

**IMPACTO DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS EN LA JURISDICCIÓN
INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TUQUERRES, DURANTE EL PERIODO 2001-
2004**

**ANA PATRICIA ÁLAVA JARRÍN
KAROL LIZZET MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**IMPACTO DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS EN LA JURISDICCIÓN
INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TUQUERRES, DURANTE EL PERIODO 2001-
2004**

**ANA PATRICIA ÁLAVA JARRÍN
KAROL LIZZET MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Especialistas en Derecho Administrativo**

**PRESIDENTE
Dr. JOSÉ ANTONIO ÁLAVA**

**JURADOS
Dra. DIANA VELA
Dr. FREDY MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado, son responsabilidad exclusiva de sus autoras.”

Artículo 1° del acuerdo N° 32 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Jurado

Jurado

Presidente

San Juan de Pasto, Febrero 2006

DEDICATORIA

A nuestros padres su esfuerzo y cariño constante.
A nuestro Túquerres, Ciudad señora de la Sabana por acogernos generosamente
en sus verdes montañas y fértiles planicies, mostrándonos su belleza y esplendor
a través del conocimiento.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. GENERALIDADES DE LA JURISDICCIÓN INDÍGENA	18
1.1 ASPECTOS GENERALES	18
1.2 LA COMUNIDAD INDÍGENA DE LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE TÙQUERRES	19
1.2.1 Contexto.	20
1.2.2 El estatuto indigenista (ley 89 de 1890)	21
1.2.3 Validez De Los Títulos Del Resguardo.	22
1.3 LA JURISDICCIÓN INDÍGENA DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1.991	23
1.3.1 Los resguardos indígenas como entidades territoriales.	26
1.4 ANTECEDENTES LEGALES SOBRE EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	27
1.4.1 Introducción.	27
1.4.2 Antecedentes (Conpes 57).	28
1.5 TRANSFERENCIAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	31
1.5.1 Distribución sistema general de participaciones (SGP).	32
1.5.2 Distribución sectorial y territorial del sistema general de participaciones (ley 715/2001).	35
1.5.3 Conclusión.	37
1.6 AUTONOMÍA TERRITORIAL	38

1.6.1	Autonomía de las entidades territoriales en la constitución de 1.991.	40
1.6.2	Concepción jurisprudencial autonomía y descentralización territorial.	42
1.6.3	Descentralización territorial.	51
2.	IMPACTO ECONÓMICO	54
2.1	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL SECTOR INDÍGENA	54
2.2	DISTRIBUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL S.G.P EN EL SECTOR INDÍGENA	57
2.3	MECANISMOS DE CONTROL FINANCIERO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL	61
3.	PROCEDIMIENTO PRESUPUESTAL	65
3.1	LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ADMINISTRADOR DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES ASIGNADOS AL SECTOR INDÍGENA	65
3.2	ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS	66
3.2.1	Contratación.	66
3.2.2	Notas jurisprudenciales.	69
3.3	ACTIVIDADES FINANCIABLES A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS	71
3.3.1	Distribución.	71
3.3.2	Destinación.	72
3.4	INGRESOS Y GASTOS	75
4.	EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y EL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS	96
4.1	ASPECTO GENERAL	96
4.2	LA JURISDICCIÓN INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TÚQUERRES DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO	97

4.2.1 Propósito programa de gobierno.	98
4.2.2 Problema.	98
4.2.3 Descripción.	98
4.2.4 Causas.	96
4.2.5 Consecuencias.	96
4.2.6 Objetivo.	100
4.2.7 Medios estratégicos para alcanzar el objetivo.	100
4.2.8 Metas.	100
4.2.9 Fines.	100
4.2.10 Concordancia plan nacional de desarrollo.	100
4.2.11 Indicadores Críticos.	101
5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	102
5.1 SOLUCIÓN AL PROBLEMA	104
6. CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA	110

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Transferencias establecidas en la constitución política de 1991 y ley 60 de 1993	29
Cuadro 2. Reglas de distribución y asignación de las transferencias, ley 60 de 1993	30
Cuadro 3. Distribución por componente de sistema general de participaciones, vigencia 2002	32
Cuadro 4. Reglas de distribución para las asignaciones especiales previstas en la ley 715 de 2001	34
Cuadro 5. Reglas de distribución y asignación de la participación de prepósito general. Ley 715/01	37
Cuadro 6. Ingreso y gastos vigencias fiscales 2001 a 2004	76
Cuadro 7. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2001	77
Cuadro 8. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2002	78
Cuadro 9. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2003	79
Cuadro 10. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2004	81
Cuadro 11. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2001	82
Cuadro 12. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2002	84
Cuadro 13. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2003	85

Cuadro 14. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2004

RESUMEN

La Jurisdicción del Municipio de Túquerres-Nariño, cuenta dentro de su legado cultural con los Cabildos de Túquerres y el de Yascual, organizaciones en proceso de construcción como entidades Territoriales.

Con la expedición de la Constitución de 1991, los pueblos indígenas son reconocidos como entidades no solo culturales, sino que extienden los privilegios al exaltarlos como Jurisdicciones especiales y principalmente como entidades Territoriales. (Artículo 286 CP).

Acompañado del reconocimiento como entidades territoriales se involucra el principio autonómico que les asiste en el manejo y administración de los recursos del sistema general de Participaciones.

El sistema general de participaciones es entendido como una bolsa única de valores, de la cual participan los resguardos indígenas legalmente constituidos, su reglamentación se encuentra en la Ley 715 de 2001 en los artículos 83 y siguientes, los cuales establece que para efectos de la asignación a los resguardos indígenas que no se hayan constituido como entidades territoriales, será el respectivo Municipio el encargado de su distribución.

De la norma prescrita se desprende una dicotomía entre los postulados de orden Constitucional, con los postulados de orden Legal, toda vez, que se pone como centro de imputación la valoración del principio de autonomía, desnaturalizando su eficacia en el plano material.

Así, la ley 715 de 2001 género impactos de orden económicos, social y legal dentro del régimen de las comunidades indígenas, desnaturalizando el verdadero sentido la autonomía territorial otorgada por la Constitución

ABSTRACT

The jurisdiction of Tùquerres in the department of Nariño has inside its cultural legale with Tùquerres and Yascual town halls, which are organizations in building process like territory entities.

With the retailing of Constitution 1991, indigenous people are recognized not only like cultural entities but also like special jurisdictions and, mainly, like territory ones (286th article from Colombia's Politics constitution).

The principle of autonomy is involved along with the recognition like territory entities. This principle helps them in the management and control of general system recourses about participations.

The general system about participations is considered like an only value bag, where indigenous shelters creating in a legal way take part in it. Its rules are found in 715 law 2001 in the 83th and next articles, which establish that the allowance will be given by the municipality to indigenous shelters haring not been constituted like territory entities.

A dichotomy between Constitutional dispositions and legal order ones is resulted from the written rule. Every time, every one focus on the valve of the autonomy principle without giving importance to its effectiveness in the material side. This way, 715th law 2001 resulted in economic, social and legal impacts inside the regulations of indigenous communities, with no giving importance to true sense to territory autonomy given by the Constitution.

INTRODUCCIÓN

Del pueblo indígena de los pastos asentados en el sur de Colombia se encuentran vestigios de una cultura preservada en el tiempo, con toques de modernización y cierta presencia de ideas occidentales.

Dentro de las culturas indígenas ubicadas en la Jurisdicción del Municipio de Túquerres se encuentran los Cabildos de Túquerres y Yascual, organizaciones que están en proceso de consolidación territorial, cultural y económica, que toman como argumento el legado ancestral que tras años de luchas y disputas han forjado; destacando dentro de los procesos de orden social la invasión Inca, Colonización Hispánica, y de manera primordial la Insurrección Comunera del Sur que establece a la comunidad indígena de la Jurisdicción de Túquerres como exaltación de organización.

Los procesos a nivel nacional consolidan los primeros lineamientos importantes para las comunidades indígenas, la expedición de la Ley 89 de 1890 denominado "*Estatuto Indigenista*" reafirma la vigencia de los resguardos y parcialidades indígenas, así mismo regula el régimen de administración interna de los indígenas a través de los Cabildos y determinan un régimen especial para las tierras, se establece un ordenamiento que acepta para los indígenas el régimen de vida en comunidad.

Posteriormente con la expedición de la Constitución de 1.991 los pueblos indígenas se reivindicaron como jurisdicción especial (Art. 246 CP), con prerrogativas superiores al orden general de Estado Colombiano y más específicamente se otorga a las comunidades indígenas la categoría de entidades Territoriales (Art. 286 CP) acompañado del principio autonómico, al revestir como entidades autónomas, descentralizadas con capacidad de autogestión administrativa y financiera en las participaciones en los ingresos corrientes de la nación. (Art. 287, 330 CP).

En desarrollo de los preceptos Constitucionales se expide años después la Ley 715 de 2001, **Sistema General de Participación** figura que reemplaza las anteriores del situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación establecidos en la Constitución y la Ley 60/93, normatividad que se determina como una bolsa única de recursos provenientes de los ingresos tributarios y no tributarios destinado a la distribución territorial bajo determinados parámetros establecidos por el sistema, combinando estímulos a la eficiencia fiscal y administrativa. Para la distribución de los recursos del SGP se aplican las disposiciones previstas en la Ley, **asignaciones especiales** 4%, **educación** 58.5%, **salud** 24.5%, **propósito general** 17%.

Para efectos de la distribución a los resguardos indígenas, del 4% denominado asignaciones especiales se discrimina el 0.52% para dichas entidades, estos recursos se distribuyen en proporción a la participación de población del resguardo respectivo en el total de la población indígena reportada por el DANE. (Art. 2, 83 de la ley 715 de 2001).

De los insertos de la Ley 715 de 2001 se determina que el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones para los resguardos Indígenas, tiene dos momentos; cuando la comunidad indígena se la ha reconocido como **entidad territorial**, evento en el cual los recursos son girados directamente a la comunidad, circunstancia que permite determinar la existencia de autonomía. Pero existe un segundo momento cuando los resguardos **no se han reconocido como entidades territoriales**, consideración en el que se encuentran inmersos los cabildos de *Túquerres y Yascual*, en este caso los recursos objeto del sistema general de participaciones son girados al Municipio de Túquerres, pero lo cual se celebra un contrato entre la Administración Municipal representada por el Alcalde y el Cabildo respectivo representado por el Gobernador, en este evento la comunidad indígena este sometida a la tutela Municipal y es el Alcalde quien tiene la competencia para administrar los recursos y por ende la capacidad de ordenar el gasto, con cargo a los recursos asignados a los resguardos indígenas, pudiendo inferir que no existe autonomía para las comunidades indígenas de Túquerres y Yascual en cuanto al manejo y administración de recursos.

En este sentido las asignaciones para el **cabido de Túquerres** para el año 2001 tuvieron una apropiación definitiva de \$89.017.138 y una ejecución de \$69.614.473, para el año 2002 una apropiación definitiva de \$124.948.938 y una ejecución de \$113.948.938; para el año 2003 una apropiación definitiva de \$113.868.470 y una ejecución de \$105.488.700, para el año 2004 una apropiación definitiva de \$116.014.235 y una ejecución de \$ 74.907.013

En cuanto a la asignación para el **cabido de Yascual** se tiene para el año 2001 una apropiación definitiva de \$125.222.098 y una ejecución de \$102.746.337, para el año 2002 una apropiación definitiva de \$157.771.584 y una ejecución de \$102.226.206; para el año 2003 una apropiación definitiva de \$198.908.154 y una ejecución de \$111.600.848, para el año 2004 una apropiación definitiva de \$233.681.682 y una ejecución de \$179.999.114.

En cuanto a los excedentes de cada año por concepto de transferencias no ejecutadas, se adicionaron al presupuesto del año siguiente y se ejecutaron en los valores indicados.

Los recursos del SGP asignados a las comunidades indígenas tienen prefijada la destinación e inversión a los sectores de salud, educación, desarrollo agropecuario, agua potable y vivienda, así mismo se debe incluir la priorización de obras en el plan de desarrollo Municipal.

En desarrollo de los preceptos Constitucionales y legales la Administración Municipal de Túquerres, en el año 2004 incluyó a la comunidad indígena en el Plan de desarrollo, en el número 13 denominado “relaciones interadministrativas con autoridades indígenas”, en el cual se estableció las metas y objetivos que se adelantarían con la comunidad indígena, a corto y largo plazo.

1. GENERALIDADES DE LA JURISDICCIÓN INDÍGENA

1.1 ASPECTOS GENERALES

Sánchez afirma que:

El proceso de reconocimiento de la comunidad indígena dentro de la normatividad del país, tuvo un proceso (histórico/legal) transnacional como nacional, los cambios sociales, cultural y políticos, la modalidad de la economía, al igual que el proceso de modernización y globalización, fueron parámetros que posteriormente sirvieron de fundamentos para la determinación económica de los pueblos indígenas, acompañado del reconocimiento Constitucional de la calidad indígena dentro del plano subjetivo de los integrantes de una colectividad a lo largo de la historia.

En estos proceso de modernización, los pueblos indígenas pretendieron incluirse sin desnaturalizar su esencia, en razón a que las minorías étnicas no podían volverse de la noche a la mañana urbanos, ni integrarse completamente dentro de una sociedad que no consideraban la suya, por tal motivo, la diversidad pudo acogerse en varios discursos: en el de los indígenas, en el de la comunidad internacional y en el del Estado¹. (Discriminación positiva).

A nivel internacional en 1977 se llevó a cabo La Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en América. En 1989 la OIT expidió el convenio No 169 y se redactó la carta universal de los derechos indígenas.

Con el *convenio 169 de 1989* se reconoció a los indígenas ante la normatividad internacional, los pueblos indígenas se consideraron miembros de “Una comunidad nacional”², el indígena como un sujeto activo dentro de esa comunidad nacional, se reconoció la estrecha relación que tiene con la naturaleza y el medio ambiente que lo rodea y por último, se le reconoció la tierra y el territorio al que pertenece³.

1 SÁNCHEZ BOTERO, Esther. Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos. Bogotá : UNICEF, oficina de área para Colombia y Venezuela, 2003. p. 9.

2 COLOMBIA. Ley 21 de 1.991. Por la cual se aprueba el convenio No 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y Tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la conferencia general de la OIT. Ginebra : OIT, 1989. Artículos 1-19, 34-44.

3 SÁNCHEZ BOTERO, Esther, Op.cit., p. 56.

Dentro del modelo Nacional, Colombia se declarara una nación multicultural y multiétnica según el artículo 1 y 7 de la Constitución Política:

Reconoce de la diversidad étnica y cultural, involucrando a las comunidades indígenas dentro de la estructura normativa del 91, que recogió los avances legales gestados años atrás (principalmente Ley 89 de 1890), en este contexto la Constitución de 1991 determina a los pueblos indígenas como Jurisdicción Especial y como entidad territorial, dentro del cual las persona que conforman su unidad tiene el reconocimiento legal que señala un cambio en la concepción que tiene el indígena de sí mismo y que de éste se hace el resto de la población⁴.

Con esto se hizo distintivo el principio de autonomía para las Comunidades indígenas dentro de la colectividad, argumentando una identidad propia, con aquella serie de usos, costumbres y procedimientos constantes, que el Estado pretendió resaltar, cuando reconoció en la Carta política del 91 como Jurisdicción especial y consagro para esto, autonomía en la administración de sus recursos.

1.2 LA COMUNIDAD INDÍGENA DE LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE TÚQUERRES

Según la Alcaldía de Túquerres: “El Municipio de Túquerres, con una extensión de 275 km² está situado en el centro sur de la zona montañosa del Departamento de Nariño, extendiéndose sobre una inmensa y fértil altiplanicie, la cual hace parte del sistema andino que ingresa por el sur y forma parte del Nudo de Pastos; sus tierras se distribuyen en los pisos térmicos, frío 114 km², 19 km² al clima medio y 142 km² al páramo”⁵.

La población del municipio de Túquerres, proyectada por el DANE para el año 1997 fue de 46.916, para el 2003 la población proyectada es de 54.469 habitantes.

Dentro de la Jurisdicción del Municipio de Túquerres existen actualmente dos cabildos indígenas, uno que lleva el nombre del Municipio (Túquerres) y el cabildo de Yascual, ubicado en el corregimiento de su mismo nombre.

⁴ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, Título XI de la Organización territorial, Capítulo I, artículo 285, 286 y 287. Bogotá : Imprenta Nacional, 1991.

⁵ ALCALDÍA MUNICIPAL. SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Antología Histórica “insurrección Comunera, exprovincia de Túquerres, 18,19, 20 de mayo -1800”. Túquerres : Secretaría de Educación y Cultura, 2004. p. 59.

Según la gobernación del Cabildo:

De conformidad al trabajo sobre censo de la población del Resguardo indígena de Túquerres realizada en el año 1996 por el Gobernador, Comisión de Trabajo y Comunidad Indígena del Resguardo de Túquerres, se determinó que en el resguardo viven 5.348 personas distribuidas por veredas: Alban 0.02%, Alpan 0.26%, Arrayán Salado 3.33%, Cuatro esquinas 3.78%, Chaitán 12.53%, Chanarro 0.11%, Dos quebradas 3.12%, el Manzano 1.05%, el Socorro 2.58%, Esbambud 4.17, Guaramuez 1.25%, Guayaquila 4.56%, Hueco de Moras 1.35%, San Carlos 4.36%, La Floresta 1.38%, la Jardinera 5.74%, las Delicias 0.82%, María Paguay 3.18%, Nangan 3.42%, Olaya 3.61%, Potrerillos 1.55%, Rancho Grande 1.57%, Rincón alto 0.26%, Icuán 5.48%, San Pedro 1.78%, San Roque 0.95%, Santa Isabel 2.67%; y parte de la población del sector urbano⁶.

1.2.1 Contexto. La cultura de los Pastos, Quillasingas y Abades compartieron un sustrato cultural común andino. Los Pastos, habitaron la zona más al sur de las tierras altas de Nariño, y son la carta ancestral de los cabildos de Túquerres y Yascual.

Se sabe que la lengua Pasto era de carácter chibchoide, con aportes de familias amazónicas y del kamsá o sibundoy que es muy complejo identificar, por testimonios de doctrineros (Miguel Cabello de Balboa) se aseguraba que los únicos que la "dominaban" eran los franciscanos pero por la **Toponimia: Rama de la Onomástica que consiste en el estudio y origen de los nombres propios de un lugar, incluyendo los apellidos. Esta disciplina en colaboración con otras ciencias que suelen asociarse en cuanto a los estudios de un lugar determinado, no era fácil comunicarse en dicho idioma, el cual servía de barrera adicional cultural para contener a los invasores.**

El cronista español Cieza de León, que pasó por los territorios de los Pastos y Quillasingas en un viaje desde el Golfo de Urabá hasta Lima entre los años 1546-1547, en los escritos de este recorrido, proporciona una descripción de los sitios observados, de las costumbres de los Pastos y Quillasingas, y menciona los nombres de sus pueblos: (.....) "La tierra adentro, más hacia el poniente, hay gran noticia de mucho poblado y ricas minas y mucha gente, que allega hasta el mar del Sur. También son comarcas con éstos otros pueblos, cuyos nombres son Ascuál, Mallama, Túcures, Zapuyes, Iles, Gualmatal, Funes, Chapal, Males y Piales, Pupiales, Turca, Cumba"⁷.

⁶ GOBERNADOR DEL CABILDO. Comisión de trabajo y Comunidad indígena del resguardo de Túquerres. Censo población de Resguardo Indígena de Túquerres. Túquerres : Gobernación del Cabildo, 1996.

⁷ ALCALDÍA MUNICIPAL. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Antología Histórica "insurrección Comunera, exprovincia de Túquerres, 18,19, 20 de mayo -1800". Op.cit., p. 25.

Los pueblos Pastos que se menciona corresponden hoy en día a los pueblos de Yascual, Piedrancha, Túquerres, Sapuyes, Iles, Gualmatán, Funes, Chapal, Córdoba, Ipiales, Pupiales, Tulcán, Cumbal, Huaca y San Gabriel.

Según la Alcaldía municipal. Secretaria de educación y cultura:

Culturalmente influyeron de manera considerable los rasgos dejados por los Incas, los cuales había alcanzado su máximo desarrollo con la expansión de su imperio a mediados del siglo XV, permitiéndoles ampliar sus fronteras a través de incursiones militares por toda la región de Nariño. Estas incursiones dieron lugar a que se produjera el fenómeno de aculturación, como proceso de adaptación de las diversas étnias que debido a factores geográficos, políticos o económicos producen influencia positivas o negativas.⁸

“Posteriormente el período colonial trajo consigo el choque cultural, consecencialmente perdida de identidad para los pastos, así para evitar tantos atropellos se crearon la encomienda y por primera vez los resguardos”⁹.

El período colonial en lo que hoy es Túquerres se caracterizó por la imposición de una serie de impuestos por parte de la Corona Española, pero su alto costo y la forma inhumana como se impusieron, afectaron la situación económica de las comunidades indígenas, que posteriormente se sublevaron en la llamada “Insurrección Comunera.

La insurrección Comunera del sur, es el evento (talvez el más importante) que fortaleció a la comunidad Indígena de Túquerres, no solo por el hecho de sublevación, sino por el mostrar el grado de organización y colaboración de estos pueblos indígenas. Su causa se desprende del alto grado de imposición de impuestos por la Real hacienda como son: el diezmo, el tributo de indios, *la **Media Anata**: Por este impuesto los empleados oficiales debían pagar a la Corona la mitad de lo que recibieran el primer año por concepto de sueldo y la **Alcabala**: impuesto que gravaba la venta de bienes muebles e inmuebles;* esto explica en parte el por qué se dio el levantamiento de los comuneros el 20 de mayo de 1800.

1.2.2 El estatuto indigenista (ley 89 de 1890). En 1890 se expide la Ley 89, por la cual se reafirma la vigencia de los resguardos y parcialidades indígenas y reguló el régimen de administración interna de los mismos a través de los Cabildos, así como un régimen especial para las tierras.

