar justicia, también lo es que, no todos los pueblos pueden ejercer con la misma fuerza este derecho, entre otras razones, por falta de capacidad institucional, el impacto del conflicto armado, la pérdida de sus territorios, el fenómeno del narcotráfico, la minería ilegal, el desconocimiento de la justicia indígena en las zonas más alejadas, la evangelización que en algunos casos debilita los sistemas de valores propios, la pobreza extrema, el desplazamiento, la pérdida de valores culturales, el crecimiento poblacional y la urbanización. De ahí que se encuentren pueblos con diferentes niveles de aplicación o ejercicio de sus sistemas de justicia, veamos:

- **Sistemas de justicia indígena y jurisdicción fuerte:** Se trata de Pueblos y comunidades indígenas en su territorio ancestral, que cuentan con sistemas de justicia y prácticas vigentes, censo poblacional, reglamentos internos de justicia (no siempre escritos), autoridad tradicional reconocida y valorada, con capacidad de coerción y persuasión, y ejercicio efectivo del control territorial y social.

Estos pueblos tienen la capacidad de investigar, juzgar y sancionar todo tipo de delitos y conductas prohibidas, cuentan con espacios de armonización, escuelas de derecho propio y, con un alto nivel de coordinación con fiscales, jueces y medicina legal.

El pueblo Nasa del Norte del Cauca- ACIN, los Embera de Riosucio Caldas son un buen ejemplo de un sistema de justicia indígena y jurisdicción fuertes.

También podríamos ubicar en este bloque a los pueblos Arhuacos, Wiwas, kankuamos del Cesar, los Misak del Cauca, los wayuu del Norte de la Guajira, pueblo Wonan en Chocó, aunque les falte fortalecer las escuelas de derecho propio, espacios de armonización y mecanismos de coordinación más prácticos con jueces, fiscales, comisarios y medicina legal.

- **Sistemas de justicia indígena y jurisdicción débil:** Son pueblos y comunidades con territorios ancestrales, sistema de justicia propios, pero con grandes dificultades de gobierno interno, en los cuáles no hay control social sobre todos los integrantes de la comunidad, las autoridades son poco reconocidas y valoradas. Las normas y procedimientos están orientadas a regular conductas consideradas no muy graves, dejando la competencia para la gran mayoría de los delitos a la justicia ordinaria. A título de ilustrativo tenemos en esta categoría de desarrollo de la JEI a los Sikuni en Arauca y Curripaco en Guaviare.

- **Sistemas de justicia indígena y jurisdicción muy débil:** Se refiere a Pueblos y comunidades que comparten territorio con diversos pueblos, tienen prácticas culturales vigentes y reglamentos internos de justicia unificados, pero la autoridad no es muy aceptada, se ubican en zonas de difícil acceso geográfico, donde no hay coordinación interjurisdiccional. El Resguardo el paujil de Guania, donde conviven los Puinave, Piapoco, Cubeo, Curripaco, Sikuni, Piaroa, Yeral, Tucano, Tuyuca, Siriano, Bare, y Guanano y colonos, son una muestra de esta problemática.

En una situación similar se encuentran los Nukak Maku y lo Jiw en Guaviare, afectados por las condiciones de desplazamiento que han generado la pérdida de la capacidad de su sistema milenario de justicia.

El breve balance de situación de los sistemas de justicia pone en evidencia la necesidad de continuar articulando esfuerzos para materializar los valores y principios constitucionales a la diversidad cultural y el pluralismo jurídico, así como apoyar a los pueblos de manera diferencial de acuerdo a su nivel de desarrollo.

Adicionalmente, es pertinente mencionar que para dimensionar el ámbito de aplicación de la jurisdicción especial indígena es necesario reconocer la existencia de 1.392.623² indígenas pertenecientes a 87 pueblos diferentes³, que representan el 3.4% de la población nacional y están presentes en el 29% del territorio nacional.⁴

Del total de población indígena censada, 1326 hacen parte de la población reclusa que se encuentra en establecimientos carcelarios ordinarios,⁵ de los cuáles el 82.8% están condenados y el resto están sindicados tanto por la justicia ordinaria como por la indígena.

