



Conflicto de competencias correlativas al COVID-19 entre autoridades municipales e indígenas de Riosucio, Caldas, en el año 2020¹

Mateo Díaz Andrade*, Roberto M. Romero Cárdenas**

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo determinar el contenido e implicaciones jurídicas de los conflictos de competencias administrativas surgidas entre autoridades municipales e indígenas del municipio de Riosucio, Caldas y el Resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, en el año 2020. Con este fin, se implementó una metodología de tipo cualitativo y con enfoque histórico-hermenéutico, teórico, descriptivo y de campo, mediante la cual se caracterizaron el origen, el alcance y el contenido de dichos conflictos. Como resultado principal, este capítulo encuentra que los conflictos ya existían y que la crisis por el COVID-19 los exacerbó, debido a la falta de claridad en la normatividad sobre el reconocimiento de los territorios indígenas, la gestión de emergencias sanitarias y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave

Autonomía; Competencias, Conflicto de competencias; Convergencia; Covid; Emergencia social, Estados de excepción; Diversidad jurídica; Indígenas; Pluralismo jurídico.

¹ El presente capítulo se deriva de los resultados de la investigación *Conflicto de competencias correlativas al COVID-19 entre autoridades municipales e indígenas de Riosucio, Caldas en el año 2020* desarrollada entre los años 2022 y 2025, para optar al título de magíster en Derecho Público por la Universidad de Caldas. Todas las personas que participaron en la investigación extendieron su consentimiento informado directamente o a través de sus representantes legales.

* Abogado, candidato a magíster en Derecho Público. Personero del municipio de Salamina. Correo electrónico: mateodiaz9103@gmail.com

** Abogado, magíster en Acción Política y Políticas Públicas, candidato a Doctor en Ciencias Jurídicas, docente investigador de la Universidad Católica Luis Amigó, Grupo Jurídicas y Sociales-categoría A de Minciencias, línea Derecho y Sociedad. Correo electrónico: roberto.romeroca@amigo.edu.co, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2409-4860>

Introducción

El pluralismo jurídico es un concepto que destaca la coexistencia de diferentes sistemas legales en una sociedad. Según Sally Engle Merry (2007), antropóloga y jurista, el pluralismo jurídico se refiere a la presencia y la interacción de diferentes órdenes legales y normativos dentro de un sistema político. Esta perspectiva reconoce que el derecho no se limita a una única autoridad central, sino que existe una diversidad de normas y prácticas legales que coexisten y se entrelazan. El pluralismo jurídico, según autores como Merry (2007), permite la adaptación del derecho a las necesidades y valores de diferentes grupos dentro de una sociedad.

Desde esta lectura, no habría necesariamente un conflicto entre diferentes sistemas legales. Como señala Merry (2007), los sistemas legales pluralistas rara vez se encuentran en estado puro o en aislamiento. En cambio, suelen interactuar en la práctica. Esto puede dar lugar a una dinámica compleja en la que diferentes normas y autoridades legales se influyen mutuamente. En ese contexto, el pluralismo jurídico posibilita la flexibilidad y la negociación entre diferentes sistemas legales, lo que puede contribuir a una mayor legitimidad y aceptación de las normas.

Este enfoque reconoce que el derecho no es un concepto estático y uniforme, sino que está en constante evolución y adaptación a las realidades sociales y culturales. Así, el pluralismo jurídico es un concepto fundamental para entender el lugar que busca ocupar el reconocimiento de competencias administrativas y jurisdiccionales por parte de minorías como la indígena, en el seno de sociedades multiétnicas como la colombiana.

En el ámbito internacional, se hace eco del pluralismo jurídico en diferentes instrumentos, dentro de los cuales es obligatorio mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), hito elaborado y creado a partir de referencias legales y culturales de diferentes naciones, buscando unir a los pueblos del mundo en un mismo ideal de reconocimiento de los derechos esenciales y las libertades fundamentales consustanciales a todos los seres humanos.