⁸ Ibid., p. 27.

⁹ Ibid., p. 28.

Con la expedición de esta ley se inicia un nuevo período dentro de la política indigenista del Estado, conocido como "etapa reduccionista" que va desde 1890 hasta 1958.

La Ley 89 de 1890, es un ordenamiento que acepta para los indígenas el régimen de vida en comunidad, dentro de sus más importantes consagraciones se destacan:

- ✍ Organización y función de los Cabildos Indígenas (Dcto 74 de 1898, artículo 17).
- ✍ De los Resguardos (Capítulo III, Ley 89).
- ✍ La imprescriptibilidad de las tierras de los resguardos, su inenajenabilidad y su inembargabilidad.
- ✍ Protectores de Indígenas (Capítulo IV, Ley 89).
- ✍ Estabilidad de las comunidades indígenas.
- ✍ Los cabildos son entes representativos de la comunidad, encargados de resolver los problemas internos de la comunidad.
- ✍ **Autonomía de las comunidades para mantener sus tradiciones y costumbres.**
- ✍ División de los terrenos del Resguardo (Capítulo V, Ley 89) ¹⁰.

En la década de los ochenta, una nueva etapa dentro de la política indigenista del Estado se inicia a partir de 1982, conocida con el nombre de "**cooperación**", pero que realmente se prefiguraba ya desde la expedición del Decreto Ley 088 de 1976 que reestructuró el sistema educativo y dio lugar a la expedición del Decreto 1142 de 1978 sobre etnoeducación, dentro del concepto de etnodesarrollo.

El inicio de una nueva política indigenista, tiene otro momento: el Primer Congreso Nacional Indígena, realizado en Bogotá en febrero de 1982, en el cual participaron representantes de los pueblos indígenas de Nariño.

1.2.3 Validez De Los Títulos Del Resguardo. En 1958 se expide la Ley 81 sobre la validez de los títulos y la propiedad de las tierras de resguardos existentes desde la colonia a nombre de las comunidades.

¹⁰ ORTEGA, Roque Roldan y GÓMEZ VARGAS, John Harlod. Fuero Indígena Colombiano. 3 e.d. Santa Fe de Bogotá : Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, 1994. p. 65.

Ortega y Vargas manifiestan que: “La ley 81 de 1958 estableció el derecho preferencial de los indígenas que se encuentran en posesión de tierras sobre las cuales no pueden probar su carácter de Resguardo mediante títulos expedidos por la corona Española o por el Estado, a efectos de que organismos competentes se los adjudiquen”¹¹.

El 4 de abril de 1911, los indígenas del Cabildo de Indígenas del Distrito de Túquerres, en cumplimiento del numeral 2° del Artículo 25 del Decreto 74 de 1898, reglamentario de la Ley 89 de 1890, presentaron ante el Juez del Circuito, en cincuenta y nueve hojas útiles, copia auténtica de los títulos de propiedad de los terrenos del Resguardo, y la solicitud para que autorice al Señor Notario del Circuito su protocolización.

Esos títulos contienen entre otros documentos la Real Provisión expedida en favor de los indios del pueblo de Túquerres, por Carlos III, Rey de España y por el Fiscal Protector de Indios de la Real Audiencia de Quito, Don Melchor Inca de Salazar.

El 5 de Abril de 1911, mediante Escritura Pública No. 214 se protocolizan los títulos que acreditan la propiedad de las parcialidades indígenas de Túquerres.

1.3 LA JURISDICCIÓN INDÍGENA DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1.991

.En la década de los 90, el movimiento indígena irrumpe en la vida política nacional, el cual tiene asiento en la reforma constitucional de 1991, que reflejo ese espacio claramente ganado por los grupos étnicos del país con el reconocimiento de un sin numero de derechos y privilegios frente al resto de la colectividad y la consolidación como grupos fuertes de poder, aún siendo minorías

La constitución de 1991 fue el aporte Nacional a una problemática mundial que se venia gestando años atrás, cuyo discurso se encaminaba en exaltar la diversidad cultural del indígena dentro de la estructura diferencial del resto de la sociedad; este discurso fue el argumento suficiente, para que posteriormente se reconozca a las comunidades indígenas como entidad territorial y jurisdicción especial.

La Constitución de 1991 consagró los siguientes derechos de los grupos étnicos:

1. El Estado reconoce que la Nación Colombiana es multiétnica y pluricultural (Art.7).
2. El deber del Estado y las personas de proteger los recursos culturales y naturales (Art. 8).

¹¹ Ibid., p. 79.

3. Derecho a la cultura. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios y por tanto la enseñanza debe ser bilingüe (Art. 10).
4. Las tierras comunales de grupos étnicos, la tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63).
5. La educación de los grupos étnicos debe respetar y desarrollar su identidad cultural (Art. 68).
6. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país (Art. 70).
7. Se garantizan los derechos de los grupos étnicos sobre zonas de riqueza arqueológica (Art. 72).
8. Derecho a la tierra. Los resguardos son propiedad colectiva (Art. 329), no se pueden vender ni embargar ni perder por el paso del tiempo (Art. 63).
9. Derecho de nacionalidad. Los miembros de los pueblos indígenas fronterizos tienen derecho a la doble nacionalidad (Art. 96).
10. Derecho a la representación política. Los indígenas tienen derecho como mínimo a dos puestos en el Senado de la República (Art. 171).
11. Los grupos étnicos tienen cupos especiales en la Cámara de representantes (Art. 176).
12. La explotación de recursos naturales en territorios indígenas debe hacerse con su participación y respetando su cultura, su sociedad y su economía (Art. 329 parágrafo).
13. **Derecho a la autonomía. Los territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía y derecho a gobierno propio, funciones específicas, recursos propios y transferencia de la nación (Art. 286 y 287).**
14. Derecho a la jurisdicción. Los pueblos indígenas pueden ejercer funciones judiciales en su territorio (Art. 246).
15. **Derecho a recursos. El congreso dirá cuáles resguardos tendrán derecho a que la Nación les transfiera recursos (Art. 357 y Art. 45 transitorio)**

16. Los territorios indígenas estarán conformados por Consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres (Art. 330)¹²

El artículo 329 determina la conformación de la entidad territorial indígena y sujeta a lo dispuesto en la ley de Ordenamiento Territorial y su delimitación por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de la comunidad indígena.

El artículo 330 refiere que los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de la Comunidad. En desarrollo de lo prescrito ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y doblamiento de su territorio.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico, social dentro de su territorio, en armonía con el plan de desarrollo nacional.
3. Promover la inversión pública en su territorio y velar por su debida ejecución.
4. ***Percibir y distribuir sus recursos*** (autonomía financiera).
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 del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional.

Dentro de los derechos y deberes asignados a las Comunidades indígenas por la Constitución de 1991, se destaca el ***principio autonómico*** como elemento de relevancia jurídica y social y posteriormente discrepancia legal. *Sin embargo, la autonomía que se les ha dado a las autoridades indígenas tiene límites, esto para garantizar que se consoliden unos mínimos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico nacional, estos límites se remite a que las*

¹² COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991, Op.cit., Art. 7, 8, 10, 63, 68, 70, 72, 96, 171, 176, 329, 287, 246, 45 y 330.

actuaciones no pueden ser contrarias a la Constitución y a la Ley. (Ver autonomía y descentralización/límites mínimos y máximos, página 84-85)¹³.

1.3.1 Los resguardos indígenas como entidades territoriales. Los artículos 286 y 287 de la Constitución Nacional determinan que los territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía y derecho a gobierno propio, funciones específicas, recursos propios y transferencia de la nación.

EL Decreto 1809 de 1993 dispuso que los resguardos indígenas legalmente constituidos al 13 de septiembre de 1993, **se consideren como municipios para efectos de su participación en los ingresos corrientes de la Nación.**

Esta norma fue modificada por el Decreto 840 del 23 de Mayo de 1995, el cual dispone que sean considerados como Municipios, los resguardos indígenas **legalmente** constituidos y registrados por los Ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte el art. 287 dispone que “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 nacionales¹⁴.

Según Piedrahita:

Pero lo que está sucediendo efectivamente en Colombia es que se desconoce la fuerza vinculante del principio de Autonomía Territorial de las Comunidades indígenas, haciendo prevalecer valores como orden público, seguridad del Estado, unidad fiscal y financiera del mismo, etc. Sin embargo, el desarrollo del concepto de autonomía de las Entidades

¹³ Ibid., p. 84-85.

¹⁴ PIEDRAHITA PLATA, Francisco. Autonomía, competencias y recursos de las entidades territoriales en la Constitución Colombiana. Historia del acto legislativo No. 01 de julio 30 de 2001. [en línea]. Colombia. 2001. [citado dic., 2004]. Disponible en Internet : <URL : <http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/cap2a-fpiedrahita-autonomia>>. p. 78.

Territoriales establecido en los artículos. 1 y 287 de la Carta han sido ambiguos, limitados, confusos e ineficaces en cuanto a lo que se refiere en la aplicación para las comunidades indígenas¹⁵.

En el momento los resguardos indígenas de Túquerres y Yascual no están catalogados como entidades territoriales, por tanto la administración de recursos se predica para la Administración Municipal. Se espera que en el nuevo ordenamiento territorial dentro de las llamadas ETI (Entidades Territoriales Indígenas) se estructuren los resguardos.

1.4 ANTECEDENTES LEGALES SOBRE EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

1.4.1 Introducción. Al anexar los textos completos del Acto Legislativo No. 01 de 2001 y de la Ley 715 del mismo año, no sólo se cumple con el propósito de completar el anunciado paquete de normas que constituyen las reformas estructurales tendientes a mejorar la situación fiscal de las entidades territoriales con el municipio a la cabeza.

El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó sustancialmente los artículos 356 y 357 de la Constitución Política al cambiar el régimen de transferencias a las entidades territoriales y con ellas sus competencias y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales.

El artículo 356 creó el **Sistema General de Participación**, nueva figura que reemplaza las anteriores del situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación.

Tal como quedó establecido en la reforma, el **S.G.P** es como una bolsa única de recursos provenientes de los ingresos tributarios (Impuestos) y no tributarios (tasas, multas y contribuciones) destinado a la distribución territorial bajo determinados parámetros establecidos por el propio sistema¹⁶.

¹⁵ Ibid., p 78.

¹⁶ COLOMBIA. Documento Conpes social No 57. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Social. Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2002. Versión aprobada de Enero 28 de 2002. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Educación. Ministerio de Salud, 2002.

Básicamente, combina estímulos a la eficiencia fiscal y administrativa con compensaciones en equidad para aquellas entidades en situaciones de mayor pobreza.

Desarrollo de dichas reformas es la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, cuyo alcance, aparte de derogar en su totalidad la Ley 60 de 1993, comprende principalmente la modificación de las competencias territoriales.

1.4.2 Antecedentes (Conpes 57).

Hasta el año 2001 el sistema de transferencias a las entidades territoriales estaba definido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, según los cuales los recursos territoriales estaban conformados por el Situado Fiscal -SF- y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación -PICN.

El diseño Constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa, derivada de las fluctuaciones propias de la actividad económica. De esta manera, los recursos transferidos a municipios y departamentos estuvieron sometidos durante esa década a una gran volatilidad¹⁷.

Antes de la reforma los recursos se distribuían y asignaban de acuerdo a las reglas previstas por la Ley 60 de 1993. Así, el Situado Fiscal se orientaba a la financiación de los servicios de educación y salud en los departamentos, y las PICN se destinaban a educación, salud, agua potable y otros sectores en los municipios.

? **Ley 60 De 1993.** De acuerdo con la Ley 60 de 1993, se distribuía entre los municipios y los resguardos indígenas la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación. Una vez realizada la distribución por cada municipio estos debían destinar 30% a educación, 25% salud, 20% Agua Potable, 3% Deporte, 2% Cultura y 20% a otros sectores de inversión.

A continuación se describen los principales problemas generados por la Ley 60 del 93, que dio paso a la Ley 715 de 2001.

¹⁷ Ibid., Documento Conpes social No 57.

Cuadro 1. Transferencias establecidas en la constitución política de 1991 y ley 60 de 1993

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
1. Fluctuaciones e inestabilidad	Las transferencias dependían de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales fluctuaban de acuerdo al comportamiento de la actividad económica
2. Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución	*Transferencias inferiores a su tendencia, generaban mayor gasto del gobierno nacional. *Transferencias superiores a la tendencia, se traducían en mayores gastos en salarios, los cuales son altamente inflexibles.
3. No promovía mejoramiento en la Cobertura y la calidad de los servicios sociales	Las transferencias se asignaban independientemente de si se lograba o no las metas propuestas y si había o no una buena gestión en el uso de los recursos.
4. Inequidades Regionales en la distribución	Al depender de asignaciones históricas se perpetuó la inequidad de concentrar el personal más costoso en los Municipios menos pobres

Fuente: Ministerio de Hacienda-calculó DNP

En el tema de los recursos, la Ley 60 aclaraba los porcentajes de participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) correspondientes tanto a municipios como a departamentos para la prestación de los servicios asignados, y la forma como, debían aumentar gradualmente esos porcentajes hasta estabilizarse en el año 2001.

Cuadro 2. Reglas de distribución y asignación de las transferencias, ley 60 de 1993

COMO SE DENOMINA	SITUADO FISCAL	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE A NACIÓN
A QUIEN SE TRANSFIERE	A los Departamentos y Distritos	A los Municipios, Distritos, y Resguardos indígenas
CUANTO SE TRANSFIERE	24.5% de los ingresos corrientes de la Nación*	22% de los ingresos corrientes de la Nación**
CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE	<p>≈15% en partes iguales entre todos los beneficiarios</p> <p>≈85% restante</p> <p>? Situado fiscal mínimo por eficiencia admón. (menor asignación por persona atendida)</p> <p>? Los excedentes por eficiencia fiscal y población potencial por atender</p>	<p>? Asignación per capita para indígenas.</p> <p>15% para Municipios ribereños del Río grande del Magdalena.</p> <p>? 5% para Municipios de menos de 50.000 habitantes, con los criterios de la fórmula</p> <p>? El resto por la siguiente fórmula:</p> <p>≈ 40% por población pobre</p> <p>≈ 20% por nivel relativo de pobreza</p> <p>≈ 22% por población</p> <p>≈ 6% por eficiencia fiscal</p> <p>≈ 6% por eficiencia admón.</p> <p>≈ 6% por progreso en calidad de vida.</p>
QUE SE DESTINA	<p>? 60% para educación</p> <p>? 20% para salud</p> <p>? 20% de libre asignación en educación y salud</p>	<p>Solo los municipios de categoría 4, 5 y 6 tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre inversión). El resto de los recursos y el 100% de lo asignado para los demás Municipios, constituye la forzosa inversión, que se asigna así:</p> <p>?30% para educación</p> <p>?25% para salud (15 puntos para régimen subsidiado)</p> <p>?20% para agua potable y saneamiento básico</p> <p>?5% para deporte y cultura</p> <p>?20% libre inversión para los sectores establecidos en la Ley 60 de 1993.</p>

* El situado fiscal corresponde al 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación después de descontar 3 puntos del IVA y el impuesto de oro y platino.

** La PICN corresponde al 22% de los ingresos corrientes de la Nación después de decontar 3 puntos de IVA y el impuesto de oro y platino.

1.5 TRANSFERENCIAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

Para reglamentar el Acto Legislativo el Congreso de la República:

Aprobó reformar la Ley 60 de 1993, mediante la Ley 715 de 2001, en la cual se establece la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones, estableciendo que este está conformado por las Participaciones de Salud y Educación y una Participación de Propósito General, cada una distribuida en función de las competencias asignadas y con criterios específicos de acuerdo con las características sectoriales¹⁸.

La Ley 715 de 2001 redujo los criterios de distribución que establecía la ley 60 del 93, con el objeto de brindar una mayor simplicidad al esquema de distribución y determino cuatro criterios a saber:

- ✍ Población
- ✍ Pobreza
- ✍ Eficiencias Fiscal
- ✍ Eficiencia Administrativa

El Acto legislativo le ofrece un seguro a las entidades territoriales contra las fluctuaciones de la actividad económica, la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución establece dos períodos diferenciados.

✍ En primer lugar, se establece un período transitorio, entre los años 2002 y 2008, en el cual el Sistema General de Participaciones crecerá con la inflación causada, más un crecimiento adicional de 2% y 2,5 % real.

✍ A partir del año 2009, una vez se supere la etapa de transición, se establece que el Sistema General de Participaciones se determinará de acuerdo al promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la Nación en los cuatro años anteriores al cual se hace la distribución.

Según Conpes 57: “Con este planteamiento se preserva el espíritu de la Constitución de 1991, donde se estableció que la Nación y los territorios serían “socios” en el desarrollo económico del país, garantizándole a las entidades territoriales un escenario estable para realizar una planificación de largo plazo”¹⁹.

18 Ibid., Documento Conpes social No 57.

19 Ibid., Documento Conpes social No 57.

1.5.1 Distribución sistema general de participaciones (SGP). Para efectos de la distribución entre los diferentes componentes que conforman el Sistema General de Participaciones, se aplican las disposiciones previstas en el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, **según el cual, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, se deduce previamente un 4% discriminado así:**

- 1) Resguardos indígenas (0.52%)
- 2) Municipios ribereños del río Magdalena (0.08%);
- 3) Programas de alimentación escolar (0.5%)
- 4) Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales- FONPET- (2.9%)²⁰.

Una vez realizadas estas deducciones se efectúa la distribución sectorial prevista en el artículo cuarto (4º) de la Ley, así:

- 1) 58,5% para educación
- 2) 24,5% para salud
- 3) 17% para propósito general²¹.

Cuadro 3. Distribución por componente de sistema general de participaciones, vigencia 2002

CONCEPTO	PORCENTAJE	ASIGNACIÓN (Millones de pesos)
1. ASIGNACIONES ESPECIALES	4.0%	440.727,2
1.1 Resguardos indígenas	0.52%	57.294,5
1.2 Municipios Ribereños río grande de Magdalena	0.08%	8.814,6
1.3 Aumentación escolar	0.5%	55.090,9
1.4 FONPET	2.9%	319.527,2
2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL	96.0%	10.577.453,0
2.1 Participación educación	58.5%	6.187.810,0
2.2 Participación Salud	24.5%	2.591.476,0
2.3 Participación propósito general	17.0%	1.798.167,0
3.TOTAL	100%	11.018.180,2

Fuente: Dirección General de presupuesto-Ministerio de Hacienda

²⁰ Ibid., Documento Conpes social No. 57.

²¹ COLOMBIA. Ley 715 de 2001. Bogotá : Imprenta Nacional, 2004. Artículo 4º.

? **Asignaciones especiales.** Según Conpes 57: “Las asignaciones especiales se concentran en participaciones a resguardos indígenas, Alimentación Escolar, Municipio ribereños del Río Magdalena y Fondo de pensiones de las entidades Territoriales”²².

La distribución de los recursos del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- se realizará por Entidades territoriales de acuerdo con los criterios que determine el reglamento que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuyo momento se informará el valor correspondiente.

? **Resguardos indígenas.** De acuerdo con el artículo 83 de la ley 715 de 2001, “Los recursos asignados a los resguardos *indígenas legalmente constituidos y reportados por el DANE* al Departamento Nacional de Planeación ascienden a \$57.294,5 millones para el año 2002, los cuales se distribuyen en proporción a la participación de población del resguardo respectivo en el total de la población indígena reportada por el DANE”²³.

Estos recursos representan un crecimiento del 15% con respecto a los transferidos en la vigencia 2001. Para este efecto, participan 675 resguardos indígenas reportados por el DANE, cuya población total asciende a 679.757 habitantes²⁴.

? **Municipios ribereños del río magdalena.** De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001: “Los recursos asignados a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena ascienden a \$8.814,6 millones, los cuales se distribuyen en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del IGAC al Departamento Nacional de Planeación. Para este efecto participan 111 municipios reportados por el IGAC”²⁵.

? **Alimentación Escolar.** De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001: “Los recursos asignados a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar ascienden a \$55.090,9 millones, los cuales se distribuyen con la fórmula prevista para la Participación de Propósito General de conformidad con lo dispuesto en el literal 76.17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001”²⁶.

22 COLOMBIA. Documento Conpes social No 57. Op.cit.

23 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Artículo 83.

24 COLOMBIA. Documento Conpes social No 57. Op.cit.

25 Ibid., Documento Conpes social 57

26 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Artículo 2º, párrafo 2º.

? **Fondo de pensiones de las entidades territoriales –FONPET.** Según Conpes 57: “Los recursos para el FONPET orientados al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales para 2002 ascienden a \$319.527,2 millones como se mencionó, su distribución entre entidades territoriales se realizará de acuerdo con el reglamento que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”²⁷.

En el cuadro se detalla los criterios establecidos en a Ley 715 de 2001 para asignaciones especiales.

Cuadro 4. Reglas de distribución para las asignaciones especiales previstas en a ley 715 de 2001

ASIGNACIÓN	RESGUARDOS INDÍGENAS	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	RIBERENOS DEL RÍO MAGDALENA
A QUIEN SE TRANSFIERE	A los Resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por DNP y DANE	A Distritos y Municipios	A Municipios y Distritos con ribera en e Río Grande Magdalena
CUANTO SE TRANSFIERE	0.52% del SGP	0.5% de SGP	0.08% del SGP
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN	En proporción a la población de cada resguardo en el total de la población indígena	Con los criterios previstos para su distribución de la participación del propósito General	En proporción a los km. de Ribera de cada Municipio o Distrito en el Río Magdalena
ASIGNACIÓN	Salud, educación, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario	Para la financiación de programas de alimentación escolar	Para las competencias previstas en a Ley 715 de 2001.

27 COLOMBIA. Documento Conpes social No 57. Op.cit.

1.5.2 Distribución sectorial y territorial del sistema general de participaciones (ley 715/2001). “Una vez descontado el 4% por concepto de asignaciones especiales, la distribución se dirige a los sectores de educación, salud y propósito general”²⁸.