III. GESTION DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA EN MATERIA DE JURISDICCION ESPECIAL INDIGENA. AVANCES

El Consejo Superior de la Judicatura en los últimos siete (7) años ha logrado avanzar con diversas acciones en el fortalecimiento de la JEI, en particular, en materia formación, capacitación, divulgación de los sistemas de justicia y, en promoción de espacios de participación de las autoridades jurisdiccionales indígenas.

1. MÓDULO DE FORMACIÓN INTERCULTURAL.

El Programa de Formación Intercultural de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, tiene como objetivo la capacitación intercultural entre autoridades indígenas y Jueces y Magistrados de la República con el fin de avanzar en el proceso de sensibilización y conocimiento mutuo de los sistemas de justicia.

² Censo DANE 2005

³ Según las organización nacional indígena de Colombia ONIC existen 102 pueblos.

⁴ DANE: Proyecciones de población indígena en resguardos con corte a junio 30 de 2013.

⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Informe estadístico septiembre de 2016.

Producto de este Programa, el Consejo Superior de Judicatura cuenta actualmente con un Módulo de Formación Intercultural que se ha venido impartiendo, en los talleres, encuentros y mesas interjurisdiccionales.

2. MÓDULO RESTITUCION DE TIERRAS COMUNIDADES INDÍGENAS. PROGRAMA DE FORMACIÓN JUDICIAL PARA RESTITUCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE TIERRAS.

Como quiera que los Magistrados y Jueces de Restitución de Tierras conocen de los procesos de restitución y de despojo de territorios de las comunidades indígenas, es necesario que cuenten con capacitación y conocimiento de los grupos étnicos, sus derechos, sus valores, su relación con el territorio, cosmovisiones y sus sistemas de justicia, en el marco de la Ley Víctimas y Restitución de Tierras.

Por esta razón, dentro del Plan de Formación Judicial de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se cuenta con un módulo sobre restitución y formalización de territorios colectivos de grupos étnicos: indígenas, diseñado y elaborado por DEJUSTICIA.

Este módulo está orientado a la implementación del Decreto-Ley 4633 de 2011, en particular, en materia de Restitución de Territorios Colectivos de Grupos Étnicos y se imparte dentro del programa de formación judicial.

3. PROMOCIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES INDÍGENAS.

En el marco de los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura que regulan la JEI, durante los años del 2013- al 2016, se han implementado diversos mecanismos de participación de las autoridades jurisdiccionales indígenas, entre los que se cuentan:

- La instalación y acompañamiento de las mesas interjurisdiccionales en las siguientes departamentos: Caldas, Cesar, Córdoba, Huila, Quindío, Tolima, Choco, Caquetá, Antioquia, Ibagué, Cauca, Nariño, la Guajira, Nariño y Valle del Cauca.
- La celebración de encuentros nacionales de la JEI con participación amplia de autoridades indígenas, lideresas, jueces, magistrados y otros operadores de justicia. Hasta la fecha se han realizado 3 de estos eventos.
- Los talleres de formación intercultural, en los que se han identificado experiencias y esfuerzos tanto de jueces y fiscales como de autoridades indígenas de coordinación efectiva para aplicación de los sistemas de justicia con miras a prevenir futuros conflictos de competencias. Igualmente, se ha evidenciado que a nivel de Tribunales existe jurisprudencia progresista en materia de derechos colectivos que vale la pena visibilizar y divulgar.
- Eventos de formación con enfoque diferencial de género y participación de la mujer indígena.

Por último, cabe mencionar que dentro de la coordinación del Sistema Judicial Nacional cobra importancia el apoyo a las Escuelas de Derecho Propio de algunas comunidades indígenas del país.

El Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” acompañó con capacitación hasta el año 2011 a algunas de estas escuelas. Sería recomendable retomar este tipo de iniciativas como un reto para el futuro.

4. Divulgación de Jurisprudencia en los sistemas de justicia.

En desarrollo del compromiso de divulgación de la jurisprudencia, tanto del Sistema Judicial Nacional como de las autoridades judiciales indígenas, el Consejo Superior de la Judicatura ha realizado 2 publicaciones, la primera titulada “Compilación de la Jurisdicción Especial Indígena” en el año 2012, y, la segunda “Justicias Indígenas de Colombia: reflexiones para un debate cultural, jurídico y político” en el año 2015, las cuáles nos permiten conocer la lógica de los sistemas propios de justicia, así como las brechas en su aplicación.

Estas publicaciones han sido eje de debate en los foros, talleres, encuentros y material de consulta para las autoridades indígenas.

Como se podrá apreciar más adelante, en el plan de acción del 2017, se contempla actividades en materia de formación, participación y divulgación como las descritas anteriormente para continuar con la política de fortalecimiento de los esquemas de coordinación entre las dos jurisdicciones.

IV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL 2015-2018 EN MATERIA DE JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA.

La Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, incluyó entre las acciones de fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena, el garantizar el funcionamiento de espacios de coordinación entre las jurisdicciones indígena y la jurisdicción ordinaria, así como avanzar en la elaboración de los protocolos de coordinación en los espacios ya creados a nivel departamental y regional y el fortalecimiento de las escuelas de derecho propio de los pueblos indígenas.⁶

Por su parte, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, establece dentro del Programa de capacitación formación de funcionarios y empleados judiciales y del personal administrativo, proyectos de formación intercultural y de derecho propio para mejorar la coordinación con el sistema judicial nacional, la jurisdicción especial indígena, con la coordinación de la EJRLB.

En este punto es importante destacar que el Consejo Superior de la Judicatura, incluso antes de la expedición del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018, ha venido trabajando

en el fortalecimiento de la JEI. Prueba de ello es la expedición desde el año 2012 del Acuerdo PSAA12-9614 de 2012 que como lo explicamos anteriormente creó la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena-JEI.

En consecuencia, tanto el Acuerdo mencionado, como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de la Rama Judicial coinciden en que el objetivo de los planes y programas que se emprendan en cada vigencia fiscal deben orientarse al fortalecimiento de la JEI y los esquemas de coordinación con el sistema nacional de justicia. Este es el marco fundamental del plan que se presenta a continuación.

V. PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN JEI 2017

OBJETIVO GENERAL:

Visibilizar la Jurisdicción especial indígena como un derecho fundamental dentro de los espacios nacionales y departamentales de coordinación interjurisdiccional en el marco de los Acuerdos PSAA12-9614 de 2012 y el PSAA13-9816 de 2013.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Fortalecer las mesas interjurisdiccionales de los departamentos.
- Impulsar la Comisión Nacional de coordinación de la jurisdicción especial indígena y el sistema Judicial nacional.
- Incluir el enfoque de género en la JEI.
- Continuar con el proceso de acompañamiento de los planes de salvaguarda de los pueblos indígenas en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y el auto 004 de 2009.
- Fortalecer la coordinación entre los sistemas de justicia.
- Divulgación de jurisprudencia en materia de JEI.

DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE ACCIÓN 2017.

El proyecto de plan de acción del 2017, contempla el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Cuatro (4) sesiones de la Comisión de coordinación JEI y SJN, con participación de las diferentes organizaciones indígenas, representantes de Altas Cortes, Ministerio Público e instituciones gubernamentales. La primera sesión se tiene programada para el primer semestre, con financiación de la MAPP- OEA y la OIM y las tres sesiones restantes para el II semestre con recursos apropiados por la EJRLB del programa de capacitación formación de funcionarios y empleados judiciales y del personal administrativo.