Entre estas libertades, se cuentan las relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, siendo sujetos de especial protección por parte del Estado y partícipes del valor fundamental de la dignidad inherente a la naturaleza humana. Como titulares natos de esta, es una de las consecuencias obligatorias de esta declaración el reconocimiento de derechos legales y morales que extienda su goce real (Pérez & Polo Caicedo, 2020).

Igualmente, debe mencionarse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966a; 1966b), adoptado por la República de Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (Congreso de Colombia, 1968), el cual inspira el capítulo II y los siguientes de la Constitución Política de 1991, donde se reconocen derechos tan importantes como: el derecho a la familia, los derechos del hombre y de la mujer, derecho a la libertad de culto y religión, necesidad de comprensión y tolerancia entre grupos raciales, prohibición de toda apología de odio racial, entre otros.

Asimismo, es importante mencionar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por medio de la Ley 21 de 1991, con el cual la República de Colombia adopta las normas internacionales y las recomendaciones realizadas frente a los países donde existe presencia de pueblos indígenas y tribales (Congreso de Colombia, 1991).

Los anteriores instrumentos del derecho internacional son especialmente útiles para el análisis de los derechos de los pueblos indígenas, en específico, en lo que se refiere a su autonomía en diversas materias, siendo objeto de este trabajo lo atinente a su capacidad para regular situaciones de emergencia sanitaria y otras correlacionadas. Además, la legislación nacional permite delimitar los posibles escenarios de vulneración de derechos de estas comunidades y, de esa manera, advertir cualquier tipo de discriminación.

La Carta Política de 1991 recoge como uno de sus principios fundamentales el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). El artículo 7 trata sobre este reconocimiento y, a la vez, pone en cabeza del Estado su protección. Es esta disposición, si bien de forma general, el punto de partida para todo estudio constitucional en esta materia. De manera más concreta, en su título VIII, la Carta de 1991 desglosa las reglas y principios de la administración de justicia en Colombia, dentro de la cual se reconoce por primera vez la existencia de una jurisdicción especial indígena (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Igualmente, y como corolario de la nueva concepción de la diversidad y pluralidad como principios del Estado colombiano, los resguardos indígenas se reconocen como autoridades administrativas en el artículo 246, el cual reconoce la forma de gobierno propia de estas comunidades y a sus autoridades para realizar funciones jurisdiccionales dentro de su territorio, siempre y cuando, estas no vayan en contravía de la Constitución y las leyes vigentes (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Como parte de la misma dinámica de reconocimiento, el artículo 176 crea la circunscripción especial indígena y establece cuotas participativas indígenas en el Congreso de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). El artículo 286 dispone lo siguiente:

“son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De este modo, el Estado Colombiano les reconoce por primera vez su derecho a un territorio, apuntándole también a fortalecer y desarrollar su autodeterminación y proveer una justa participación en las decisiones que conciernen al país.

Ahora bien, fenómenos como la pandemia por COVID-19 de la cual el país todavía se recupera², han causado fricciones y presiones inusitadas sobre este reconocimiento del pluralismo jurídico y de la capacidad de autogobierno de los territorios y resguardos indígenas. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 215 Constitucional, el poder ejecutivo en cabeza del presidente de la República declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2020, Decreto 417). Ese estado de emergencia autorizó al presidente de la República a ejercer poderes extraordinarios a través de decretos legislativos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y limitar la extensión de sus efectos.

Más adelante, el Gobierno colombiano expidió el Decreto 749 de 2020, “por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada a partir de la propagación del COVID-19 y el mantenimiento del orden público”. Esta misma norma, extendió a gobernadores y alcaldes la facultad de proferir las instrucciones, los actos y las órdenes necesarias para la debida ejecución y cumplimiento del decreto en los departamentos y municipios del territorio colombiano. Entre estos, se incluye, por supuesto, el municipio de Riosucio, el cual se encuentra ubicado en la zona noroccidente del Departamento de Caldas sobre la variante oriental de la cordillera occidental de Colombia, con una población que oscila los 66 000 habitantes y, de los cuales, casi 60 000 son indígenas pertenecientes a alguno de los cuatro resguardos allí establecidos, con observancia de las disposiciones constitucionales y legales para hacerlo (Resguardo Indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Resguardo Indígena Cañamomo-Lomapieta, Resguardo indígena Escopetera y Pirza y Resguardo indígena de San Lorenzo) (Alcaldía de Riosucio, 2026).