? **Sector Educativo.** El objetivo fundamental que la Ley 715 de 2001

Plantea al país en materia educativa es crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación básica y media con buena calidad y cobertura universal. Condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación son la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo.

La Ley 715 de 2001, en el sector de educación buscó crear una estructura institucional que permita la efectiva ampliación de la cobertura con calidad ordenando las plantas docentes, estableciendo mecanismos que permitan la contención de los costos, definiendo competencias claras entre Nación, departamentos y municipios y asignando equitativamente los docentes²⁹.

Los recursos de la participación para educación, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley 715 de 2001, se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades:

? **Sector Salud.** Con el propósito de consolidar el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la ley 715 de 2001 estableció un nuevo marco institucional y regulatorio más acorde con las necesidades sectoriales. Uno de los cambios fundamentales de esta reforma, es la creación de una bolsa específica de recursos destinada para el sector salud³⁰.

Según Copes 57: En efecto, el cálculo y distribución de una participación exclusiva a salud corrige una falla del sistema anterior, consistente en que el esfuerzo en eficiencia del sector muchas veces era capitalizado por educación o por otros sectores. La asignación de los recursos, se hace en función de las competencias adquiridas por los distintos niveles del gobierno nacional, departamental, distrital y municipal³¹.

28 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 COLOMBIA. Documento Conpes social No 57. Op.cit.

De esta manera, se evita la duplicidad de competencias que propiciaba la ley 60 de 1993 y se establece una clara separación entre éstas, en adelante, la asignación de los recursos, año a año, premiará la gestión eficiente y reconocerá las diferencias por equidad.

Por otra parte, se simplifica el esquema de fuentes y usos del sector salud al agrupar en una sola fuente los recursos que antes se canalizaban a través del Situado Fiscal y las PICN y establecer un giro directo a la entidad territorial que los ejecuta. Esto garantiza un desembolso más ágil y oportuno.

La Ley 715 sienta las bases para la organización e integración eficiente de la oferta pública hospitalaria en redes y el establecimiento de mecanismos reguladores del mercado de prestación de servicios de salud, los cuales deben ser concretados en la formulación e implementación de la política de prestación de servicios de salud que la nueva ley ordenó.

Como se señaló el 24,5% de los recursos del SGP, después de descontar lo asignado a resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena, alimentación escolar y FONPET, constituyen el SGP para salud, es decir:

Asignaciones especiales _____	4%
Educación _____	58.5%
Salud _____	24.5%
Propósito General _____	17%

Para efectos de la distribución de cada uno de los componentes se aplicarán las fórmulas generales establecidas en la Ley³² Los cálculos para cada criterio se efectúan por municipio, distrito y corregimiento departamental.

? **Participación de propósito general.** De acuerdo con la Ley 715 de 2001,

La Participación de Propósito General tiene como beneficiarios a los municipios y distritos para atender las competencias asignadas en agua potable, deporte, cultura y demás competencias municipales y distritales fijadas por la Ley.

Adicionalmente, los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta disponen de un 28% para la financiación de los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales, en razón a su baja capacidad fiscal³³.

32 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit.

33 Ibid., p. 5.

Cuadro 5. Reglas de distribución y asignación de la participación de prepósito general. Ley 715/01

COMO SE DENOMINA	Participación de prepósito General
A QUIEN SE TRANSFIERE	A los Municipios y Distritos
CUANTO SE TRANSFIERE	17% de SGP después de descontar el 4% de asignaciones especiales
CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE	<p>1. 40% en proporción a la participación en los ICN de 2001</p> <p>2. 60% por fórmula así:</p> <p style="padding-left: 40px;">40% pobreza relativa 40% población urbana y rural 10% eficiencia fiscal 10% eficiencia administrativa</p>
A QUE SE DESTINA	<p>Solo los Municipios de 4^a, 5^a y 6^a disponen de un 28% para inversión u otros gastos para funcionamiento.</p> <p>El resto de los recursos y el 100% de lo asignado a los demás Municipios y Distritos constituye de forzosa inversión así:</p> <p style="padding-left: 40px;">41% agua potable</p> <p style="padding-left: 40px;">7% deporte</p> <p style="padding-left: 40px;">3% Cultura</p> <p style="padding-left: 40px;">49% otros sectores, de conformidad a los criterios de la Ley</p>

Fuente: Conpes 57-Ley 715-2001
Departamento Nacional de Planeación

1.5.3 Conclusión. Con la expedición del acto legislativo 01 de 2001 y posteriormente la Ley 715 de 2001 se estableció:

1ª. Se eliminaron el situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. Esas dos transferencias fueron sustituidas por el "sistema general de participaciones". Es decir por algo así como una bolsa común de la que se harán los giros a las entidades territoriales.

2ª. El reparto de los recursos que alimenten ese "sistema general" o "bolsa común" se hará entre las diferentes entidades territoriales mediante ley que tenga en cuenta los siguientes principios y criterios:

- ✍ Población atendida y por atender.
- ✍ Reparto entre población urbana y rural.
- ✍ Eficiencia administrativa y fiscal.
- ✍ Equidad.
- ✍ Pobreza relativa.

Conforme a lo dicho, deberá ser la ley a que defina discrecionalmente, que entienda por "eficiencia administrativa y fiscal", "equidad" y "pobreza relativa" y que porcentaje asigna a esos conceptos y a las cifras de población urbana y rural y a la población atendida o por atender, todo ello para efectos de repartir los valores de la bolsa común entre sus beneficiarios, es decir entre las diferentes entidades territoriales³⁴.

1.6 AUTONOMÍA TERRITORIAL

Según la corte constitucional: "La autonomía como un principio de naturaleza constitucional, consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las **entidades territoriales** para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado"³⁵.

Como lo afirma la Escuela Superior de Administración Pública:

Se ha creado una especie de leyenda acerca del modelo de autonomía territorial y política de resguardos y cabildos indígenas, considerando que de ser herramientas de dominación durante el régimen colonial, han

34 GOBERNABILIDAD y finanzas en las entidades Territoriales. [en línea]. Colombia. [citado ene., 2005]. Disponible en Internet <URL: [http://www. Goglle.com](http://www.Goglle.com)>

35 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

pasado a ser formas autónomas de *autogestión de las comunidades*, al menos después de expedida la constitución de 1.991, conjuntamente con los procesos de recuperación iniciados hace veinte años³⁶.

La Constitución política ofrece al mundo de las Comunidades indígenas, un reconocimiento individual y diferente al resto de la población, los reviste de jurisdicción especial y con **autonomía** al unísono que los eleva como entidades territoriales, pero sin legitimar su poder, su autonomía, su derecho a decidir sus destinos y sus recursos.

Pero el problema reside en que dicha autonomía se pretende para las entidades territoriales, no para las comunidades indígenas que no tengan esta relevancia, dejando en un plano de desigualdad los indígena organizados solo como resguardos, donde la autonomía no es predicable.

*En este sentido el reconocimiento Constitucional de la autonomía no ha sido eficaz para algunas comunidades indígenas, siendo éste es el caso de los resguardos de **Túquerres y Yascual** donde el manejo económico de sus recursos está sujeto a la Administración local, perdiendo toda la cosmovisión autonómica planteada Constitucionalmente, por el hecho de ser comunidades indígenas y no entidades territoriales.*

Localidades y regiones autónomas, economías autónomas que buscan la autosuficiencia, sin que se crea que se la puede conseguir completamente, poderes autónomos, culturas autónomas, pequeños estados reconocidos de manera especial, camino en el cual se genera incertidumbres en todos los campos y más aún en el manejo de recursos.

El crédito, la participación diferencial en el mercado, las desigualdades en la apropiación de las tierras, los beneficios a un sector y no a otro, las prebendas oficiales y un sin número de garantías acaban por romper la unidad interna de un país y producen enfrentamientos entre los sectores diferenciales que han establecido, sin concretizar normativamente reglamentos internos para las Comunidades indígenas que permitan su desarrollo.

El movimiento indígena organizado, aunque hay diferencias, pero se destacan entre sus principales vertientes a nivel nacional: *Autoridades Indígenas de Colombia, Organización Nacional Indígena de Colombia, Movimiento Indígena Colombiano, Etnias de Colombia* entre otros, se plantea claramente como un movimiento al interior del actual sistema social, económico y político de la

³⁶ E.S.A.P. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Colombia multiétnica y pluricultural. En : SEMINARIO TALLER SOBRE "REFORMA DESCENTRALISTA Y MINORÍAS ÉTNICAS". (6º : 1991 : Bogotá). Memorias del Seminario Taller sobre Reforma descentralista y minorías étnicas en Colombia. Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública, 1991.p. 149-156.

sociedad colombiana, a cuya democratización quiere contribuir, y que pretende participar de la suerte y destino del país.

1.6.1 Autonomía de las entidades territoriales en la constitución de 1.991. La gran innovación de la Constitución Colombiana de 1991 en el campo de la Organización Territorial fue la introducción del concepto de autonomía para las Entidades Territoriales. Constitucionalmente en el artículo primero (1º) definió a Colombia como "...República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, además, el artículo. 287 aclaró el significado de esa autonomía:

"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"³⁷:

- ✍ Gobernarse por autoridades propias.
- ✍ Ejercer las competencias que les correspondan.
- ✍ **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
- ✍ Participar en las rentas nacionales.

Piedrahita afirma que:

Varios artículos del Título XI, sobre Organización Territorial, inician el desarrollo de los tres primeros de estos derechos. En el Título XII, sobre el régimen económico y de la hacienda pública, el art. 338 consagra el derecho de Asambleas y Concejos para imponer tributos; y los artículos. 356, 357, 358, 360 y 361 dan cuerpo al cuarto derecho, el de participar en las rentas nacionales.

Pero el argumento fundamental a favor de la Autonomía, y, con ella, de la descentralización, es el aumento de la eficiencia y de la eficacia del gobierno y de su capacidad de respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

El desarrollo del concepto de autonomía de las Entidades Territoriales establecido en los Art. 1 y 287 de la Carta ha sido ambiguo, limitado, confuso e ineficaz.

³⁷ COLOMBIA. Constitución Política, Op.cit., Art. 286

La ambigüedad del texto constitucional sobre la autonomía de las entidades territoriales y el alcance inoperante en el plano de lo real, más aún especificar el concepto de autonomía en las Comunidades indígenas ha sido producto de un desarrollo escaso del concepto³⁸.

El principio autonómico declarado en el primer artículo de la Carta tiende a desdibujarse en la praxis institucional, debido ha:

* En primer lugar, porque la misma Constitución, en la parte orgánica del texto, desarrolló un concepto pobre de autonomía.

* En segundo lugar, porque tratándose de un principio rector, el intérprete tiende a minimizar su fuerza vinculante, al considerar que a la par de las normas programáticas, se trata de meras declaraciones políticas, posición definitivamente inadmisibile³⁹.

Por último Piedrahita reporta que:

El principio de autonomía no ha gozado con interpretaciones de orden legal que permitan el entendimiento en su conjunto de ésta concepción, ligado a esto se tiene el monopolio del poder de decisión en determinados espacios, que restringen la aplicación en su punto más amplio de las normas constitucionales haciendo prevalecer valores como orden público, seguridad del Estado, unidad fiscal y financiera del mismo, etc., sobre el de la autonomía territorial⁴⁰.

“Pero no se puede desconocer la validez del principio de autonomía en nuestro orden constitucional, y su omisión no puede extenderse a interpretaciones subjetivas o negarle el carácter operativo y eficaz, eludiendo la promulgación de “actos normativos” de desarrollo efectivo o legislando en abierta contradicción con éste, como efectivamente está sucediendo”⁴¹.

El problema álgido se centra en el desconocimiento de la fuerza vinculante del principio de Autonomía Territorial. El centralismo que nos rigió por más de un siglo de vigencia de la anterior Constitución no sólo quedó incrustado en varios artículos de la nueva, sino que prevalece como valor guía de las personas e instituciones a las que la misma Carta encargó del desarrollo del principio autonomista.

38 PIEDRAHITA PLATA Francisco, Op.cit., p. 78.

39 Ibid., p. 78.

40 Ibid., p. 79 y 80.

41 Ibid., p. 79.

Según Piedrahita el proceso de expedición de leyes que establezcan: “La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”, no ha sido claro, ubicándonos en incertidumbres de orden legal en la aplicación de los principios Constitucionales, optando por un desarrollo fragmentario y disperso”⁴².

El principio de autonomía territorial, uno de los rectores de la Carta de 1991, deberá tener un impacto grande en la transformación de nuestra sociedad, postularse como un elemento fundamental para los propósitos de hacer eficaz las políticas estatales y la distribución equitativa del presupuesto.

El intento más serio para desmontar los avances logrados en Colombia en materia de Autonomía y Descentralización se vivió a partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 que modificó apartes Constitucionales, pero que no determino la efectividad de las competencias para las comunidades indígenas, dentro del marco de autonomía.

La Constitución eleva a las Comunidades indígenas a suscribirse como entidades territoriales, equiparando la autonomía territorial y consecuentemente su organización y administración.

Posteriormente con a expedición de a Ley 715 pareció demostrar el carácter descentralista de las entidades territoriales, pero lo referente a los pueblos indígenas los sujeto al régimen Municipal, yuxtaponiendo el principio autonómico Constitucional con los lineamientos insertos en la Ley, de esta manera desvirtuando la eficacia de auto-administración de recursos en el sector indígena, concluyendo que la autonomía de la comunidad indígena sigue siendo forma y no real.

1.6.2 Concepción jurisprudencial autonomía y descentralización territorial.

El desarrollo jurisprudencial de los articulados Constitucionales, ha sido creciente en los últimos cuatro años, equipando las interpretaciones de las Cortes con la expedición de las diferentes Leyes, pero el trabajo jurisprudencial no ha sido suficiente para desarrollar la concepción de autonomía de las entidades territoriales en postulados legales que vinculen directamente el principio autonómico con la eficacia de las entidades territoriales, avocándonos en varios casos en inseguridad jurídica, por el número de fallos discordantes unos de otros.

A continuación se transcribe acápite de ciertas sentencias de contenido esencial y las cuales han marcado puntos de interpretación importante en el ordenamiento Jurídico, dirigido a la interpretación y conceptualización del principio de autonomía.

⁴² Ibid., p. 80.

1. Mediante sentencia **C-579 de 2001**, la Corte afirmó: En general, debe admitirse que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto. Ello se deduce, fundamentalmente, de dos razones⁴³.

En primer lugar, por mandato del artículo 334 constitucional, la dirección general de la economía corresponde al Estado, y en particular al titular de la función legislativa nacional. En ese sentido, por ser el Legislador el encargado de trazar las políticas macroeconómicas de la Nación, mal haría el intérprete del texto constitucional en admitir que la autonomía de las entidades territoriales se pueda convertir en un factor que impida el adecuado diseño y desenvolvimiento de dicha política -es decir, en un factor de desestabilización macroeconómica. No debe olvidarse que, para efectos de las reglas arriba señaladas sobre las relaciones entre unidad nacional y autonomía territorial, la estabilidad económica de la nación constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por el órgano nacional competente para ello.

En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del Legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces.

Es necesario precisar, sin embargo, que la responsabilidad macroeconómica no es sólo propia del Legislador nacional, sino también del Gobierno, así como de la junta directiva del Banco de la República; (...)

En reiteradas oportunidades, la Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el Legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas.

Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación.

43 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Autonomía financiera y presupuestal de entidades territoriales. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet.

En particular, la Corte ha señalado que:

Nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación (...).

Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido⁴⁴.

Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias.

Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior.

Ello quiere decir,⁴⁵ que así como el artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, y le atribuye una función social, sujetándola por ende a lo dispuesto por el legislador, en ese mismo sentido la Carta garantiza la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales, en los términos y condiciones que establezca la ley.

La intervención del Legislador respecto de la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas es, por regla general, excepcional y limitada.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. (...) la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía⁴⁶.

44 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999. . Descentralización. Magistrado Ponente Dr. Fabio Moron Díaz.

45 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-219/97. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

46 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Autonomía financiera y presupuestal de entidades territoriales. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet.

Por esta razón podemos decir que los resguardos de Túquerres y Yascual no tienen autonomía, no están catalogados como entidades territoriales consecuentemente la administración de los recursos objeto del SGP, son administrados por el Municipio, situación que ha hecho restrictiva la aplicación de autonomía financiera.

Según sentencia C-720/99.

Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. (...) para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios stricto sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador⁴⁷.

Sin embargo, existen casos excepcionales en los cuales el Legislador, puede intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales, siempre y cuando existan ciertas condiciones que así lo justifiquen.

Según la Corte constitucional:

2. En Sentencia **C-385/03** la Corte prescribió:.....”Conforme a la Constitución Política la República de Colombia es un estado unitario, pero que, además, expresamente establece la autonomía de las entidades territoriales. Tal autonomía, reconocida en el artículo 1º de la Carta se precisa luego en el artículo 287 de la misma y, conforme a esta disposición ella ha de ejercerse para la gestión de los intereses de las entidades territoriales, pero dentro de los límites trazados por la Constitución y la ley”.

De esta suerte, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, así como a ejercer las competencias que específicamente les atribuye la Constitución. Más, como quiera que la autonomía administrativa podría hacerse nugatoria ante la carencia de recursos económicos, la propia Constitución en el citado artículo 287 extiende la autonomía como un derecho de las entidades territoriales a la administración de sus recursos, a participar en las rentas nacionales y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-720 de 1999. Descentralización. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

desde luego con sujeción a la ley y dentro del marco de la propia Constitución Política.⁴⁸

(.....). Ello significa, entonces, que las entidades territoriales, aunque son autónomas, dentro del estado unitario que nos rige carecen, sin embargo de una soberanía tributaria. Requieren siempre de una ley para establecer tributos en el ámbito de comprensión de su respectivo territorio y, desde luego, nada impide a la Nación la sesión a los entes territoriales de algunos impuestos de origen nacional.

3. En Sentencia **C-054/98**, se dijo sobre la autonomía:

(...) de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, como lo afirma el demandante, pero "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Así lo disponen también los artículos 300, 305, 313 y 315 del Estatuto Superior, en cuanto al ejercicio de las competencias correspondientes a los distintos órganos de tales entidades⁴⁹.

4. Se resalta acápite de la Aclaración de voto a la Sentencia **C-320/02**, por su importancia jurídica y conceptual en el caso objeto de estudio, en los siguientes términos:

(.....) De hecho, se señala que la crisis económica de las entidades territoriales ha hecho que la autonomía que constitucionalmente les asiste sea más un atributo formal que real,

..... "A partir de la Carta de 1991 el modelo territorial que ella establece es bien distinto del que operaba bajo la Constitución de 1886, pues pasó de ser un Estado centralista a un nuevo esquema en el que se consagra la autonomía territorial, la descentralización y el principio de unidad.

El concepto de autonomía, como lo ha sostenido esta corporación, debe ser entendido, en todo caso, dentro del marco general del Estado unitario, pues de lo que se trata al concebir la forma unitaria del Estado es de "fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que

48 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-385 de 2003. Autonomía de las entidades territoriales. Ejercicio dentro de límites constitucionales y legales. Magistrado ponente. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

49 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054 de 1998. Descentralización y autonomía. Magistrado ponente Dr. Fabio Moron Díaz.

necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque monolítico”.

.....“La autonomía de las entidades territoriales confiere a sus titulares una serie de facultades que implican poderes de acción en cuanto a la dirección y manejo de sus propios intereses, tal como se consagra expresamente en el artículo 287 del Estatuto Superior. Dicha autonomía al tenor de esta disposición se concreta en la posibilidad de escoger sus propias autoridades, de ejercer las competencias que les corresponden, de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y de participar en las rentas nacionales, actividades que deben ser ejercidas con sujeción a la Constitución y a la ley⁵⁰.

La corte constitucional reitera que:

Sin embargo es aquí en donde discrepamos de la sentencia de la cual nos apartamos, pues consideramos que la intervención del legislador si bien está autorizada por el Estatuto Supremo, ella no es absoluta, ya que no puede la ley afectar el núcleo esencial de la misma autonomía, o en términos de la Corte, el reducto mínimo intocable de ella que lo constituyen las potestades antes descritas (art. 287 C.P.). En consecuencia, si bien el legislador está autorizado para regular algunos aspectos relacionados con los entes territoriales no puede llegar al punto de desnaturalizar su autonomía o lo que es peor, de abolirla⁵¹.

Las necesidades de interés general, contrario a lo que se adujo en Sala, también están sujetas al respeto de esa garantía constitucional. De no ser así, habría que preguntar ¿qué sentido tendría el artículo 287 superior si el legislador puede vaciar su contenido, llegando incluso a desaparecer cualquier acción que implique desarrollo autónómico de los entes territoriales?

Por otra parte es importante señalar que la autonomía territorial comprende también la potestad de autonormarse, entendida ésta como la capacidad jurídica de establecer sus propias normas para el manejo de todos los asuntos que les conciernen y la satisfacción de sus propios intereses siempre que no sea contrario a la Constitución y a la Ley, sin que sobre ellas pueda ejercerse ningún control de tutela por parte del nivel nacional.

50 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. Descentralización administrativa, autonomía regional. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

51 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. Descentralización administrativa, autonomía regional. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Según la Corte Constitucional:

Dicho control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico, aquí la libertad es la regla, y el control la excepción; un texto debe establecer el principio, designar la autoridad que lo ejerce en nombre del Estado, fijarle la extensión (legalidad u oportunidad), los procedimientos fuera o más allá de las prescripciones legales, la tutela termina, y la libertad retoma su imperio⁵².

Para entender *en que casos y el límite* de la autonomía tenemos lo prescrito en Sentencia **C-1258/01**, que al respecto manifiesta: “(...) El límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”⁵³.

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales.

En nuestro ámbito normativo, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria y es el legislador el facultado para limitarla (artículo 287 CP)⁵⁴.