2. Siete (7) mesas departamentales interjurisdiccionales, alrededor de los siguientes ejes temáticos: socialización de jurisprudencias de las Altas Cortes, identificación de conflictos de competencias, articulación de las jurisdicciones: la indígena, de paz y la ordinaria; y, definición de protocolos y rutas de coordinación.

Las mesas se plantean desarrollar en los departamentos de Nariño, Cauca, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Putumayo y Guainía. Los criterios de priorización de los territorios seleccionados fueron los siguientes:

- a. Capacidad instalada de las mesas interjurisdiccionales
- b. Zonas de normalización transitoria cercanos a territorios y resguardos indígenas, así; Norte de Santander, municipio de Tibú, vereda caño indio donde está muy cercano el resguardo del pueblo Bari- Motilón. Arauca, municipio de Arauquita vereda bocas del Ele, próximos al resguardo del pueblo Sikuaní. Cesar, municipio de la paz, vereda los encantos proximidad a los resguardos del pueblo Yukpa, Cauca, municipio de corinto vereda la cominera próxima a resguardo Nasa entre otros, procesos de justicia indígena en marcha.
- c. Intereses comunes con los aliados estratégicos de la cooperación internacional OIM, MAPP- OEA y ONU-MUJERES.

Estas mesas se están programando para el primer semestre del año con financiación de MAPP- OEA.

3. Conversatorio sobre jurisdicción especial Indígena con enfoque de género y participación de lideresas y autoridades indígenas, haciendo especial énfasis en los temas de violencia sexual en los pueblos indígenas. Esta actividad se financiará con recursos de ONU-Mujeres y la OIM.
4. El encuentro nacional de la jurisdicción especial indígena que se desarrollara para el II semestre de este año y, estará financiado con recursos apropiados por la EJRLB del programa de capacitación formación de funcionarios y empleados judiciales y del personal administrativo.
5. En materia de divulgación de jurisprudencia de la JEI, se plantea coordinar con el CENDOJ para la que a través del link de JEI del portal web de la Rama, se publiquen las sentencias hito en esta materia.

ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO DEL PLAN Y APOYO DE LA ESCUELA JUDICIAL

Para desarrollar el plan propuesto se tienen aliados estratégicos tanto del ámbito nacional como internacional, así:

- Los organismos de cooperación internacional que apoyarán la realización de actividades del plan son: la Misión de apoyo de la organización de los estados americanos MAPP- OEA, la Organización Internacional para las Migraciones-OIM y la Organización de Naciones Unidas para las Mujeres ONU-Mujeres.

Dichas alianzas han gestionado mediante cartas de solicitud de apoyo.

Las entidades cooperantes de acuerdo los proyectos planteados prestan su concurso en las actividades, asumiendo los costos de transporte, alojamiento y alimentación de los participantes. La EJRLB por su parte, colabora con la organización académica del evento.

De otra parte, las instituciones gubernamentales que están contribuyendo con el proceso de fortalecimiento de la JEI, son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía y Medicina Legal. Estas entidades acompañan el proceso con participación de sus delegados en las reuniones del nivel nacional y territorial. Este apoyo no incluye recursos económicos.

- Adicionalmente, es oportuno mencionar que la Defensoría Delegada para Asuntos Étnicos y el grupo de asuntos étnicos de la Procuraduría General de la Nación también participan en las reuniones del nivel nacional.
- Las siete (7) mesas interjurisdiccionales departamentales que se realizarán en el primer semestre, se financiarán con recursos de cooperación, tienen un costo aproximado de 30.000.000 de pesos c/u, el cual depende del lugar y de número de participantes que se confirmen según el caso.
- El conversatorio sobre jurisdicción especial Indígena con enfoque de género con énfasis en los temas de violencia sexual en los pueblos indígenas se financiará con recursos de ONU- Mujeres y la OIM.
- La primera comisión nacional de la JEI y el sistema judicial nacional se financiará también con recursos de cooperación de MAP-OEA y OIM. Cada comisión tiene un costo de 30.000.000 de pesos.