Por lo tanto los caso en que esa autonomía implica la potestad de autonormarse, se da siempre y cuando no sean contrario a la Constitución y a la Ley; para las Comunidades indígena esta autonomía esta plasmada en el artículo 330 de la CP (por ejemplo la regulación de usos y costumbre, el latigazo como forma de represión y castigo etc.). Para las entidades territoriales específicamente en el artículo 287-298 de la misma obra.

52 . CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. Descentralización administrativa, autonomía regional. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

53 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

54 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

Según Corte Constitucional. Sala Plena:

“Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias.

Con la autonomía se busca, entonces, una "mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial, *cuando la estructura funcional de la misma lo haga oportuno y conveniente, cuando la necesidad del servicio lo requiera en aras del cumplimiento de los cometidos estatales (Art. 2 CP)* y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública; la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario."

..... El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo. (..) Se entiende por pluralismo la necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. Por tanto la autonomía no es un problema de pluralismo ideológico, sino de pluralismo institucional, que implica la existencia de varios centros de poder.

(.....) “Cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes⁵⁵.

5. La Corte Constitucional en sentencia **C-871 de 2002**:

Se pronunció sobre el particular: La participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, el SGP y el sentido del Acto Legislativo 01 de 2001.

55 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. Descentralización administrativa, autonomía regional. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(.....) La Constitución de 1991 es autonómica y por ello quiso fortalecer financieramente a las entidades territoriales, para que pudieran cumplir las nuevas funciones que les eran atribuidas, en desarrollo del principio de que no deben descentralizarse competencias sin la previa asignación de recursos suficientes para atenderlas (CP art. 356).

Sin embargo, con el fin de evitar desequilibrios regionales, la Asamblea Constituyente mantuvo los ingresos tributarios más dinámicos en el orden nacional, pero estableció un derecho de las entidades territoriales a participar en un componente de esos ingresos nacionales (CP art. 287).

La obvia contrapartida de ese derecho de las entidades territoriales era la obligación de que un porcentaje de los ingresos corrientes fuera obligatoriamente distribuido a las entidades territoriales, ya sea por vía del situado fiscal, que correspondía a los departamentos y a los distritos, ya sea por la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Además, los artículos 356 y 357, que regulaban estas transferencias y participaciones, establecieron un aumento anual de las mismas como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (de ahora en adelante ICN)⁵⁶.

6. Sobre la relación dialéctica que se da entre unidad y autonomía dijo la Corte en Sentencia C-579 de 2001:

(.....). La unidad y la autonomía en el Estado colombiano. “De conformidad con la Constitución, Colombia es un Estado unitario, y simultáneamente, las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos.

Es el Legislador quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de autonomía de tales entidades, ya que, de conformidad con el artículo 287 Superior, dicha facultad se habrá de ejercer “dentro de los límites de la Constitución y la ley”⁵⁷.

Sin embargo, al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo.

⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-817 del 15 de octubre de 2002. Magistrado ponente. Dr. Eduardo Montealegre Linett.

⁵⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Autonomía financiera y presupuestal de entidades territoriales. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet.

Esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial.

7. En la sentencia **C-720/99**, esta Corporación afirmó sobre el particular: (.....) “no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”⁵⁸.

8. La Corte Constitucional en sentencias **C-535 de 1996** y **C-216/94** manifestó:

(.....) En otras palabras, el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común⁵⁹.

La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad⁶⁰.

1.6.3 Descentralización territorial. Acompañado al principio autonómico y en desarrollo del mismo está el concepto de descentralización, entendida dentro de la Carta Constitucional como centralización política y descentralización administrativa.

La descentralización apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico,

58 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-720 de 1999. Entidades Territoriales. -Criterios para clasificar fuentes erógenas y endógenas de financiación. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

59 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 de 1996. Entidades Territoriales. Poder de dirección; principio de autonomía de entidades territoriales-límites. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

60 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. Centralización política y descentralización Administrativa. Descentralización Territorial por servicios, desconcentración. Autonomía y Autarquía, Estados Unitarios. Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas⁶¹.

Según la Corte Constitucional:

Aunque La autonomía tiene su especificidad frente a la descentralización, guardan diferencias; mientras que la descentralización se refiere al **contenido material**, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en **el margen o capacidad de gestión** que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que organicen y ejecuten sus actividades, en cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales⁶².

En tal sentido la descentralización es un concepto complejo, comprende diferentes puntos de vista recibe diferentes influencias de orden político, sociológico, económico, jurídico etc. De acuerdo con la noción del Doctor Libardo Rodríguez en su libro de derecho administrativo General, se configura en “Otorgar funciones o competencias a personas diferentes del Estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad”⁶³.

En Colombia se empezó a descentralizar durante el presente siglo muy gradualmente a favor de los departamentos, pero apenas en los últimos años se ha descubierto que los municipios son los auténticos protagonistas de la descentralización. El municipio es la sede natural de la existencia concreta de los individuos sujetos y beneficiarios de la acción descentralizadora del Estado. Por esta razón se ha afirmado que el orden territorial del país debe construirse de abajo hacia arriba, a partir del municipio y que la nueva carta debe ser una constitución municipalista.

61 C CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

62 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

63 RODRÍGUEZ Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 10 e.d. Bogotá : Temis, 2003. p. 43

En el mismo sentido la Constitución vino a definir cuales son las entidades territoriales: Artículo 286..... Los distritos, los departamentos, los municipios y **territorios indígenas.**⁶⁴

Así mismo la descentralización para su eficacia y aplicación requiere el cumplimiento de determinados requisitos. Cuando se habla de elementos recurrimos al concepto filosófico de ellas, es decir, las partes que integran de manera esencial un todo, de tal manera que si un elemento falta el todo empieza a descompletarse. Son elementos de la descentralización:

? Un aspecto de Orden Político Según el cual hay que estimar valorar que la descentralización territorial es conveniente para el territorio.

? Debe existir necesidades regionales o locales Razón por la cual los artículos 298,311 CN establecen las funciones de los departamentos y municipios, eso no es casual, no se hace al azar, sino que obedece al planteamiento de que necesidad existe.

? Personalidad jurídica El artículo 3 del Decreto 1222 de 1986 (Código de régimen Departamental) otorga personalidad jurídica a departamentos y municipios reflejando el artículo 80 de la ley 153 de 1887

? Autonomía financiera Se refleja en dos aspectos en que la entidad territorial tiene un patrimonio propio y un presupuesto propio y en segundo lugar la posibilidad de administrarlo autónomamente. _El artículo 362 de la CP establece que en garantía de la autonomía financiera los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de los monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

? Autonomía administrativa Entendida como una autonomía relativa, significa que departamentos y municipios pueden organizarse de manera autónoma, pero es la ley la que define su estructura, esto es como un contra sentido.

? Autoridades regionales o locales elegidas por la comunidad o sus representantes

La descentralización también puede ser por servicios, y en todo caso esta supeditada su ejecución a los diferentes controles y más específicamente el de Tutela.

64 COLOMBIA. Constitución Política de 1991, Op.cit., Art. 286

2. IMPACTO ECONÓMICO

2.1 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL SECTOR INDÍGENA

Arango Ochoa afirma que:

La participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación, se considera como un derecho directo, dicha participación tiene su fundamento en los artículos 1, 7, 8, 10, 13, 63, 68, 72, 96, 171, 246, 286, 287, 321, 329, 330, 357 y 56 transitorios de la Constitución Política y posteriormente las prerrogativas de orden legal.

De acuerdo con la división político-administrativa, Colombia cuenta con 32 departamentos, 4 distritos y 1.072 municipios. Existen aproximadamente de 81 a 84 grupos étnicos, con una población estimada en 450.000 indígenas, pero según informe de la *Dirección General de Asuntos Indígenas*, son 94, con población de 716.419 aproximadamente, que constituyen el 2% de la población total nacional, que hablan 64 lenguas diferentes, habitan en 27 de los 32 departamentos, en 519 resguardos, 70 de los cuales son de origen colonial y 449 constituidos por el INCORA⁶⁵.

El total de población indígena del país está concentrado en los departamentos del Cauca (23%), Guajira (21%), **Nariño (11%)**, Chocó y Caldas (5%) y Córdoba (3%).

Como desarrollo de estos derechos, a partir de 1994, los resguardos indígenas comenzaron a recibir recursos de transferencias. En ese año se asignaron \$12.046 millones; para la vigencia de 1999 la cuota preliminar ascendió a \$44.684 millones, registrándose un incremento nominal del 30%.

El número de resguardos que recibió recursos de la PICN aumentó en 136 al pasar de 364 en 1994, a 501 en febrero de 1998 y la población indígena tuvo un incremento de 149.767 personas en el mismo período⁶⁶.

No obstante, al marco de derechos formales otorgados constitucionalmente, se puede decir que actualmente dista mucho de ser una realidad para las comunidades en lo que la calidad de vida se refiere.

65 ARANGO OCHOA, Raúl. Derechos Territoriales Indígenas y Ecología. Bogotá : Fundación GAIA CEREC. 1991, p. 226.

66 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN "Transferencias a las Entidades Territoriales." Julio 1998.

Problemas de tierra, de orden social, violencia, entre otros, son factores que sumados a los generados por el impacto de las transferencias de recursos a comunidades no preparadas para ello, han hecho que los indígenas de Colombia entren en el juego de disputas e intereses locales y regionales en condiciones de desigualdad, y muchas veces entren en las dinámicas de la corrupción o el mal manejo de los recursos, desde el momento en que entro en vigencia la Ley 60 de 1993 y posteriormente la Ley 715 de 2001.

Para tratar de comprender la forma como se vienen ejecutando estos recursos en resguardos indígenas, en identificar los problemas y dificultades que encuentran, así como las necesidades de capacitación y/o formación que tienen las autoridades indígenas para el desarrollo de sus funciones, varios organismos como el Ministerio del Interior, Departamento de Planeación, Asuntos indígenas de cada sector entre otros, han venido desarrollando Proyectos de diagnóstico, por su parte las Comunidades indígenas a solicitado capacitación* sobre manejo de recursos de transferencias en territorios indígenas, a fin de garantizar la autogestión y la inversión de los recursos objeto del S.G.P (Ver cuadro de ejecución presupuestal de gastos (Cabildos de Túquerres y Yascual), donde se contratan capacitaciones).

Del desarrollo legal de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, en el año 2001 se expide La Ley 715, la cual en su título I de los Principios Generales, Artículo 1º reseña de manera general la naturaleza del Sistema General de participaciones, en los siguientes términos:

"El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política **a las entidades territoriales**, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley"⁶⁷.

Según la Ley 715 de 2001 en el Artículo **2º** Parágrafo 2º, se manifiesta:

Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: **0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley,.....** Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones⁶⁸.

67 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Art. 1.

68 Ibid., Art. 2 parágrafo 2.

El Decreto No 159 del 28 de enero de 2002 por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001, en su Capítulo II, prescribe lo referente a la Información para la Distribución de los Recursos y la asignación del S.G.P para los Resguardos Indígenas, lo cual al tenor de dicha normatividad, reza:

Los Artículo 3° y 4° establecen la Certificación y la Información a utilizar para la distribución de recursos. Para efectos de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, certificará al Departamento Nacional de Planeación la información sobre la población de los resguardos indígenas **legalmente constituidos** por municipio y departamento a más tardar el 30 de junio de cada año⁶⁹.

Para establecer los resguardos indígenas constituidos legalmente, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, deberán prestar el apoyo requerido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

Parágrafo 1°. Si entre el 1° de julio y el 31 de diciembre del año en el cual se realiza la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la vigencia siguiente, se presenta la creación de uno o más resguardos indígenas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, certificará al Departamento Nacional de Planeación los ajustes a los datos suministrados.

Parágrafo 2°. Cuando un resguardo indígena se encuentre ubicado en jurisdicción de dos o más municipios o en las divisiones departamentales definidas por el Decreto 2274 de 1991, en la certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, se establecerá la población del resguardo ubicada en cada uno de los Municipios y divisiones departamentales.

El Capítulo VII de las Disposiciones Generales, en su Artículo 12 prescribe: Pérdida de calidad de beneficiario del Sistema General de Participaciones. Cuando una entidad territorial o un resguardo indígena pierdan la calidad de beneficiario del Sistema General de Participaciones, los recursos pendientes de giro serán redistribuidos entre los demás beneficiarios.

De la normatividad expuesta, puede deducirse que es la Ley la que determina las calidades y requisitos para que un resguardo indígena sea objeto de las transferencias.

69 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No 159 del 28 de enero de 2002. Artículos 3 y 4

2.2 DISTRIBUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL S.G.P EN EL SECTOR INDÍGENA

La Ley 715 de 2001, en los artículos 82, 83 establece las disposiciones comunes al S.G.P y consecuentemente la administración de los recursos por parte del sector indígena.

En cuanto a la asignación de los recursos objeto del S.G.P, la ley establece dos (2) momentos posibles de administración de recursos.

? El primero (1º) cuando es al Municipio a quien se le giran los recursos para la comunidad indígena que se asiente en su Jurisdicción, evento que se determina cuando la el Resguardo no esta catalogado como entidad Territorial, por tanto no existe autonomía ya que esta se predica de las entidades Territoriales, este es el caso de los Resguardos de Túquerres y Yascual;

? Y otro momento cuando, se entrega los recursos directamente al resguardo indígena, este evento, cuando dicha comunidad esta avalada como entidad territorial, aquí existe o se predica autonomía en los términos Constitucionales.

Determinación Legal esencia de éste trabajo, correlacionado jurídicamente con el principio autonómico prescrito por la carta Constitucional, para lo cual se entiende que las comunidades indígenas de Túquerres y Yascual para que ejerzan, siquiera en el plano de lo formal la denominada autonomía financiera, deben estar catalogadas como *entidades territoriales*, para lo cual deberán cumplir con los requisitos prescritos en las diferentes normas.

De lo contrario la administración de los recursos serán girados al respectivo Municipio (Túquerres), en este evento desaparece el principio de autonomía financiera consagrado Constitucionalmente, toda vez que es la Ley la que al especificar dos (2) eventos presentes en los giros de recursos a las comunidades indígenas, desnaturaliza el principio. En esta esfera se mueven los cabildos de Túquerres y Yascual.

Por su parte el Artículo 82 de la Ley 715 prescribe: “**Resguardos Indígenas**. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas **legalmente constituidos** y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos”⁷⁰.

70 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Art. 82

El Artículo 83 determina: “El margen de proporción con respecto a la participación del S.G.P, lo cual a la letra reza:..... Los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en **proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Incora al DANE**”⁷¹.

Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán **administrados por el municipio** en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá **celebrarse un contrato** entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente.

Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. *En el evento descrito el principio de autonomía Constitucional para las comunidades indígenas se torna inexistente en el plano fáctico, toda vez que es el Municipio el que materialmente es el actor (administrador) de los recursos del SGP, convirtiendo a los resguardos indígenas en simples receptores de recursos sin participación en su administración, en el evento descrito se encuentran los resguardos de Túquerres y el de Yascual, que a falta de constitución como entidades territoriales deben sujetarse al Municipio de Túquerres para la administración de los recursos, por tanto no podemos predicar para estas comunidades autonomía en los términos que reza la Constitución Nacional.*

Cuando los resguardos se erijan **como Entidades Territoriales Indígenas**, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia. *En este evento si se puede predicar la existencia de autonomía para las comunidades indígenas, toda vez que son ellas las directamente encargadas de la administración de sus recursos.*

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

71 Ibid., Art. 83.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

Parágrafo. La participación asignada a los resguardos indígenas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad en el caso de la educación de conformidad con el artículo 16 de esta ley, y el capítulo III del Título III en el caso de salud, determina lo relativo con la participación a que tiene derecho las comunidades indígenas dentro de los ingresos de la Nación.

Mediante Decreto No **1512 del 19 de Julio de 2002** se modificó el artículo 83, inciso 4º de la Ley 715 de 2001, en los términos de adicionar la palabra **prioritariamente**, para lo cual el alcance del mencionado artículo se enfocó de manera considerable: El cual en su parte resolutive prescribe:

Artículo 1º.- Corriójase el inciso 4º del artículo 83 de la Ley 715 de 2001, en la siguiente forma:

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse **prioritariamente** a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica, primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos⁷².

Con esta modificación el alcance del artículo 83 de la Ley 715 de 2001, se proyectó a especificar la destinación del S.G.P a los resguardos indígenas a las necesidades más fundamentales, restringiendo la inversión a otros sectores diferentes a los expresamente determinados por la Ley.

La ley establece el Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de

72 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 1512 del 19 de Julio de 2002 artículo 1, modificó el inciso 4º del Art. 83 de la Ley 715/01

Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Una vez se fije el monto en el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.

Una vez asignado los recursos objeto del S.G.P, se debe distribuir en los porcentajes que ha determinado la Ley y teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo Municipal.

Como se anoto en líneas anteriores, en el Municipio de Túquerres, existen dos cabildos, los cuales no han sido catalogados como entidades territoriales, para lo cual su tratamiento dentro del sistema general de participaciones debe ajustarse a la distribución por medio del Municipio, esto es, el giro de los recursos a la administración Municipal y posteriormente el trámite con el Cabildo de Túquerres y Yascal mediante la firma de un contrato.

Del artículo 83 de la Ley 715 de 2001, se puede destacar lo siguiente:

- 1.** Los recursos para los resguardos indígenas se deben distribuir en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de la población indígena reportada por el DANE.
- 2.** Los recursos asignados a los resguardos indígenas debe ser administrados por el Municipio en el que se encuentre el resguardo indígena. En el caso de recurso de resguardos ubicado fuera de la jurisdicción Municipal, asignados en las divisiones departamentales, conforme al decreto 2274 de 1.991, serán administrados por el gobernador del respectivo Departamento, tal como o autoriza el decreto 1745 de 2002.
- 3.** Cuando el resguardo esté ubicado en Jurisdicción de varios Municipios, los recursos deben ser girados a cada uno de los Municipios en proporción a la población indígena que comprendan.
- 4.** Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas, deben destinarse prioritariamente a satisfacer las necesidades básicas en los sectores señalados por la ley.
- 5.** Los recursos deben ser manejados en cuentas separadas a las cuentas propias de las entidades territoriales, identificando claramente que los recursos son del respectivo resguardo y no del Municipio, y para su ejecución deberá celebrarse un contrato macro, entre la Autoridad de

resguardo y la entidad territorial. Antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente.

6. Copia de dicho convenio se enviará antes del 20 de enero al Ministerio de Interior

7. Cuando el resguardo se erijan como entidades territoriales indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente las transferencias.

8. Las Secretarías Departamentales de Planeación o quien hagan sus veces deberán desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades Municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

9. El acta, los proyectos, y el presupuesto de inversión del resguardo con cargo a los recursos de la asignación especial al S.G.P para los resguardos indígenas, se constituyen en la base para la elaboración del contrato marco que debe ser celebrado entre el representante del resguardo y el alcalde Municipal, con el propósito que este último, queda proceder a la ejecución de los proyectos.

10. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 823 de la ley 715 de 2001, las Secretarías Departamentales de Planeación deberán elaborar y ejecutar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnicas, dirigidos a las autoridades indígenas, y Municipales, en general a la población de los resguardos, para la adecuada programación, uso y ejecución de los recursos⁷³.

2.3 MECANISMOS DE CONTROL FINANCIERO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EL CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Según la corte constitucional:

A partir de la Constitución de 1991 el control fiscal adquiere una dimensión que lo vincula permanentemente con la realización de los fines del Estado, toda vez que en adelante la función controladora habrá de girar en torno a la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes estatales; gestión fiscal que, según se sabe, en su sentido finalístico se proyecta

⁷³ COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Art. 83.

hacia la concreción de las tareas públicas, en el marco de la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado⁷⁴.

Con fundamento en el principio de autonomía territorial, la titularidad y ejercicio del control fiscal de las entidades territoriales se estableció en el artículo 272 bajo los siguientes términos:

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal⁷⁵.

De este modo se reconoce como regla general, que la vigilancia de la gestión fiscal de cada departamento, de cada distrito y de cada municipio, estará a cargo de la respectiva contraloría departamental, distrital o municipal. En cabal consonancia con el principio de autonomía territorial que estipula la Constitución en pro del crecimiento y desarrollo de las mencionadas entidades.

La ley 617 de 2000 en el artículo 21 disponiendo en su párrafo que la Contraloría Departamental debe asumir la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios o distritos que carezcan de ente fiscalizador.

“La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva”.

“La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales”

Anunciando de entrada un claro deslinde funcional entre el radio de acción de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el artículo 272 destaca la competencia de estas contralorías para ejercer el control fiscal dentro de sus respectivas jurisdicciones. Seguidamente establece el carácter subsidiario de las contralorías municipales y distritales frente a las contralorías departamentales adscritas a los respectivos departamentos de los cuales ellas puedan formar parte. Supeditación que en todo caso puede experimentar

74 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-105 del 10 de febrero de 2004. Magistrado ponente. Dr.: Jaime Araujo Rentería.

75 COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991, Op.cit., Art. 272

modificaciones a voluntad del Legislador, tal como ha ocurrido al tenor de la ley 617 de 2000.

Desde luego que en ejercicio del poder configurativo que preside la función legisladora el Congreso bien podía, como en efecto lo hizo, estipular reglas generales sobre creación y supresión de contralorías municipales y distritales. No se trata, como lo insinúan los actores, de una sibilina conspiración del Legislador contra el instituto del control fiscal en términos territoriales.

Pues bien vistas las cosas, lo que el artículo 21 hace es ponerse a tono con el inciso segundo del artículo 272 Superior, en tanto preservó la existencia de contralorías municipales y distritales bajo ciertos requisitos y condiciones, lo que a derechas implica también una virtual **exigencia de sentido de realidad financiera** para los municipios y distritos, por cuanto: no se justifica la existencia de contralorías municipales o distritales donde se carece de los recursos indispensables para atender siquiera sus gastos de funcionamiento, toda vez que ello resulta indicativo, no sólo de la incapacidad económica en que se pueda encontrar la respectiva entidad territorial, sino también del potencial sacrificio de partidas que gozan de mayor prioridad – tales como las relativas al gasto público social- constitucional y legal.

Bajo esta cuerda el criterio de proporcionalidad no puede ser extraño a la relación que debe fluir entre los gastos de funcionamiento de los municipios y distritos y los gastos de funcionamiento de sus respectivas contralorías, toda vez que: no sería sano que la actividad controladora resulte más onerosa que la gestión que se pretende vigilar.

Conforme al artículo 21 de la ley 617 de 2000 el ejercicio fiscalizador de las contralorías departamentales salió robustecido en relación con los factores territorial y funcional de competencia, toda vez que, en el evento de la incapacidad económica de todos los municipios y distritos de un mismo departamento, la contraloría departamental correspondiente deberá asumir la vigilancia de la gestión fiscal de todos ellos.

De tal manera que el ente competente para ejercer la función fiscalizadora, aquellas entidades que por su naturaleza manejen y administren recursos estatales, es de prioridad de la Contraloría.

Ahora bien, tenemos que los resguardos indígenas normativamente son destinatarios de la facultad de administrar recursos Estatales, que cuando estas Comunidades no se erijan como entidades territoriales será el Municipio el encargado de administrar estos recursos.

De una u otra manera, el manejo de recursos conlleva la condición de ser objeto de control fiscal. De igual manera las obras y priorización de recursos deberá

estar sujeto al control respectivo, esto es en desarrollo del principio de transparencia en el manejo de recursos y evitar malversación y detrimento de patrimonio nacional.

La pregunta que resulta en la visión de lo material se delimita en verificar si ¿la contraloría respectiva, realiza fiscalización de los ingresos estatales a las Comunidades Indígenas, o de lo contrario el único ente objeto de este control es el Municipio?

De conformidad a los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia existen los siguientes controles a las entidades territoriales:

✍ **El control Presupuestal:** que es el ejercido principalmente por el ministro de Hacienda y Crédito Público sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos.

✍ **El Control Fiscal:** que es ejercido por la Contraloría General de República, el cual según el artículo 267 de la Constitución ,comprende el ejercicio de un control financiero ,de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía , la equidad y la valoración de los costos ambientales.

✍ **El Control Político:** para conductas previstas Constitucional y legalmente.

✍ **Control sobre la conducta de los servidores:** ejercidos por la Procuraduría, en sus diferentes niveles.

✍ **El control Administrativo:** en los casos previstos.

3. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTAL

3.1 LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ADMINISTRADOR DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES ASIGNADOS AL SECTOR INDÍGENA

Como se anoto la Ley 715 de 2001, en su Artículo 83, parágrafo segundo (2º) establece que: “Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el **municipio en el que se encuentra el resguardo indígena**”⁷⁶.

En el caso objeto de estudio, se tiene que dentro de la Jurisdicción del Municipio de Túquerres se asientan los resguardos de Túquerres y el de Yascual, tal como se describe en el primer capítulo de este trabajo. Actualmente estos resguardos **no están catalogados como entidades territoriales**, por lo cual los recursos del Sistema General de Participaciones son girados a la Administración Municipal de Túquerres, y acto seguido su distribución se hace de conformidad a lo presupuestado por cada cabildo, acto que se eleva a un contrato y su ejecución posterior del mismo.

La Dirección de Presupuesto Municipal lleva un presupuesto general del municipio de Túquerres y otro presupuesto para los Cabildos, registrando los gastos y los ingresos, los recursos objeto del SGP para los resguardos de Túquerres y Yascual que para la vigencia de asignación no se hayan utilizado, se toman como adiciones del presupuesto posterior.

Dicho contrato se firmara por las respectivas autoridades del resguardo y deberá contener la distribución y asignación de los recursos para el año siguiente, esto es la inversión a que van a ir destinados. Una vez en firme el contrato será enviado al Ministerio del Interior⁷⁷.

Dichos recursos, por mandato legal deben destinarse **prioritariamente** a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica, primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.

En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos

76 COLOMBIA. Ley 715 de 2001, Op.cit., Art. 83 parágrafo 2.

77 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 1512 del 19 de julio de 2002.

3.2 ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

La ley define la responsabilidad y obligación de la administración y ejecución de Recursos para las Comunidades Indígenas de conformidad a como estén determinadas.

? Cuando la Comunidad Indígena está catalogada solo como **Resguardo**, es el Alcalde del Municipio donde se encuentre asentado el respectivo resguardo el que tiene la competencia para administrar los recursos objeto del SGP y por ende la capacidad de ordenar el gasto con cargo a los recursos asignados a los resguardos indígenas. **(Inexistencia de autonomía)**

✍ Si el resguardo se ha elevado como **entidad territorial** será el gobernador y los miembros del cabildo, de conformidad a su estructura interna quien administren directamente los recursos **(existencia de autonomía)**

Cabe aclarar que esa restricción aplica exclusivamente a los recursos del S.G.P y no a la ejecución de proyectos financiados con otras fuentes de recursos, ya que en ese caso pueden ser administrados por las autoridades del Resguardo indígena, salvo que las normas legales y reglamentarias dispongan lo contrario.

Para que el alcalde pueda proceder a la ejecución de los proyectos y de los recursos, en cumplimiento del mandato legal que le ordena la administración de los recursos del S.G.P, asignados a los resguardos indígenas, se requiere como ya se dijo, de la celebración de un **contrato**, acto que sirve como instrumento para que el Alcalde sea el ordenador del gasto. Por lo tanto sino existe dicho contrato, no es posible que el Alcalde adelante la ejecución de los recursos asignados al resguardo.

En el contrato que se celebre entre el Alcalde y el respectivo resguardo se debe determinar los proyectos a financiar con los recursos objeto de las transferencias al sector indígena, teniendo en cuenta los sectores autorizados por ley.

3.2.1 Contratación. Sobre el tema de la contratación de los recursos de las transferencias de los resguardos indígenas, es importante tener en cuenta lo expresado por la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado con el **No 1297** del 14 de diciembre de 2000, en respuesta a la consulta formulada por el Ministerio del Interior en el concepto, la Sala hace las siguientes precisiones:

(..) En referencia al tema de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, que pueden ser aplicables para el caso de los recursos del sistema general de participaciones asignados a los resguardos indígenas, se destaca lo siguientes

1. La referencia que hace el precepto a una “**entidad pública especial**”, debe armonizarse con las funciones atribuidas a los cabildo en la Ley 89 de 1.890, las cuales **no tienen el carácter de públicas**, ni forman parte de la estructura orgánica de la administración pública, pues tales atribuciones se remiten a regular asuntos estrictamente internos de las comunidades indígenas⁷⁸.

2. Los gobernadores del cabildo y sus gobernantes gozan de un régimen excepcional, para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta entidad, pues la naturaleza de éstas no permiten encasillarlas en la clasificación de servicios públicos, previstos en el artículo 123 constitucional, dado que no son miembros de una corporación pública, ni empleados ni trabajadores del Estado y, por lo demás el legislador no a establecido ninguna otra clasificación respecto de ellos, en uso de las facultades del artículo 150. 23, de la Constitución Política.

3. El hecho de calificarse el Cabildo como entidad pública, no tiene por virtud transformar las atribuciones de los gobernadores del cabildo y cabildantes en públicos, y darles a estos la calidad de servidores públicos.

4. El artículo 83 de la Ley 715 de 2001, dispone que la participación de los recursos del S.G.P, a los resguardos indígenas se administrarán por el respectivo Municipio, para lo cual se celebrará un contrato.

? **Régimen de contratación para la comunidad indígena.** Según el Consejo de Estado:

La ley 80 de 1993 - estatuto general de contratación de la administración pública -, tiene por objeto "disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales" en ella previstas, dentro de las cuales no se encuentran los cabildos indígenas. El art. 181 de la ley 100/93 autoriza a las comunidades indígenas para constituirse como EPS.

Si bien a términos del artículo 32 ibídem y en aplicación de un criterio estrictamente orgánico de la contratación, son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebran las entidades enumeradas en el artículo 2°, los contratos o convenios suscritos por las autoridades indígenas para la inversión de la participación de los resguardos en los ingresos corrientes de la Nación, están **sujetos a un régimen especial.**

78 CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Consejero Ponente: Flavio A gusto Rodríguez Arce. Radicación número: 1297 del 14 de diciembre de 2000.

El régimen especial de contratación está contenido en el decreto 1386 de 1994 - reglamentario de los artículos 25 de la ley 60 de 1993 y 2° del decreto 1809 de 1993 -, según el cual las autoridades de los resguardos, que son los cabildos o las autoridades tradicionales, están facultadas para decidir acerca de la destinación de la participación, de acuerdo con sus usos y costumbres y a lo establecido en el decreto 1386, el que en su artículo 6° dispone:

"En desarrollo de la administración, contratación y ejecución de los recursos de la participación indígena en los ingresos corrientes de la Nación se dará aplicación preferencial a las normas especiales sobre indígenas consagradas en la Constitución Política, la Ley y de conformidad con sus usos y costumbres".

Al efecto se consagra un procedimiento especial mediante el cual "los alcaldes o gobernadores de las entidades territoriales en donde se encuentra ubicado el respectivo resguardo, administrarán los recursos a que tienen derecho los resguardos indígenas"(Art. 3°). Al efecto se suscribirán **contratos o convenios "marco"** por el gobernador del Cabildo o la autoridad indígena respectiva.

Definidos los perfiles del proyecto, establecidas las actividades en que se invertirán los recursos, las autoridades del respectivo resguardo, con participación de su comunidad, elaboran los perfiles del proyecto "el resguardo indígena, a través de sus autoridades y de conformidad con el artículo 3°, **celebrará un convenio con el alcalde o gobernador según sea el caso, en el cual se contemple el orden prioritario y tiempo de ejecución en el cual el alcalde o gobernador desarrollará los proyectos elaborados por el resguardo...**".

"Para la ejecución de los proyectos determinados por el resguardo, los alcaldes o gobernadores celebrarán los contratos a que haya lugar, con sujeción a las reglas y principios dispuestos por la ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias" (Art. 5.9), y para la administración y ejecución de los recursos provenientes de la participación se abrirán cuentas o fondos especiales, los cuales son complementarios a los de los departamentos o municipios.

Es así como el convenio marco celebrado por el gobernador indígena, que tiene la connotación de "programa de inversión y de perfil de proyecto" está sujeto a un procedimiento especial y se sustrae por completo de las reglas de la ley 80 de 1993, **la cual sólo se aplica al contrato que suscriba la autoridad territorial respectiva para**

invertir los recursos, a cuyo cargo está la ejecución presupuestal como ordenadora del gasto⁷⁹.

3.2.2 Notas jurisprudenciales. A continuación se destacan pronunciamientos sobre el tema de contratación en la Jurisdicción Indígena.

? **Cabildo indígena / entidad de carácter especial.** En concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, radicado con el No 1297 del 14 de diciembre de 2000 se manifiesta que:

Resulta esclarecedora la definición reglamentaria de Cabildo Indígena que trae el artículo 2° del decreto 2164 de 1995: es " (...) **una entidad pública especial**, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad". Dispone el artículo 330 de la C.P: "...los territorios indígenas - sin reglamentar estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades...".

Respecto de las **entidades de carácter especial** ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-508/97: "Si bien por razones técnicas y sistemáticas toda organización administrativa debería concebirse sobre la base de tipos definidos de entidades, la dinámica y las cada vez más crecientes y diversas necesidades del Estado no hacen posible la aplicación de esquemas de organización estrictamente rígidos; en ciertas circunstancias surge la necesidad de crear entidades con características especiales que no corresponden a ningún tipo tradicional..."⁸⁰.

La referencia que hace el precepto a una "entidad pública especial" debe armonizarse con las funciones atribuidas a los Cabildos en la ley 89 de 1890, las cuales no tienen el carácter de públicas, ni forman parte de la estructura orgánica de la administración pública, pues tales atribuciones se remiten a regular asuntos estrictamente internos de las comunidades indígenas; tal calificación persigue sustraerlas de la esfera de lo privado para colocarlas en la de lo público, con las prerrogativas que ello implica, especialmente el reconocimiento pleno por el

79 CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Consejero Ponente: Flavio A gusto Rodríguez Arce. Radicación número: 1297 del 14 de diciembre de 2000.

80 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508 de 1997. Autonomía. Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo.

Estado y los particulares, de las autoridades indígenas y de sus atribuciones de autogobierno.

En estas condiciones, los gobernadores de cabildo y los cabildantes gozan de un régimen excepcional para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta entidad, pues la naturaleza de éstas no permite encasillarlas en la clasificación de servidores públicos⁸¹: Los servidores públicos son personas naturales, vinculadas mediante una relación de servicio con o sin subordinación laboral, que desarrollan las funciones públicas que corresponden a las competencias de las ramas del poder público y de los órganos que las integran y de los que gozan de autonomía⁸², prevista en el artículo 123 constitucional, dado que no son miembros de una corporación pública, ni empleados o trabajadores del Estado y, por lo demás el legislador no ha establecido ninguna otra clasificación respecto de ellos, en uso de las facultades del artículo 150.23.

Así las cosas, el hecho de calificarse el Cabildo como entidad pública no tiene por virtud transformar las atribuciones de los gobernadores de Cabildo y cabildantes en públicas y darles a estos la calidad de servidores públicos.

El consejo de Estado manifiesta que:

? **Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.** La calidad de gobernador indígena o de cabildante, por sí misma, no genera inhabilidad o incompatibilidad para aspirar a los cargos de concejal, alcalde municipal, diputado, gobernador o congresista y, por tanto aquéllos, no están sujetos a término para renunciar, con el fin de presentarse como candidatos para tales cargos. La calidad de gobernador indígena y de cabildante no es incompatible con el ejercicio de los cargos de concejal municipal, docente por contrato o de planta, o de otros cargos de empleado público o trabajador oficial.

Los gobernadores indígenas y los cabildantes pueden ejercer dichos cargos simultáneamente. Conforme a la legislación vigente, los gobernadores indígenas y los cabildantes que ejerzan cargos de empleados públicos o de trabajador oficial o estén vinculados con la administración pública contractualmente, están sujetos al régimen de inhabilidades señalado en la parte considerativa. La suscripción por un gobernador indígena del convenio marco a que alude el decreto 1386 de

81 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-230 de 1995. Ley 80/93 contratación estatal. Denominación de servidores públicos. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrear Carbonell.

82 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994. Autonomía. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

1994, que desarrolla el artículo 25 de la ley 60 de 1993, no le genera inhabilidad para aspirar a un cargo de elección popular.

? **Gobernador indígena autoridad civil, política y dirección administrativa. Según el Consejo de Estado.** Los conceptos de autoridad civil, política y dirección administrativa previstos en los artículos 188, 189 y 190 de la ley 136 de 1994, tampoco son predicables de los gobernadores indígenas y demás miembros del Cabildo, quienes no son "empleados oficiales", ni desempeñan cargo alguno de los aludidos. No obstante no serles aplicables a los gobernadores indígenas y a los cabildantes los conceptos legales de autoridad mencionados, en sentido genérico ellos ejercen autoridad civil, política y dirección administrativa en sus respectivas comunidades, de acuerdo a sus usos y costumbres, a la ley y a los reglamentos, pues su pertenencia a un grupo étnico los habilita para ello. La persona que se halla en la situación de cabildante o de gobernador indígena tiene poder e influjo de diversa índole sobre su comunidad y ejerce un tipo especial de autoridad en distintos ramos aunque, se reitera, no en la calidad de empleado oficial y por tanto su autoridad no se subsume en las nociones establecidas en las normas de la ley 136 de 1994 citadas.

Se debe tener en cuenta que para efectos de contratar, es necesario que se aporte Certificado de existencia del respectivo resguardo emitida por el Ministerio del Interior, acta de posesión del gobernador del cabildo acompañado del documento de identificación y el acto que exprese la facultad para contratar en nombre del cabildo, al igual que el Rut respectivo.

? **Gobernador indígena - naturaleza del cargo.** Quien se desempeña como gobernador indígena o cabildante no adquiere por ese hecho la calidad de servidor público ni de empleado privado, sino que desarrolla una actividad comunitaria que no implica el desempeño de funciones públicas y, por tanto, según la normatividad analizada, no resulta incompatible el ejercicio de las funciones propias de aquéllos, con los cargos de concejal, alcalde, gobernador, diputado y congresista⁸³.

3.3 ACTIVIDADES FINANCIABLES A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

3.3.1 Distribución. Los recursos para los resguardos indígenas se distribuyen en proporción a la participación de la población de cada resguardo, respecto al total de la población indígena del país.

⁸³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación número: 1297 del 14 de diciembre de 2000.

3.3.2 Destinación. La definición de las actividades financiables en cada uno de los sectores autorizados por el artículo 83, se encuentran actualmente en proceso de reglamentación bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, el cual una vez expedido, será remitido a las entidades territoriales, a los resguardos y a las organizaciones indígenas.

No obstante y ante la necesidad de fijar lineamientos respecto a la programación y ejecución de los recursos, el Ministerio de Educación, Protección Social, Agricultura y comercio, Industria y Turismo el Incoder, han conceptuado acerca de los gastos financiables con los recursos de la asignación del sistema general de participaciones, en los siguientes términos: (lineamientos para el 2004)⁸⁴.

? **Salud.** En este sector se pueden financiar proyectos orientados a:

a) Acciones de salud definida como prioritarias para el país por el Ministerio de la Protección Social, en promoción y prevención, plan de atención básica y acciones de protección específica y detección temprana; complementaria a las programadas por la E.P.S indígenas y/o entidades territoriales respectivas de acuerdo a sus competencias, funciones, recursos y prioridades.

b) Actividades de medicinas tradicionales propias de la cultura indígena, demandas, priorizadas y concertadas previamente en la comunidad respectiva, sustentadas en actas, de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes.

c) Estudios que permitan la adecuación etnocultural de las acciones en salud.

d) Acciones en saneamiento Básico correspondiente a Salud.

e) Promotores de Salud.

f) Régimen Subsidiado.

En ningún caso se podrá financiar actividades o suministros de medicamentos cubiertos a través del Sistema de Salud para la población atendida a través de alguno de los regímenes de salud, así como gastos de funcionamiento. La construcción de infraestructura en salud

84 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientación para la programación y ejecución del los recursos del S.G.P. Corporación Andina de fomento. Bogotá : Dirección de desarrollo Territorial Sostenible, 2004. p. 23-24.

está supeditada a lo establecido en los artículos 54 y 65 de la Ley 715 de 2001⁸⁵.

? **Educación.** Según el Departamento Nacional de Planeación:

En este sector se pueden financiar proyectos orientados a promover la calidad del servicio educativo, en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, así:

- a) Proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura educativa.
- b) Dotación de los establecimientos educativos.
- c) Transporte escolar.
- d) Alimentación escolar.
- e) Pago de personal docente⁸⁶.

El Departamento Nacional de Planeación afirma que:

La vinculación de docentes para la prestación del servicio educativo de las comunidades indígenas deberá sujetarse a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley 115 de 1.994, Decreto 804 de 1.995 y la reglamentación que expide el MEN en desarrollo del parágrafo del artículo 7 del Decreto 1278 de 2002 y del inciso 5 del artículo 11 del Decreto 3020 de 2002 y demás normas complementarias que las modifique, sustituyan o adicionen⁸⁷.

? **Desarrollo agropecuario.** . En este sector se puede financiar los siguientes proyectos:

- a) Proyectos productivos y empresariales agropecuarios sostenibles generadores de ingresos y/o que permitan la seguridad alimentaría
- b) Transformación de la producción primaria
- c) Manejo de postcosecha y apoyo a la comercialización.
- d) Asistencia Técnica Agropecuaria
- e) Protección de los conocimientos tradicionales

85 Ibid., p. 24.

86 Ibid., p.25

87 Ibid, p. 25

- f) Ajuste y desarrollo tecnológico.
- g) Actividades en desarrollo alternativo
- h) Producción y comercialización de productos: adquisición de equipos de trabajo, construcción de centros de acopio, manejo y adecuación de tierras.
- i) Adquisición de predios con destino a la ampliación de los resguardos y mejoras para el saneamiento y Reestructuración de los mismos, con el acompañamiento y asesoría del INCODER, atendiendo al respectivo estudio socioeconómico y jurídico, elaborado por dicha entidad, quien emitirá concepto técnico y jurídico sobre la viabilidad de la adquisición⁸⁸.

? **Agua Potable.** En este sector se puede financiar proyectos en:

- a) Preinversión en diseños, estudios de interventorías de obras para abastecimiento de agua y saneamiento básico.
- b) Diseños de implantación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico.
- c) Construcción, ampliación y rehabilitación del sistema de abastecimiento de agua y saneamiento básico, de sistemas de potabilización de agua y tratamiento de aguas residuales.
- d) Tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- e) Conservación, reforestación y protección de las microcuencas y fuentes de abastecimiento de agua.
- f) Equipos referidos para la operación del sistema de agua potable y saneamiento básico
- g) Operación y mantenimiento de abastecimiento de agua no convencionales, que no cuentan con distribución a nivel domiciliario, para atender a la población, como casa aguateras, pilas públicas, posos, molino de viento y jagueyes⁸⁹.

88 Ibid., p. 26.

89 Ibid., p. 26

? **Vivienda.** En este sector se puede financiar, proyectos orientados a:

a) Promover y apoyar programas de mejoramiento y construcción de vivienda, mediante la asignación de servicios, para la población indígena que habita en el resguardo⁹⁰.

Se debe tener en cuenta que los recursos del S.G.P asignados a los resguardos indígenas no se pueden utilizar para financiar gastos de funcionamiento, como pago de salarios, honorarios y/o bonificaciones al personal vinculado por el resguardo, para la atención de asuntos relacionados con la administración del resguardo o para financiar al personal de la administración municipal o departamental.