Por su parte, la Escuela Judicial contempla en su plan de inversión 2017, recursos para por valor \$190.605.14 para fortalecer la JEI, con los cuáles se proyectan financiar, las siguientes actividades a realizar en el segundo semestre:

- Tres (3) sesiones de Comisión de Coordinación de la Jurisdicción Indígena.
- El IV encuentro nacional de la jurisdicción especial indígena.

VI. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Línea estratégica[1]	Proyecto	Actividad	Lugares	Fechas	Responsables	participantes	Financiación		
Mecanismos de interlocución	a. Comisión de coordinación JEI y SJN	cuatro (4) Sesión de la COCOIN	I semestre	Bogota (1)	3 y 4 de abril	EJRLB (secretaría técnica) y el Despacho Coordinador	35 participantes entre representantes indígenas y entidades gubernamentales y Ministerio Publico	Mapp-OEA Y OIM	
			II semestre						
			Bogota (3)	27 y 28 de julio	EJRLB (secretaría técnica) y el despacho coordinador	35	EJRLB		
				21 y 22 de septiembre		35			
		9 y 10 de noviembre		35					
b. Mesas departamentales interjurisdiccionales	siete (7) Sesiones de las mesas departamentales interjurisdiccionales	Cauca, Nariño, Norte de Santander, Cesar, Guainía, Putumayo Arauca	I semestre	6 y 7 de abril	20 y 21 de abril	Consejo Seccionales de la Judicatura, Despacho Coordinador y EJRLB	40	Mapp-OEA	
				11 y 12 de mayo			40		
				1 y 2 de junio	15 y 16 de junio	13 y 14 de julio	27 y 28 de julio		40
					40				
					40				
c. Formación y capacitación intercultural	Un (1) Encuentro nacional de la JEI	Bogota	30 y 1 de diciembre	EJRLB (secretaría técnica) y el despacho coordinador	130 personas de todo el territorio nacional, Magistrados, Jueces, Fiscales Autoridades Indígenas, lideresas y otros operadores de Justicia.	EJRLB			
								conversatorio sobre Jurisdicción especial Indígena con enfoque de género con lideresas y autoridades indígenas	Nabusimake. Sierra Nevada de Santa Marta y putumayo

	d. Participación activa en los planes de salvaguarda de los pueblos indígenas	La convocatoria de estas reuniones las lidera el Min Interior, en el marco de la sentencia T024 y su Auto de seguimiento 004 de 2009. Eje Justicia y Gobierno propio.			Despacho Coordinador de la JEI en el CSJ		Cada entidad financia su delegado.
--	---	---	--	--	--	--	------------------------------------

VII SOLICITUD DE APROBACION Y DESIGNACION DE MAGISTRADO COORDINADOR

Se somete a consideración del Consejo Superior de la Judicatura APROBAR el plan de acción de la JEI con las actividades antes descritas, el cual como se expuso anteriormente se financiará con dos tipos de fuente de recursos, los apropiados por la EJRLB y los recursos gestionados con la cooperación internacional.

Considerando las limitaciones presupuestales de esta vigencia fiscal, se sugiere incluir en el anteproyecto de presupuesto del 2018, recursos para realizar talleres de formación y capacitación intercultural y talleres en derechos territoriales dirigidos además de la población indígena, a comunidades negras, afrocolombianos, palanqueros, y raizales, así como la elaboración de un módulo de jurisdicción indígena con enfoque de género.

Adicionalmente, es fundamental trabajar en el proyecto de Ley Estatutaria de coordinación que hace referencia el artículo 246 de la CP. Este tema será objeto de estudio y análisis en la Comisión de Coordinación Nacional de JEI y Sistema Judicial Nacional.

Por último, dada la importancia de este tema se solicita la designación de un magistrado coordinador, quien además deberá presidir la Comisión de Coordinación Nacional de JEI y Sistema Judicial Nacional, en los términos del Acuerdo PSAA12-9614 de 2012.