Tampoco es posible financiar los gastos generales requeridos para el funcionamiento del resguardo, ni los aportes para financiar las asociaciones a las cuales este afiliado.

Por dicha razón, los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, no puede ordenar el pago a los empleados del resguardo, municipio o departamento, ni las deudas acumuladas por dichos conceptos.

3.4 INGRESOS Y GASTOS

Como se anoto en citas anteriores, la Jurisdicción del Municipio de Túquerres cuenta con dos (2) cabidos, el de Túquerres y el de Yascual, cada uno es receptor de transferencias de la Nación, recursos que son girados a la Administración Municipal, y su distribución obedece a los acuerdos que el Alcalde suscriba con anterioridad con el respectivo Gobernador de cada Cabildo, acuerdo elevado a un contrato.

En el cuadro se describe las apropiaciones definitivas y las ejecuciones de cada Cabido, durante las vigencias fiscales 2001-2004:

⁹⁰ Ibid., p. 26- 27.

Cuadro 6. Ingreso y gastos vigencias fiscales 2001 a 2004

CABILDO	AÑO FISCAL	APROPIACIÓN DEFINITIVA (en pesos)	EJECUCIÓN (en pesos)
TÚQUERRES	2001	89.017.138	69.614.473
	2002	124.948.938	113.948.938
	2003	113.868.470	105.488.700
	2004	116.014.235	74.907.013
YASCUAL	2001	125.222.098	102.746.337
	2002	157.771.584	102.226.206
	2003	198.908.154	111.600.848
	2004	233.681.682	179.999.114

Total apropiación definitiva 2001-2004 Cabido de Túquerres ____ \$446.848.781
Total apropiación definitiva 2001-2004 Cabildo de Yascual ____ \$715.583.518
Total ejecutado 2001-2004 Cabido de Túquerres _____ \$363.959.124
Total ejecutado 2001-2004 Cabildo de Yascual _____ \$496.572.505

A continuación se detalla el presupuesto de gastos de cada cabido.

Cuadro 7. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2001

Art.	Rubro	Apropiación Inicial	Crédito	,Contra Crédito	Adición	Apropiación Final	Ejecutado
1,1	Contrato prestación de servicio para personal que labora en el cabildo	14,500,000		3,439,350		11,060,650	10,632,700
1,2	Mingas recepciones y otros	3,000,000	2,872,000		1,189,348	7,061,348	6,138,040
1,3	Pago servicios públicos y arrendamiento	2,000,000	2,500,000			4,500,000	6,803,411
1,4	Mantenimiento, seguros y combustible	2,000,000		650,000		1,350,000	1,350,000
1,5	Pago de deudas legalmente contraídas	3,000,000		3,000,000			
1,6	Gastos de gestión	6,000,000		600,000		5,400,000	2,818,000
1,7	Capacitación diferentes áreas integrantes, comunidad y lideres	4,000,000				4,000,000	730,000
1,8	Compra y mantenimiento de equipo	1,500,000				1,500,000	1,500,000
1,9	Materiales y suministro de oficina	1,000,529	678,000			1,678,529	1,678,529
1,1	Asamblea de autoridades indígenas de Colombia		1,000,000			1,000,000	1,000,000
2,1	Enfermos graves y gastos funerales	3,000,000	639,350			3,639,350	3,639,000
3,1	Plan integral adulto mayor	8,000,000				8,000,000	
4,1	Construcción maloca, vereda la Jardinera	2,000,000				2,000,000	2,000,000
4,2	Financiación evento 20 de mayo	1,000,000				1,000,000	1,000,000
4,3	Cofinanciación proyecto emisora indígena				725,261	725,261	725,032
5,1	Apoyo asociación mujer indígena	2,000,000				2,000,000	2,000,000
5,2	Apoyo diferentes veredas que no han recibido I.C.N	4,000,000				4,000,000	4,000,000
5,3	Elaboración de proyectos y elaboración de los mismos	1,600,000				1,600,000	1,100,000
5,6	Desarrollo agropecuario				3,000,000	3,000,000	
6,1	Contratación de etno-educadores	25,500,000				25,500,000	25,500,000
	Total	84,102,529	7,689,350	7,689,350	4,914,509	89,017,138	69,614,473

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 8. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2002

Artículo	Rubro	Apropiación definitiva	Ejecución	Saldo
2,1,1	Pago Etno-educadores	29,153,410	29,153,410	0
2,1,1,2	Asesoría y Capacitación en leyes indígenas, plan de vida	12,332,874	12,332,874	0
2,1,1,3	Mejoramiento establecimientos Educativos	8,000,000	8,000,000	0
2,1,1,4	Capacitación etno-educadores	846,59	846,59	0
2,1,2,1	Atención integral adulto mayor	8,000,579	8,000,579	0
2,1,2,2	Acciones en salud pública, población indígena sin seguro subsidiado	35,000,000	35,000,000	0
2,1,3,1	Insumos agropecuarios y semillas a través del desarrollo agropecuario, familias indígenas	4,500,000	4,500,000	0
2,1,3,2	Créditos agropecuarios familias indígenas	10,000,000	0	10,000,000
2,1,4,1	Adquisición y mejoramiento de vivienda rural población indígena de bajos recursos	8,057,938,	8,057,938	0
2,1,4,2	Elaboración de proyectos de vivienda rural	2,000,000	2,000,000	0
2,1,5,1	Mejoramiento acueductos berreadles	5,057,547	5,057,547	0
2,1,5,2	Elaboración proyecto de reforma y microcuenca comunidad indígena	2,000,000	1,000,000	1,000,000
	Total	124,948,938	113,948,938	11,000,000

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 9. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2003

Código	Descripción	Apropiación inicial	Adiciones	Reduc	Cré	Contra Crédito	Apropiación Rural	Acumulados	Pagos Acumulados	Saldo de apropiación
2	Presupuesto de gastos									
2.1	Inversión social	87,405,404	26,463,066	0	0	0	113,868,470	105,488,700	98,962,700	8,379,760
2,1,1	Educación	56,536,934	26,463,066	0	0	0	83,000,000	77,946,000	77,420,000	5,054,000
2,1,1,1	Pago de etno-educadores	30,000,000	0	0	0	0	30,000,000	29,946,000	29,420,000	54000
2,1,1,2	Asesoría y capacitación en Leyes indígenas y plan de vida	5,000,000	0	0	0	0	5,000,000			5,000,000
2,1,1,3	Mejoramiento de establecimientos educativo	8,000,000	0	0	0	0	8,000,000	8,000,000	8,000,000	0
2,1,1,4	Elaboración de proyectos educativos en comunidades indígenas	5,000,000	0	0	0	0	5,000,000	5,000,000	5,000,000	0
2,1,1,5	Centro informático de sistemas complemento rural educativo indígena	8,536,934	26,563,066	0	0	0	35,000,000	35,000,000	35,000,000	0
2,1,2	Salud	9,000,000	0	0	0	0	9,000,000	6,000,000	0	3,000,000
2,1,2,1	Atención integral adulto mayor	6,000,000	0	0	0	0	6,000,000	6,000,000	0	0

2,1,2,2	Saneamiento básico para comunidades indígenas	3,000,000	0	0	0	0	3,000,000			3,000,000
2,1,3	Desarrollo Agropecuario	15,000,000	0	0	0	0	15,000,000	15,000,000	15,000,000	0
2,1,3,1	Insumos agropecuarios y semillas para familias indígenas	3,000,000	0	0	0	0	3,000,000	3,000,000	3,000,000	0
2,1,3,2	Créditos agropecuarios familias indígenas	12,000,000	0	0	0	0	12,000,000	12,000,000	12,000,000	0
2,1,4	Vivienda	3,868,470	0	0	0	0	3,868,470	3,542,700	3,542,700	325770
2,1,4,1	Adquisición y mejoramiento vivienda población indígena de bajos recursos	3,868,470	0	0	0	0	3,868,470	3,542,700	3,542,700	325770
2,1,5	Agua potable	3,000,000	0	0	0	0	3,000,000	3,000,000	3,000,000	0
2,1,5,1	Mejoramiento acueductos vereda y elaboración proyecto reforestación microcuencas	3,000,000	0	0	0	0	3,000,000	3,000,000	3,000,000	0

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 10. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Túquerres, Vigencia Fiscal 2004

Código	Detalle	Presupuesto inicial	Adición	Redu	Transfe Crédito	Transfe Contable	Presupuesto definitivo	Disponibilidades	Saldo disponible	Registros	Saldo por compromiso	Gastos causados	Pagos Tesorería	Saldo por Ejecutar
2	Gastos	94,419,956	21,594,729	0	0	0	116,014,235	74,907,013	41,107,222	74,907,013	41,107,222	0	0	116,014,235
2,1	Inversión Social	94,419,956	21,594,279	0	0	0	116,014,235	74,907,013	41,107,222	74,907,013	41,107,222	0	0	116,014,235
2,1,1	Educación	45,055,491	70,000,000	0	0	0	45,125,491	44,259,223	866,268	44,259,223	866,268	0	0	45,125,491
2,1,1,1	Mejoramiento de establecimientos educativos y/o elaboración de proyectos	45,055,491	70,000,000	0	0	0	45,125,491	44,259,223	866,268	44,259,223	866,268	0	0	45,125,491
2,1,2	Salud	6,000,000	7,147,790	0	0	0	13,147,790	8,500,000	4,647,790	8,500,000	4,647,790	0	0	13,147,790
2,1,2,1	Salud Pública	6,000,000	7,147,790	0	0	0	13,147,790	8,500,000	4,647,790	8,500,000	4,647,790	0	0	13,147,790
2,1,3	Desarrollo Agropecuario	10,000,000	7,147,790	0	0	0	17,147,790	17,147,790	0	17,147,790	0	0	0	17,147,790
2,1,3,1	Crédito para desarrollo agropecuario	10,000,000	7,174,790	0	0	0	17,147,790	17,147,790	0	17,147,790	0	0	0	17,147,790
2,1,4	Vivienda	30,000,000	0	0	0	0	30,000,000	0	30,000,000	0	30,000,000	0	0	30,000,000
2,1,4,1	Mejoramiento de vivienda y /o elaboración	30,000,000	0	0	0	0	30,000,000	0	30,000,000	0	30,000,000	0	0	30,000,000
2,1,5	Agua potable	3,364,465	7,228,699	0	0	0	10,593,164	5,000,000	5,593,164	5,000,000	5,593,164	0	0	10,593,164
2,1,5,1	Mejoramiento de acueductos veredales	3,364,465	7,228,699	0	0	0	10,593,164	5,000,000	5,593,164	5,000,000	5,593,164	0	0	10,593,164

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 11. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2001

Art.	Rubro	Apropiación Inicial	Crédito	Contra Crédito	Adición	Apropiación final	Ejecutado	Saldo
2,2	Gastos de gestión	10,000,000		2,000,000		8,000,000	7,110,000	690000
2,3	Mantenimiento equipo de oficina	500000	1,500,000			2,000,000	500000	1,500,000
2,4	Compra fotocopiadora	6,000,000		6,000,000				
2,5	Amplificación	6,000,000			949,960	6,949,960	5,935,400	1,014,460
2,6	Cajas mortuorias	1,000,000				1,000,000	900000	100000
2,7	Pago Servicios públicos	1,000,000				1,000,000	852,504	147,496
2,8	Pago seguros, impuestos maquinaria	1,000,000				1,000,000	813,149	186,851
3,1,1	Educación básica primaria	25,000,000				25,000,000	24,890,000	110000
3,1,2	Capacitación y talleres a la comunidad y lideres	2,000,000				2,000,000		2,000,000
3,1,3	Construcción aula la Ensellada	2,000,000				2,000,000		2,000,000
3,1,4	Arreglo sede del cabildo	800000				800000	677000	123000
3,1,5	Construcción aula vereda los laureles	3,000,000			2,000,000	5,000,000	5,000,000	
3,1,6	Construcción aula vereda Michul-Cuasamira	3,000,000			2,000,000	5,000,000	5,000,000	
3,1,7	Arreglo Escuela Buenavista	3,000,000	2,000,000			5,000,000	5,000,000	
3,1,8	Terminación restaurante escolar Arrayán	4,000,000				4,000,000	3,996,260	3740
3,1,9	Construcción restaurante escolar Polachayan	2,000,000				2,000,000	2,000,000	
3,2,1	Terminación salón múltiple	8,000,000				8,000,000	8,000,000	

3,2,2	Mantenimiento de maquinaria (volqueta, cargador y operadores)	18,000,000				18,000,000	8,413,800	9,586,200
3,2,3	Cofinanciación proyectos	13,472,138		3,000,000		10,472,138	8,158,224	2,313,914
3,2,4	Arreglo de vías	2,000,000	500000			2,500,000	2,500,000	
3,2,5	Terminación electrificación vereda San Antonio	5,000,000				5,000,000	5,000,000	
3,2,6	Remodelación casa de la defensa civil	2,000,000				2,000,000	2,000,000	
3,2,7	Financiación eventos y capacitación de las autoridades indígenas Nariño y Colombia		1,000,00			1,000,000	1,000,000	
3,2,8	Terminación unidad sanitaria Escuela San José el Partidero		500000			500000	500000	
3,2,9	Construcción tanque de almacenamiento acueducto Arrayán de Yascual		4,000,000			4,000,000	4,000,000	
3,2,10	Construcción tanque de almacenamiento acueducto Guanguézan casa vieja		500000			500000	500000	
3,2,11	Adecuación, mantenimiento salón múltiple sede del cabildo		1,000,000			1,000,000		1,000,000
3,2,12	Compra radios de comunicación				1,500,000	1,500,000		1,500,000
	Total	118,772,138	11,000,000	11,000,000	6,449,960	125,222,098	102,746,337	22,475,761

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 12. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2002

Art.	Rubro	Apropiación Inicial	Crédito	Contra Crédito	Adición	Apropiación definitiva	Ejecución	Saldo
2,1,0,1,0,1	Pago de profesores básica primaria	26,000,000	0	0	0	26,000,000	26,000,000	
2,1,0,1,0,2	Mejoramiento Vereda la Ensilada	3,000,000	0	0	0	3,000,000	3,000,000	
2,1,0,1,0,3	Terminación cocina, restaurante escolar Escuela Vereda Guanguazan	3,500,000	0	0	0	3,500,000	3,500,000	
2,1,0,1,0,4	Terminación, remodelación Escuela Buena vista	1,000,000	0	0	0	1,000,000	1,000,000	
2,1,0,1,0,5	Capacitación y asesoría a la comunidad, en legislación indígena y plan de vida	18,075,701	0	0	0	18,075,701	18,075,701	
2,1,0,2,0,1	Cofinanciación régimen subsidiado de salud, adquisición carnet comunidad indígena	5,000,000	0	0	0	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,2,0,2	Cofinanciación programa nutrición para la niñez indígena. IC.B.F	2,300,000	0	0	304,914	2,604,914	2,540,965	63,949
2,1,0,2,0,3	Atención población pobre, no cubierta con subsidio	1,000,000	0	0	0	1,000,000	0	1,000,000
2,1,0,3,0,1	Mejoramiento de vivienda con electrificación, Vereda Santa Cecilia Panamal	10,000,000	0	0	0	10,000,000	9,997,884	2,116
2,1,0,3,0,2	Mejoramiento de vivienda con electrificación, Vereda el Placer	6,000,000	0	0	0	6,000,000	5,999,656	344
2,1,0,3,0,3	Cofinanciación proyecto de Vivienda	24,000,000	0	0	0	24,000,000	0	24,000,000
2,1,0,4,0,1	Mantenimiento micro acueducto del resguardo de Yascual	3,000,000	0	0	0	3,000,000	2,000,000	1,000,000
2,1,0,4,0,2	Construcción, mejoramiento alcantarillado resguardo	7,000,000	0	0	0	7,000,000	0	7,000,000
2,1,0,4,0,3	Mejoramiento acueducto Santa Cecilia Panamal y Buena Vista	0	0	0	10,000,000	10,000,000	10,000,000	0
2,1,0,4,0,4	Construcción acueducto vereda Michul Cuasamira	0	0	0	1,200,000	1,200,000	0	1,200,000
2,1,0,1,0,5	Mejoramiento, mantenimiento unidades sanitarias del resguardo	0	16,000,000	0	0	16,000,000	16,000,000	0

2,1,0,5,0,1	Compra de insumos, semillas y material de cerraduras, sementeras	5,968,677	0	0	0	5,968,677	3,352,000	2,616,677
2,1,0,5,0,2	Elaboración y gestión de proyectos agropecuarios del resguardo	3,000,000	0	0	0	3,000,000	0	3,000,000
2,1,0,5,0,3	Elaboración, gestión, ejecución de proyectos agropecuarios		10,662,292	0	0	10,,662,292	0	10,662,292
2,2,1,0,1	Gastos de gestión	2,000,000		2,000,000	0	0	0	0
2,2,1,0,2	Cajas mortuorias	1,100,000	0	340000	0	760000	760000	0
2,2,1,0,3	Mantenimiento equipo de oficina	500000	0	500000	0	0	0	0
2,2,1,0,4	Pago de Servicios públicos	1,147,496	0	1,147,496	0	0	0	0
2,2,1,0,5	Pago de seguros, impuesto maquinaria	186,851	0	186,851	0	0	0	0
2,2,2,2,0,1	Mantenimiento de maquinaria	12,712,940	0	12,712,940	0	0	0	0
2,2,2,2,0,2	Cofinanciación de proyectos	2,313,914	0	2,313,914	0	0	0	0
2,2,2,2,0,3	Adecuación y mantenimiento sede cabildo	5,000,000	0	5,000,000	0	0	0	0
2,2,2,2,0,4	Compra combustible vías	2,461,091	0	2,461,091	0	0	0	0
	TOTAL	146,266,670	26,662,292	26,662,292	11,504,914	157,771,584	102,226,206	55,545,378

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 13. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2003

Código	Descripción	Apropiación inicial	Adiciones	Reducciones	Crédito	Contra crédito	Apropiación final	Compromisos acumulados	Pagos acumulados	Saldo de apropiación
	Presupuesto de gastos	118,844,378	80,063,776	0	2,000,000	2,000,000	198,908,154	111,600,848	83,800,650	87,307,306
	Inversión Social	118,844,378	80,063,776	0	2,000,000	2,000,000	198,908,154	111,600,848	83,800,650	87,307,306
2,1,0,1	Educación	38,200,000	33,293,826	0	2,000,000	2,000,000	71,493,806	58,100,000	48,550,000	3,393,835
2,1,0,1,0,1	Pago maestros básica primaria	22,000,000	5,000,000	0	2,000,000	0	29,000,000	28,900,000	28,350,000	100000
2,1,0,1,0,2	Terminación Salón, capacitación comunal, vereda Michul Cuasamira	3,000,000	4,000,000	0	0	0	7,000,000	7,000,000	7,000,000	0
2,1,0,1,0,3	Terminación salón comunal, vereda la Ensellada	3,000,000	5,000,000	0	0	0	8,000,000	8,000,000	8,000,000	0
2,1,0,1,0,4	Pago capacitadores indígenas, educación propia, legislación, fuero	2,200,000	1,000,000	0	0	2,000,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	0

2,1,0,1,0,5	Terminación del cierre del área de la escuela Arrayán de Yascual	2,000,000	2,000,000	0	0	0	4,000,000	4,000,000	4,000,000	0
2,1,0,1,0,6	Construcción aula, capacitación comunidad indígena Vereda dos	2,000,000	2,000,000	0	0	0	4,000,000	4,000,000	0	0
2,1,0,1,0,7	Remodelación escuela rural de Cuetampe	1,000,000	4,000,000	0	0	0	5,000,000	5,000,000	0	0
2,1,0,1,0,8	Dotación material didáctico, mantenimiento infraestructura escuela y colegio	1,000,000	6,000,000	0	0	0	7,000,000	0	0	7,000,000
2,1,0,1,0,9	Terminación aula escuela la Ensellada	1,000,000	2,000,000	0	0	0	3,000,000	0	0	3,000,000
2,1,0,1,0,10	Dotación mobiliarios de las escuelas del resguardo	1,000,000	2,293,826	0	0	0	3,293,226	0	0	3,293,226
2,1,0,2	Salud	6,000,000	5,000,000	0	0	0	11,000,000	2,500,848	2,500,848	8,499,152
2,1,0,2,0,1	Cofinanciación elaboración y gestión proyecto seguridad alimentaria	3,000,000	5,000,000	0	0	0	8,000,000	2,500,848	2,500,848	5,499,152

2,1,0,2,0,2	Elaboración y dotación botiquines escuelas y hogares de asociación	3,000,000	0	0	0	0	3,000,000			3,000,000
2,1,0,3	Vivienda	45,200,000	14,000,000	0	0	0	59,200,000	25,500,000	17,249,802	33,700,000
2,1,0,3,0,1	Cofinanciación proyecto mejoramiento vivienda rural	33,200,000	0	0	0	0	33,200,000	0	0	33,200,000
2,1,0,3,0,2	Mejoramiento vivienda, electrificación puente de tierra, vereda Buena vista	7,000,000	10,000,000	0	0	0	17,000,000	16,500,00	8,250,000	500000
2,1,0,3,0,3	Mejoramiento de vivienda electrificación, vereda el Placer	3,000,000	1,000,000	0	0	0	4,000,000	4,000,000	3,999,912	0
2,1,0,3,0,4	Mejoramiento de vivienda electrificación Vereda San Antonio	2,000,000	3,000,000	0	0	0	5,000,000	5,000,000	4,999,890	0
2,1,0,4	Agua potable y saneamiento básico	21,000,000	23,769,950	0	0	0	44,769,950	22,500,000	12,500,000	22,269,850
2,1,0,4,0,1	Construcción acueducto Vereda Michul bajo	7,000,000	0	0	0	0	7,000,000	7,000,000	7,000,000	0

2,1,0,4,0,2	Remodelación acueducto vereda Puranquer	2,000,000	2,500,000	0	0	0	4,500,000	4,500,000	4,500,00	0
2,1,0,4,0,3	Terminación acueducto Vereda Santa Cecilia Y Buena Vista	3,000,000	5,000,000	0	0	0	8,000,000	8,000,000	0	0
2,1,0,4,0,4	Mantenimiento de micro acueductos del resguardo	1,000,000	1,269,950	0	0	0	2,269,9650	0	0	2,269,950
2,1,0,4,4,5	Construcción alcantarillado cede Cabildo y Centro de Salud	3,000,000	9,000,000	0	0	0	12,000,000	0	0	12,000,000
2,1,0,4,0,6	Elaboración Gestión, ejecución proyectos reforestación y cierre micro cuencas	2,000,000	5,000,000	0	0	0	7,000,000	1,000,000	1,000,000	6,000,000
2,1,0,4,0,7	Mejoramiento del acueducto Vereda Villa Nueva	2,000,000,		0	0	0	2,000,000	2,000,000	0	0
2,1,0,4,0,8	Mejoramiento micro acueducto Escuela las Minas	1,000,000	1,000,000	0	0	0	2,000,000			2,000,000
2,1,0,5	Desarrollo Agropecuario	8,444,388	4,000,000	0	0	0	12,444,378	3,000,000	3,000,000	9,444,378

2,1,0,5,0,1	Elaboración, gestión y ejecución proyectos agropecuarios del resguardo	5,000,000	1,000,000	0	0	0	6,000,000			6,000,000
2,1,0,5,0,2	Compra de insumos, semillas, herramientas y material cerraduras sementeras	3,444,378	3,000,000	0	0	0	6,444,378	3,000,000	3,000,000	3,444,378

Fuente: Dirección de Presupuesto del Municipio de Túquerres, con fecha del 20 de agosto de 2005

Cuadro 14. Ejecución Presupuestal de Gastos, Cabido Indígena de Yascual, Vigencia Fiscal 2004

Código	Detalle	Presupuest inicial	Adición	Tras. Crédito	Contra Crédito	Presupuesto definitivo	Disponibilidades	Saldo disponible	Saldo por Comprometer	Pagos tesorería	Saldo por ejecutar
2	Gastos	118,844,378	114,837,304	78,000,000	78,000,000	233,681,682	179,999,114	53,682,568	233,681,682	0	233,681,682
2,1	Inversión Social recursos Ley 715	118,844,378	114,837,304	78,000,000	78,000,000	233,681,682	179,999,114	53,682,568	233,681,682	0	233,681,682
2,1,0,1	Educación	35,000,000	21,000,000	23,000,000	0	79,000,000	71,655,993	5,344,00	79,000,000	0	79,000,000
2,1,0,1,0,1	Remodelación de la escuela Rural Mixta	4,000,000	0	0	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,0,2	Dotación de material didáctico para escuela población de Yascual	4,000,000	0	0	0	4,000,000	3,998,000	2000	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,0,3	Terminación del Salón Vereda la Ensilada	4,000,000	0	0	0	4,000,000	3,000,000	1,000,000	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,0,4	Dotación de mobiliarios de las escuelas del Resguardo	2,000,000	6,000,000	0	0	8,000,000	8,000,000	0	8,000,000	0	8,000,000
2,1,0,1,0,5	Remodelación de la Unidad Sanitaria del Colegio San Sebastián	5,000,000	0	0	0	5,000,000	0	5,000,000	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,1,0,6	Dotación material didáctico escuelas Villa nueva, Guanguézan, Santa Cecilia, Panamá	3,000,000	0	0	0	3,000,000	2,720,000	280000	3,000,000	0	3,000,000

2,1,0,1,0,7	Construcción aula Escuela de la Vereda Santa Cecilia	3,000,000	7,000,000	0	0	10,000,000	8,940,381	1,059,619	10,000,000	0	10,000,000
2,1,0,1,0,8	Terminación del comedor del restaurante escolar vereda Polachayan	4,000,000	0	0	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,0,9	Cierre de la Escuela Vereda Villa Nueva	2,000,000	2,000,000	0	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,10	Mejoramiento de la unidad sanitaria Escuela Vereda la Acequia	3,000,000	0	0	0	3,000,000	3,000,000	0	3,000,000	0	3,000,000
2,1,0,1,11	Mejoramiento de los andenes Vereda Pueránquer	1,000,000	3,000,000	0	0	4,000,000	3,998,134	1,886	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,12	Mejoramiento del comedor de la Escuela Vereda el Pescadillo	0	3,000,000	0	0	3,000,000	3,000,000	0	3,000,000	0	3,000,000
2,1,0,1,13	Construcción del Salón para la escuela de la vereda las Minas	0	0	4,000,000	0	4,000,000	3,999,920	80	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,14	Terminación salón centro educativo los Laureles	0	0	4,000,000	0	4,000,000	3,999,686	314	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,1,15	Terminación salón centro educativo Michul Cuasamira	0	0	4,000,000	0	4,000,000	3,999,874	126	4,000,000	0	4,000,000

2,1,0,1,16	Construcción Aula en el centro educativo Arrayán	0	0	4,000,000	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000	0	4,000,000
2,1,01,17	Mejoramiento Institución educativa Guanguexan	0	0	7,000,000	0	7,000,000	6,999,998	2	7,000,000	0	7,000,000
2,1,0,2	Salud	7,000,000	5,000,000	0	0	12,000,000	3,250,920	8,749,080	12,000,000	0	12,000,000
2,1,0,2,0,1	Fortalecimiento plan nacional	5,000,000	0	0	0	5,000,000	3,250,920	1,749,080	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,2,0,2	Implementación políticas escuelas saludables	2,000,000	5,000,000	0	0	7,000,000	0	7,000,000	7,000,000	0	7,000,000
2,1,0,3	Vivienda	5,200,000	37,800,000	0	40,000,000	3,000,000	3,000,000	0	3,000,000	0	3,000,000
2,1,0,3,0,1	Proyectos de vivienda de interés social	5,200,000	37,800,000	0	40,000,000	3,000,000	3,000,000	0	3,000,000	0	3,000,000
2,1,0,4	Agua potable y saneamiento básico	52,000,000	14,000,000	6,000,000	38,000,000	34,000,000	26,000,000	8,000,000	34,000,000	0	34,000,000
2,1,0,4,0,1	Terminación del acueducto de la vereda	6,000,000	9,000,000	6,000,000	0	21,000,000	21,000,000	0	21,000,000	0	21,000,000
2,1,0,4,0,2	Mantenimiento de micro acueductos del resguardo	1,000,000	5,000,000	0	6,000,000	0	0	0	0	0	0
2,1,0,4,0,3	Construcción alcantarillado calle libertad	13,000,000	0	0	13,000,000	0	0	0	0	0	0

2,1,0,4,0,4	Conservación de micro cuencas que abastecen el sistema de acueducto, protección de fuentes y reforestación de cuencas	5,000,000	0	0	0	5,000,000	5,000,000	0	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,4,0,5	Construcción de acueducto vereda el placer	4,000,000	0	0	0	4,000,000	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,4,0,6	Mejoramiento acueducto vereda Michul-Cuasamira	4,000,000	0	0	4,000,000	0	0	0	0	0	0
2,1,0,4,0,7	Mejoramiento acueducto vereda la Ensilla sector los laureles	4,000,000	0	0	4,000,000	0	0	0	0	0	0
2,1,0,4,0,8	Mejoramiento acueducto vereda San Antonio	4,000,000	0	0	0	4,000,000	0	4,000,000	4,000,000	0	4,000,000
2,1,0,4,0,9	Mejoramiento acueducto vereda Guanguexan	7,000,000	0	0	7,000,000	0	0	0	0	0	0
2,1,0,4,10	Potabilización de agua vereda el Arrayán	4,000,000	0	0	4,000,000	0	0	0	0	0	0
2,1,0,5	Desarrollo agropecuario	19,644,378	37,037,304	49,000,000	0	105,681,682	76,092,201	29,589,481	105,681,682	0	105,681,682
2,1,0,5,0,1	Elaboración Gestión y Ejecución	5,644,378	0	0	0	5,644,378	0	5,644,378	5,644,378	0	5,644,378

2,1,0,5,0,2	Proyecto agropecuario comunitario del resguardo	5,000,000	0	0	0	5,000,000	0	5,000,000	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,5,0,3	Cofinanciación granjas integrales	5,000,000	0	0	0	5,000,000	2,050,000	2,950,000	5,000,000	0	5,000,000
,1,0,5,0,4	Cofinanciación de microbistrillos de riego Vereda San José del Partidero	4,000,000	1,000,000	0	0	5,000,000	4,000,000	1,000,000	5,000,000	0	5,000,000
2,1,0,5,0,5	Adquisición prediso y mejoras para ampliación del resguardo	0	30,000,000	36,000,000	0	66,000,000	51,006,080	14,993,920	66,000,000	0	66,000,000
2,1,0,5,0,6	Construcción centro de acopio del Resguardo	0	6,037,304	13,000,000	0	19,037,304	19,036,121	1,183	19,037,304	0	19,037,304

Fuente: Dirección de Presupuesto Municipio de Túquerres

4. EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y EL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS

4.1 ASPECTO GENERAL

El plan de desarrollo se configura en el mecanismo idóneo para la priorización de obras de cada entidad territorial, que para el caso objeto de estudio es el Municipio de Túquerres el que está llamado a involucrar a las Comunidades indígenas con sus **planes de vida** dentro de una metodología para la distribución de recursos, de ahí que su ejecución y posterior inversión debe estar sujetos en gran parte a los ingresos por concepto de Participaciones Nacionales (SGP) y a los lineamientos legales sobre su distribución, entretanto el organigrama conformado por plan de desarrollo, presupuesto de gastos e ingresos y transferencias debe guardar correlación económica y legal, con el objeto de la inversión social en los sectores determinados por la ley.

El artículo 339 de la Carta Política determina que el plan de desarrollo Nacional está conformado por:

✍ Parte General: aquí se señala los propósitos y objetivos a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

✍ El plan de inversiones públicas: contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y a especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las Entidades Territoriales elaboraran y adaptaran de manera concertada planes de desarrollo. Estos planes están conformados por:

✍ Parte estratégica.

✍ Plan de inversiones a mediano y a corto plazo.

Para los Municipios el plan de desarrollo es de obligatorio cumplimiento y se configura en un deber de cada gobernante establecerlo con el cumplimiento de los términos y plazos Constitucional y legalmente prescritos para esta figura, con sujeción a los siguientes principios:

? **Eficacia.** Corresponde a la misión, propósito y metas de cada una de las dependencias o entidades adscritas a la administración Municipal.

? **Eficiencia.** Delimita la optimización y el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, se orienta a la creación de sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados y aprovechamiento de las ventajas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

? **Publicidad Y Transparencia.** Los actos de la administración municipal son públicos y son de obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley.

? **Moralidad.** Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la Ley y ética propias del ejercicio de la función pública.

? **Responsabilidad.** El cumplimiento de las funciones establecidas en la constitución y en la Ley, será de responsabilidad de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos legalmente.

? **Imparcialidad.** Establece la objetividad e imparcialidad en las actuaciones de la administración.

4.2 LA JURISDICCIÓN INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TÚQUERRES DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

Según la Gobernación de Túquerres:

El ejecutivo del Municipio de Túquerres elaboró en el año 2004 el plan de desarrollo 2004-2007 con el lema “*el impulso que Túquerres quiere*”, en el cual dentro del numeral 13º se incorporó a la comunidad indígena, como fuerza vinculante del progreso del municipio y como sector objeto de inversión, programa que fue **concertado** con los miembros de la Comunidad indígena del resguardo de de Túquerres en reunión abierta efectuada en el mes de marzo de 2004, en la Casa de la Cultura del Municipio de Túquerres y con la comunidad indígena de Yascual en el mes de abril de 2004 en el salón comunal del Corregimiento del mismo nombre. Concertación en la cual se instaló una mesa de discusión entre representantes de la Administración Municipal, miembros del cabildo, Consejo mayor, y comunidad indígena en general.

De la concertación entre miembros de la Comunidad indígena y la Administración Municipal se determinó el problema, su solución y demás aspectos que se contemplaron en el plan de desarrollo Municipal en los siguientes términos:

Plan de desarrollo de Municipio de Túquerres año 2004⁹¹:

(13) Impulso a las relaciones interadministrativas con las autoridades Indígenas⁹²

4.2.1 Propósito programa de gobierno. “Las comunidades indígenas tendrán el respeto de su legislación, sus usos y costumbres, lo mismo que **el apoyo a sus planes de vida**, para realizar acciones conjuntas que garanticen la existencia de los resguardos y el bienestar de sus miembros.

Se concertará la inversión en los sectores con asentamientos indígenas. Las comunidades indígenas participarán activamente en la formulación del plan de desarrollo municipal, en la priorización de obras y distribución del presupuesto de inversión pública en los consejos populares.

El cabildo será la instancia de concertación y consulta para adelantar acciones en las zonas de su jurisdicción. Miembros de las comunidades indígenas, según su capacitación, atributos y honorabilidad participarán en el gobierno municipal”.

4.2.2 problema. Inexistente concertación entre autoridades, para el desarrollo integral del municipio.

4.2.3 Descripción. El municipio de Túquerres maneja dos entes territoriales de conformidad a las directrices emanadas por la Constitución Nacional de 1.991, uno como Municipio y otro el denominado Jurisdicción Indígena. Dentro de la Jurisdicción Indígena, se encuentra dos resguardos: Yascual y Túquerres, cada uno constituido por un cabildo, en representación de la autoridad Indígena. (**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas).

Esta autoridad, tiene como una de sus responsabilidades velar por la adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad indígena. El cumplimiento de este objetivo está ligado a la capacidad de concertación con la Administración Municipal, con el fin de lograr la mayor concurrencia de recursos financieros, humanos y técnicos, dado que las dos autoridades ejercen sus acciones en un territorio y una población común, que en la práctica no es posible diferenciar con claridad los límites de cada una, territorialmente son límites abstractos.

⁹¹ GOBERNACIÓN DE TUQUERRES. Acuerdo Municipal No 019 del 31 de mayo de 2004, mediante el cual se aprobó el plan de desarrollo del Municipio de Túquerres. Túquerres : Gobernación de Túquerres, 2004.

⁹² GOBERNACIÓN DE TUQUERRES. Plan de desarrollo Municipal. Túquerres 2004. Túquerres : La Gobernación, 2004

El ejercicio del poder y en especial los celos derivados de múltiples intereses, en especial del ejercicio electoral ha generado distanciamiento entre las autoridades, lo que ha dificultado la inversión conjunta y el apoyo mutuo, hasta llegar al extremo de fraguar divisiones, exclusión remitiéndose a la “discriminación” entre los miembros de la sociedad.

Es evidente el conocimiento escaso de la legislación y procedimiento normativo aplicable a cada Jurisdicción. El poder coercitivo que impone la ley, se limita a argumentaciones simples, que alejan la realidad social de la norma jurídica, conllevando a una extralimitación de poderes. (**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”.

En la práctica, las comunidades que se encuentran en medio de la acción de las dos autoridades, son víctimas del desacierto conjunto de las dos autoridades, sin que sus necesidades sean satisfechas por ninguna de ellas.

4.2.4 Causas.

- ✍ Falta de voluntad política
- ✍ Ausencia de censo poblacional Sistematizado
- ✍ Inexistencia de plan de desarrollo (vida) de la comunidad indígena.
- ✍ Inadecuada aplicación de procedimiento normativo y ausencia de mecanismos de control de legalidad
- ✍ Falta de coordinación entre Autoridades Territoriales
- ✍ Bajo desarrollo Institucional
- ✍ Desarrollo institucional de cada ente territorial coordinado

4.2.5 Consecuencias.

- ✍ Vulneración de usos y costumbres en la jurisdicción indígena
- ✍ Baja participación en el plan de desarrollo
- ✍ Mínima inversión en los asentamientos indígenas
- ✍ Negativa repercusión en la convivencia colectiva.
- ✍ Inadecuada aplicación del procedimiento normativo y ausencia de mecanismos de control de legalidad:
- ✍ División entre los miembros de la colectividad.
- ✍ Deterioro de la convivencia social
- ✍ Entrabamiento del progreso del Municipio.

4.2.6 Objetivo. Concertación eficaz entre autoridades, para el desarrollo integral del municipio.

4.2.7 Medios estratégicos para alcanzar el objetivo.

- ✍ Existencia de voluntad política:
- ✍ Existencia de censo poblacional:
- ✍ Existencia de plan de desarrollo (vida) de la comunidad indígena.
- ✍ Adecuada aplicación de procedimiento normativo y existencia de mecanismos de control de legalidad:
- ✍ Desarrollo institucional de cada ente territorial coordinado:

4.2.8 Metas.

- ✍ Censo población indígena realizado en el año 2004.
- ✍ Coordinar los proyectos entre autoridades
- ✍ Capacitar el Desarrollo Institucional
- ✍ Interpretar la normatividad existente y aplicación eficaz del procedimiento legal.
- ✍ Crear conciencia de voluntad e interés Política de las dos partes
- ✍ Positiva participación en el plan de Desarrollo
- ✍ Inversión en los asentamientos indígenas

4.2.9 Fines.

- ✍ Respeto de usos y costumbres en la jurisdicción indígena
- ✍ Alta participación en el plan de desarrollo
- ✍ Alta inversión en los asentamientos indígenas
- ✍ Positiva repercusión en la convivencia colectiva
- ✍ Adecuada aplicación del procedimiento normativo y ausencia de mecanismos de control de legalidad:
- ✍ Unión entre los miembros de la colectividad.
- ✍ Mejoramiento de la convivencia social

4.2.10 Concordancia plan nacional de desarrollo. Según El plan de Desarrollo municipal:

“Se buscarán esquemas de concertación con las comunidades indígenas para el mejoramiento de sus condiciones de vida....”

Se facilitará a los pueblos indígenas diseñar sus propios Planes de Vida acordes con su cosmovisión.

El Estado apoyará su elaboración y ejecución y garantizará, además, el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales para un cabal desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas”⁹³.

4.2.11 Indicadores Críticos

CARACTERÍSTICAS	INDICADORES		
NOMBRE	OBJETIVO DEL PLAN DESARROLLO	OBJETIVO DEL PLAN DE VIDA	INVERSIÓN CONJUNTA.
Objetivo del indicador	Determina el cumplimiento de los objetivos conjuntos autoridades indígenas, autoridades municipales, establecidos en el plan de desarrollo	Determina el cumplimiento de los objetivos conjuntos autoridades indígenas, autoridades municipales. Establecidos en el plan de vida.	Establece el cumplimiento de la inversión en jurisdicción indígena.
Variables	Objetivos propuestos Plan de Desarrollo /Objetivos alcanzados Plan de Desarrollo.	Objetivos propuestos Plan de Vida /Objetivos alcanzados Plan de Vida.	Inversión propuesta, inversión realizada.
Fórmula	(Objetivos alcanzados / Plan de Desarrollo. Objetivos propuestos PD.)*100	(Objetivos alcanzados / Plan de Vida. Objetivos propuestos Plan de Vida.)*100	(Inversión realizada, inversión propuesta) *100.
Unidad de Medida	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Interpretación	El porcentaje de cumplimiento de los objetivo propuestos en el plan de desarrollo	El porcentaje de cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de vida.	El porcentaje de la inversión realizada.
Parámetros de comparación	Metas plan	Metas plan	Metas plan
Escala de calificación	Excelente: entre 80% y 100%. Bueno: entre 60% y 80%. Malo: Menor al 60%	Excelente: entre 80% y 100%. Bueno: entre 60% y 80%. Malo: Menor al 60%	Excelente: entre 80% y 100%. Bueno: entre 60% y 80%. Malo: Menor al 60%
Observaciones			

⁹³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Op.cit., p. 59-60.

5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se imputa en el impacto de orden legal, económico, social y cultural que generó la ley 715 de 2001, en el manejo de recursos fiscales objeto del sistema General de Participaciones, para la comunidad indígena específicamente del cabildo de Yascual y de de Túquerres que no se ha constituido como entidad Territorial (ETI).

Con la expedición de la ley 715 de 2001, las Comunidades indígenas asumieron una doble posición frente a la administración de los recursos objeto del Sistema General de Participación Nacional. Una como entidades territoriales donde la administración es directa en el manejo de recursos y otra como resguardos donde la administración es del Municipio.

Es claro que la connotación de resguardo o entidad territorial determina la efectividad del principio de autonomía consagrado Constitucionalmente para las Comunidades indígenas, entendiendo que solo es factible desarrollar la autonomía cuando son entidades territoriales, en este caso el manejo, administración y distribución de los recursos objeto del SGP se ejerce directamente por el resguardo indígena.

El problema resulta en el evento de que la Comunidad indígena no se haya constituido como entidad territorial, que es el caso del Resguardo de Túquerres y Yascual, donde la administración de los recursos se hace por intermedio del Municipio, predicando autonomía para el Municipio y no para el resguardo, solo para efectos de priorizar los recursos se tiene en cuenta al Cabildo indígena.

Partiendo del considerando que los Resguardos de Túquerres y Yascual no son entidades territoriales se predicen los siguientes impactos:

? El primer impacto se determina en el sentido de establecer la correlación normativa entre la Constitución y la Ley, entendiéndose en los postulados de **autonomía** para la administración de recursos objeto del SGP. Para esto tomamos lo prescrito en la norma Constitucional, artículo 286 “Son entidades Territoriales (.....) y los territorios indígenas, 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.....3.Administrar los recursos; artículo 330 “Los territorios indígenas ejercerán las siguientes funciones (.....) 4. percibir y distribuir sus recursos. Por su parte la Ley 715 establece en los artículos 82 y 83 la asignación de recursos al sector indígena, cuando son entidades territoriales la administración es del respectivo resguardo y cuando no estén como entidades territoriales la administración es del municipio.

Es aquí el punto central del problema, la determinación Constitucional de elevar sin distinción a los territorios indígenas a entidades territoriales y dotarlos de autonomía en el manejo y administración de recursos y por otra parte la Ley al fragmenta esta atribución autonómica solo para las Comunidades indígenas catalogadas como entidades territoriales, eliminando la posibilidad de autonomía en la administración de recursos para los resguardos sin la connotación de entidades, situación predicable del resguardo de Túquerres y Yascual.

? Un segundo impacto dirigido a la dependencia económica que generó la Ley, al sujetar la estabilidad económica de las comunidades indígenas a los recursos de la Nación y aún sistema de moneda que presentan un escenario de pasividad productiva de la comunidad indígena y de garantía de solvencia siempre y cuando existan recursos ¿y de no existir que pasaría con los indígenas, y la inversión en este sector?

? Un tercer impacto, se concentra en el factor social al interior de las comunidades, se ha generando fraccionamiento y clasificación de poder entre las mismas autoridades del cabildo, por la adquisición de los recursos, conllevando a invertir los dineros en proyectos de baya calidad, que no contribuyen al crecimiento cultural, social, económico de la comunidad indígena. Este impacto se puede ver claramente en los cuadros de ejecuciones presupuestales de los cabildos de Túquerres y Yascual, donde inversión relevante no existe.

Culturalmente estos impactos, alejan del verdadero sentido que en principio se reconoció a los grupos indígenas, la asignación de recursos y su consecuencial manipulación, dividen los interese por sectores perdiendo lo que en principio de estableció como identidad.

Del tema objeto de estudio se desentraña que el problema radical que la Ley 715 con su desarrollo los primeros años ha expuesto, se dirige a **“ilegitimar por vía legal la Autonomía asignada a las Comunidades Indígenas cuando no catalogan como entidades territoriales”**, reconocimiento que como se explico en notas anteriores, se elevó a canon Constitucional cuando establece que los territorios indígenas son considerados entidades territoriales sin distinción alguna, lo cual se ha desconocido creando un espacio temporal de la norma como ficción, situación que acarrea la consecución de los impactos generados y a futuro desnaturalización de de los pueblos indígenas, como sectores económicos, jurisdicción especial y el problema más álgido como pueblos etno-culturales, conllevado al establecimiento de franjas de pobreza y subdesarrollo.

Situación que empieza a plasmar sus primeros enfoques en los cabildos de Yascual y de Túquerres.

5.1 SOLUCIÓN AL PROBLEMA

Una vez detectado el problema, hemos enfocado dos posibles soluciones que en su planteamiento distan la una de la otra, pero que brindan alternativas de solución al problema objeto de estudio:

1. La primera alternativa se enfoca al planteamiento legal sobre la participación de la Comunidad Indígena dentro del sistema económico, social, cultural y político del país, estructurar una reforma que deberá visionarse en un Código interno único para todas las Comunidades Indígenas, contenido de un procedimiento para la administración de los recursos y la priorización en obras de crecimiento (prevenir el despilfarro), así mismo los lineamientos sobre organización, estructura interna, deberes, derechos y demás aspectos propios de los indígenas como sector diferencial dentro de la normatividad del país. Reforma normativa que deberá estructurarse desde el pilar autonómico reconocido Constitucionalmente.

Establecer escalas de eficacia y eficiencia, evaluación de resultados, elaboraciones de planes de vida congruentes, presentación de presupuestos de gastos e ingresos consecutivos, vigilancia, control y sometimiento a las norma que toda entidad territorial por su calidad natural debe cumplir.

Contando con un marco normativo capaz de compilar fundamentos, principios, normas, procedimiento y demás conductas que enmarquen a la comunidad indígena como pilar etno-cultural, social, económico, político de la Nación Colombiana, bajo los postulados de autonomía y sujetarlos a un ordenamiento legal propio, con el objeto de legitimar en la sociedad al indígena no solo como sector cultural, así mismo evitar la ignorancia legal, diversificación de interpretaciones sujetas a interese propios y el abuso de la norma.

Esta alternativa expuesta se desencadena en el aspecto de **necesidad de una Ley concreta** para todos los aspectos de las Comunidades indígenas, en la cual se busca el reconocimiento a partir de la diferencia como condición para la convivencia de la comunidad indígena dentro del marco jurídico.

2. Otro extremo de la solución al problema desde el punto de vista del derecho de igualdad al cual gozamos todos los Colombianos, siendo una posición eminentemente económica, se podría pensar que la verdadera solución y/o alternativa se enfoca en desarticular Constitucionalmente la autonomía otorgada y la relevancia como Jurisdicción especial a los pueblos indígenas, excepto en lo que corresponde a la autonomía cultural propia de los Indígenas en sus usos y costumbres. Esto es, equiparar los pueblos indígenas a los demás sectores que conforman la nación Colombiana, con los mismos derechos y obligaciones frente a aun solo ordenamiento Jurídico, sector en el cual la inversión se hará como parte del Municipio.

Los planteamientos descritos se exponen como alternativas que logren consolidar a nivel Nacional los procesos de integración y dependencia de la sociedad; que la administración de los recursos se entienda como escenario para recuperar la producción, la economía y la autonomía, consecuentemente la creación de una base sólida propia que garantice la persistencia y consolidación de los indígenas en el futuro no solo como estructura cultural sino económica.

Actualmente desde el punto de vista local, podremos contribuir con capacitaciones para los Cabildos de Túquerres y Yascual, en cuanto al manejo de recursos, trabajar en los aspectos que necesitan inversión y guiar como profesionales del derecho a construir un marco en el que se aplique la Ley sin abusar. Cabe resaltar que una vez entre en vigencia el nuevo ordenamiento territorial, se empezará hablar de las ETI, entidades territoriales indígenas, que para el caso que nos ocupa solo estará el Resguardo de Yascual, entre tanto el Resguardo de Túquerres por no clarificar un territorio indígena propio se formará en parcialidades a lo largo de la Jurisdicción y seguirán dependiendo del Municipio.

6. CONCLUSIONES

“Ilegitimación legal de autonomía/ impacto económico”

✍ Con la expedición de la constitución política de 1.991, formalmente, los grupos y/o comunidades indígenas habrían logrado un status activo dentro de la sociedad Colombiana, el cual se enfocó primordialmente en el Reconocimiento, como Jurisdicción especial y consecuentemente entidades territoriales, lo que conllevó a otorgar AUTONOMÍA no solo como sector etno-cultural, sino que extendió el alcance a la participación y manejo de los Ingresos corrientes de la Nación.

✍ El reconocimiento Constitucional, se dio como un proceso social por lo que venían luchando desde años atrás las comunidades indígenas y como punto de referencia y centro de imputación los usos y costumbres.

✍ Con la expedición de la Ley 715 de 2001, el impacto económico que se generó, surgió en el sentido de flagrar más claramente, la falta de legitimación de la autonomía formalmente diseñada por la Constitución de 1.991, la cual no se visionaba específicamente, solo hasta la entrada en vigencia la Ley, el desarrollo económico de los postulados legales indicó que las comunidades indígenas fueran simplemente destinatarios de la ley y no actores económicos dentro del Sistema general de Participaciones y sujetos activos del alcance Constitucional.

✍ Aun cuando la norma estableció cierta autonomía y reconocimiento equiparados a entidades Territoriales, la realidad planteó otra visión; se subraya que dicho reconocimiento conlleva el ejercicio del principio de autonomía en todos aquellos niveles, que no sean contrarios al ordenamiento Jurídico, autonomía que faculta a las entidades territoriales a ejercer la distribución y administración de los recursos que se asignen, pero el impacto generado a visionado, que formalmente se establece una comunidad integradora normativamente dentro de un solo ordenamiento, pero en el plano de lo formal o real el grupo indígena dentro de su reconocimiento conlleva diferencias entre otros sectores, generando grupos humanos diferenciales dentro de un mismo territorio y en ciertos casos, a cada uno se le atribuyeron ciertas prerrogativas legales más que a otros, uno como entidad territorial y otro como Resguardo.

✍ Prerrogativas que se circunscriben a lo largo de la legislación Colombiana y más aún normas de alcance transnacional, que con su desarrollo han sectorizado la categoría de autoridad, territorio, Jurisdicción, uso y costumbres, entre otros, alejando al grupo indígena de la estructura político-administrativa del país; normas que han otorgado parte de los recursos, del territorio geográfico y social de la nación a un sector, lo cual lo ha hecho distintivo del conglomerado social, esto como resultado de descentralizar a las comunidades indígenas del resto de la

población colombiana, no resultando igualitario con la estrategia de la "modernización" del país y entroncarlo de manera más eficaz con los procesos de globalización y supranacionalización, esto es, entregar autonomía a los territorios indígenas de forma Constitucional, pero limitar la eficacia de la autonomía en el plano legal a ser entidades territoriales, de lo contrario dicha autonomía es inoperante.

✍ La equiparación normativa que finalmente se hace de los territorios indígenas como entidades territoriales, implica que en la reglamentación correspondiente dispusiera taxativamente que los cabildos administren directamente sus recursos, pero al señalar que cuando la comunidad indígena no se erija como entidad territorial serian los municipios los administradores de esos recursos a través de sus alcaldes, en este sentido no es predicable la autonomía como principio Constitucional, siendo los Municipios quienes decidirían sobre ejecución de los recursos, contrataciones, gastos, etc.

✍ Entonces para que revestir a los pueblos indígenas de autonomía y elevarlos a categoría de entidades territoriales, cuando la Ley establece la segmentación entre Resguardo como entidad territorial y resguardo indígena sin esta connotación, el resultado de esto es sujetar de nuevo a las autoridades de la Comunidad indígena a las autoridades Municipales (alcalde), dejando atrás todo el desarrollo que se ha trazado sobre el concepto de autonomía y más a aún que el efecto Constitucional en el momento no este legitimado por sus actores

✍ Dentro de esta orientación, tendiente a conseguir la unidad real de la nación se determinó, en el Artículo 357 de la Constitución, que: "Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios".

✍ Otro punto de concluir del trabajo objeto de estudio, se sitúa en el impacto generado por el régimen de transferencias a aquellos pueblos que no estaban organizados como entidad territorial indígena, lo cual originó que para poder tener derecho a estos dineros, se agrupará a indígenas que en muchos casos no lo son a las pequeñas parcialidades de campesinos en regiones en donde no había ninguna tradición, de formas de propiedad de la tierra y de autoridad. Lo cual implicó el desplazamiento o la subordinación de las formas propias de territorialidad y autoridad tradicional, avanzando por el camino de los procesos de homogenización de las sociedades indígenas.

✍ Acompañado de la falta de experiencia e idoneidad de ciertas autoridades indígenas, para priorizar recursos, han conllevado al empobrecimiento de la comunidad, y he engrosar los índices de violencia, de igual manera el

fraccionamiento interno de las comunidades y el enfrentamiento entre sus distintos sectores.

✍ El impacto económico generalizó la ilegitimación de autonomía de las comunidades indígenas, así mismo se ha vislumbrado que las transferencias no se han invertido en proyectos productivos que puedan fundamentar más adelante una cierta autonomía económica, dineros que se han dirigido a subsanar en cierta medida proyectos de menor envergadura, como es el caso de los cabildos de Túquerres y Yascual, que del análisis de los cuadro de la ejecución presupuestal de gasto, se denota un sin número de proyectos que en términos reales, no han contribuido a que la Jurisdicción Indígena del Municipio se consolide como entidad territorial y se ejerza de manera real los postulado Constitucionales.

✍ En este sentido cabe hacer referencia de los llamados Planes de Vida, que se supone deben marcar las pautas de la comunidad indígena, en su crecimiento futuro y estar fundamentados en sus "matrices de usos y costumbres", planes que en la actualidad se han convertido en simple formalidades para presentar proyectos de obras de infraestructura y servicios con orientaciones de personas ajenas a la Comunidad, lo cual ha hecho que no se prioricen obras con corte eminentemente indígena.

✍ Proceso que han decantado en la conformación de nuevos sectores sociales dentro de la comunidad, clasificación de clases altas, medias y bajas, separando la actividad productiva para unos y forzándola para otros, de igual manera extensión de poder para unos, con fuerza vinculante directa en el Sistema General de Participaciones, un pequeño estado dentro del gran sistema estatal Nacional, con las mismas prerrogativas y afanes de poder que cualquier Sistema Social.

✍ Es visible que las transferencias han generado que las comunidades indígenas dependan económicamente del Estado, situación que resulta insostenible hacia futuro, toda vez que los recursos tienden a reducirse drásticamente o eliminarse.

✍ Finalmente cabe indagar, si realmente los pueblos indígenas se reivindicaran cultural y normativamente, si la preocupación por lo que esta pasando ha sido tema de controversia dentro de la Comunidad, o si de lo contrario los pueblos indígenas asumen la posición actual y no están dispuestos a un cambio radical por temor a desaparecer las líneas de poder que generó la Ley 715 para las autoridades del Cabildo.

✍ De igual manera cabe hacer un diagnóstico de resultados del grado de inversión que las comunidades indígenas han efectuado a través de la Ley 715 de 2001, no sin razón de la experiencia del diario vivir de los cabildo de Túquerres y más específicamente de Yascual se visiona que son comunidades con alto grado de pobreza y miseria, que la repartición de tierras se hace de forma desigual, que la priorización de recursos decanta en un solo sector, hechos que acompañados

de la violencia que se gesta en estos territorios, determinaran que la población indígena se extermine.

✍ Así mismo se une a los hechos descritos la manipulación política de los miembros de Cabido, aún, que sin importar la trascendencia cultural de su comunidad y con el afán de incrementar la población para efectos de la asignación de recursos, recepciona a cualquier ciudadano ubicado en la Jurisdicción del Municipio, sin importar que nunca ha sido indígena, desarticulando los principio mínimos que por varios años las comunidades indígenas de todo el país han luchado, muestra de esto es no encontrar una organización verdaderamente indígena, usos y costumbres mutados a cultura occidental, que cada vez se vislumbra más en los cabidos de Túquerres y Yascual.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL. SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Antología Histórica "insurrección Comunera, exprovincia de Túquerres, 18,19, 20 de mayo - 1800". Túquerres : Secretaría de Educación y Cultura, 2004. 122 p.

ARANGO OCHOA, Raúl. Derechos Territoriales Indígenas y Ecología. Bogotá : Fundación GAIA CEREC. 1991, p. 226.

CERÓN SOLARTE Benhur y ZARAMA RINCÓN Rosa Isabel. Historia socio espacial de Túquerres, de Barbacoas hacia e Horizonte Nacional. Pasto : Graficolor, 2003. 58 p.

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, Título XI de la Organización territorial, Capítulo I, artículo 285, 286 y 287. Bogotá : Imprenta Nacional, 1991. 240 p.

_____. Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Bogotá : Imprenta Nacional, 2004. Artículos 1, 2, 3, 83 a 87

_____. Ley 21 de 1.991. Por la cual se aprueba el convenio No 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y Tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la conferencia general de la OIT. Ginebra : OIT, 1989. Artículos 1-19, 34-44.

_____. Ley 89 de 1980. Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada. Artículos 1 al 45.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientación para la programación y ejecución del los recursos del S.G.P. Corporación Andina de fomento. Bogotá : Dirección de desarrollo Territorial Sostenible, 2004. 33 p.

DNP DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DDT DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL. Informe del Departamento Nacional de Planeación, sobre los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios año 2002 y comparativo 2000. s.l. : DNP – DDT, Octubre de 2003. P.

E.S.A.P. . ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Colombia multiétnica y pluricultural. En : SEMINARIO TALLER SOBRE "REFORMA DESCENTRALISTA Y MINORÍAS ÉNICAS". (6º : 1991 : Bogotá). Memorias del

Seminario Taller sobre Reforma descentralista y minorías étnicas en Colombia. Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública, 1991.p. 149-156).

GOBERNABILIDAD y finanzas en las entidades Territoriales. [en línea]. Colombia. [citado ene., 2005]. Disponible en Internet <URL: <http://www.Gogle.com>>

GOBERNADOR DEL CABILDO. Comisión de trabajo y Comunidad indígena del resguardo de Túquerres. Censo población de Resguardo Indígena de Túquerres. Túquerres : Gobernación del Cabildo, 1996.

GOBERNACIÓN DE TUQUERRES. Acuerdo Municipal No 019 del 31 de mayo de 2004, mediante el cual se aprobó el plan de desarrollo del Municipio de Túquerres. Túquerres : Gobernación de Túquerres, 2004.

_____. Plan de desarrollo Municipal. Túquerres 2004. Túquerres : La Gobernación, 2004

NOTARÍA DEL CIRCUITO DE TUQUERRES. Escritura Pública No. 214. Túquerres, Mayo de 1911 por la cual se protocolizan los títulos de propiedad de los terrenos de las parcialidades del Resguardo de Túquerres y Yascual. Túquerres, 1911.

ORTEGA, Roque Roldan y GÓMEZ VARGAS, John Harlod. Fuero Indígena Colombiano. 3 e.d. Santa Fe de Bogotá : Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, 1994. 388 p.

PIEDRAHITA PLATA, Francisco. Autonomía, competencias y recursos de las entidades territoriales en la Constitución Colombiana. Historia del acto legislativo No. 01 de julio 30 de 2001. [en línea]. Colombia. 2001. [citado dic., 2004]. Disponible en Internet : <URL : <http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/cap2a-fpiedrahita-autonomia>>. p. 78.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 1088 Del 10 de junio de 1993. Por el cual se regula la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Títulos I al IV. Bogotá : Imprenta Nacional, 1993. Artículos 1 al 15.

_____. Decreto No 2164 del 07 de diciembre de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. CAPÍTULO V. BOGOTÁ : Imprenta Nacional. 1995. Artículos 21, 22 y 23

_____. Decreto No 159 del 28 de enero de 2002. Artículos 3 y 4

_____. Decreto 1512 del 19 de Julio de 2002 Artículo 1, modificó el inciso 4º del Art. 83 de la Ley 715/01

_____. Documento Conpes social No 57. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Social. Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2002. Versión aprobada de Enero 28 de 2002. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Educación. Ministerio de Salud, 2002.

RODRÍGUEZ GUERRERO, Ignacio. Estudios Geográficos del Departamento de Nariño. [en línea] Pasto : Imprenta Departamental, 1959. [citado ene., 2006]. Disponible en Internet : <URL <http://www.ingeminas.gov.co/gprTrabajoRegionalObservatorio/obsPasto/htn>> p. 4-5.

RODRÍGUEZ Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 10 e.d. Bogotá : Temis, 2003. 44

RODRÍGUEZ ROSALES, Héctor E. Resguardo Indígenas de Yascual. Parte I Y II. [en línea] Colombia. [citado dic., 2005]. Disponible en Internet : <URL : <http://www.xexus.com.co/yascual.htm>.>

SÁNCHEZ BOTERO, Esther. Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos. Bogotá : UNICEF, oficina de área para Colombia y Venezuela, 2003. 54 p.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Quintin Lame y su pensamiento de Liberación Indígena. En : Revista de Estudiantes de Ciencias Política, Facultad de Derecho. Publicado en *Vita-cora*. Año 1, No. 2 (Bogotá, 1997); p. 335-338.

SENTENCIAS

CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Consejero Ponente: Flavio A gusto Rodríguez Arce. Radicación número: 1297 del 14 de diciembre de 2000

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258/01. Autonomía y descentralización territorio. Magistrado Ponente. Dr. Jaime Córdoba Treviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Autonomía financiera y presupuestal de entidades territoriales. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999. . Descentralización. Magistrado Ponente Dr. Fabio Moron Díaz

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-219/97. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-720 de 1999. Descentralización. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-385 de 2003. Autonomía de las entidades territoriales. Ejercicio dentro de límites constitucionales y legales. Magistrado ponente. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054 de 1998. Descentralización y autonomía. Magistrado ponente Dr. Fabio Moron Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 06 de agosto de 1992. Descentralización administrativa, autonomía regional. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-817 del 15 de octubre de 2002. Magistrado ponente. Dr. Eduardo Montealegre Linett.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 de 1996. Entidades Territoriales. Poder de dirección; principio de autonomía de entidades territoriales-limites. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. Centralización política y descentralización Administrativa. Descentralización

Territorial por servicios, desconcentración. Autonomía y Autarquía, Estado Unitarios. Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-105 del 10 de febrero de 2004. Magistrado ponente. Dr.: Jaime Araujo Rentería

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508 de 1997. Autonomía. Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-230 de 1995. Ley 80/93 contratación estatal. Denominación de servidores públicos. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrear Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994. Autonomía. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-195 del 17 de abril de 1997. Autonomía de las Entidades Descentralizadas territorialmente. Tributos y gastos locales. Magistrada Ponente (E): Dra. Carmenza Isaza de Gómez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia .Sentencia C-244 del 27 de febrero de 2001. Descentralización Administrativa. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-520 del 21 de noviembre de 1994. Autonomía territorial. "Situado Fiscal". Descentralización y Autonomía Municipales. Distribución de recursos, ley 60 de 1993. Magistrado ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497 de noviembre de 1994. Autonomía y descentralización administrativas. Magistrado ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 del 30 de marzo de 1993. Estado Unitario. Entidades Territoriales. Descentralización administrativa. Autonomía régimen de contratación Estatales. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-349 de 1996. Diversidad Cultural. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-496 de 1996. Fuero Indígena. Diversidad étnica y cultural. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 del 08 de febrero de 1996. Descentralización y autonomía territorial. Magistrado ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-181 del 10 de abril de 1997. Descentralización por colaboración. Magistrado ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 del 15 de septiembre de 1998. Descentralización, delegación y desconcentración. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495 del 15 de septiembre de 1998. Autonomía de las entidades territoriales. Autonomía fiscal Municipal. Magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-720 de 1999. Entidades Territoriales. - Criterios para clasificar fuentes erógenas y endógenas de financiación. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-127 del 18 de febrero de 2003. Autoridad indígena, facultades, recursos públicos. Descentralización. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Salvamento de voto. Sala Plena. En Sentencia No C-478 de 1992. Magistrado Ponente. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Rentería Jaime Artaujo.