Si se menciona en este escrito al municipio de Riosucio, Caldas, es porque al igual que las demás comunidades indígenas en Colombia, las allí asentadas vivieron bajo el yugo del “hombre blanco” quien de manera tajante y reiterativa solía intervenir en su territorio menoscabando y desconociendo sus derechos. Situación que desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 se ha venido transformando, empero la existencia de conflictos y retos pendientes. En adición, la mención se hace porque este es el ámbito territorial escogido por esta investigación para abordar el entendimiento y problematización de la autonomía admi-

² Según la Organización Panamericana de la Salud, (OPS, 2024), los coronavirus (CoV) “son una gran familia de virus que causan enfermedades que van desde el resfriado común hasta enfermedades más graves”. La epidemia de COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) como “una emergencia de salud pública de preocupación internacional” el 30 de enero de 2020. El Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció el 11 de marzo de 2020 que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) podía caracterizarse como una pandemia. Tras haberse extendido por todo el mundo, afectando un gran número de personas y causando en muchos casos la muerte, sobre todo entre población inmunosuprimida y de la tercera edad.

nistrativa en los resguardos indígenas en Colombia, a propósito de la aludida declaración de pandemia por parte de la OMS y de emergencia económica y social por parte del gobierno colombiano; ambas declaraciones llevaron a un conflicto de competencias administrativas entre autoridades municipales e indígenas correlativas a la emergencia sanitaria.

En sintonía con todo lo anterior, este capítulo se sitúa en el interregno entre la reflexión sobre la existencia del pluralismo jurídico en Colombia y su problematización en escenarios límite como lo fue la declaratoria de emergencia en el país a causa de la pandemia por COVID-19. Se planteó como pregunta de investigación ¿cuál es el contenido e implicaciones jurídicas de los conflictos de competencias administrativas entre autoridades municipales e indígenas en el caso alcaldía municipal de Riosucio, Caldas – Resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, año 2020?

Metodología

Se desplegó una metodología de tipo cualitativo y con enfoque histórico-hermenéutico. La misma es teórica, descriptiva y de campo, en donde a partir de una base documental normativa, jurisprudencial y doctrinal, se caracteriza el origen, el alcance y el contenido de dichos conflictos, junto con un trabajo de campo (entrevistas) *in situ* para determinar a través de un enfoque exploratorio-descriptivo los conflictos de competencia manifestados y su entendimiento por las partes implicadas.

El trabajo de campo se basó en un diseño muestral intencional, seleccionando a los actores clave que ejercieron como autoridades durante la gestión de la pandemia en el año 2020. Se realizaron un total de 2 entrevistas semiestructuradas a profundidad (una al Gobernador Indígena del Resguardo de la Montaña y, la segunda, al Alcalde de Riosucio, Caldas). Los criterios de selección fueron: (1) haber sido la máxima autoridad municipal durante el período de estudio (Alcalde de Riosucio) y (2) haber sido la máxima autoridad del Resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña durante el mismo período (Gobernador Indígena). Las entrevistas, con una duración aproximada de dos horas cada una, fueron grabadas en audio previo consentimiento informado de los participantes, exclusivamente para fines académicos. Luego, se transcribieron y se procesaron mediante un análisis de contenido temático, identificando categorías como ‘conflicto de competencias’, ‘coordinación interinstitucional’ y ‘reconocimiento territorial’.

En investigaciones como la presente, en donde se busca analizar los conflictos de competencias administrativas entre autoridades municipales e indígenas, el método cualitativo es especialmente útil por su capacidad de explorar y comprender la complejidad de las inte-

racciones y tensiones entre los diferentes actores. Según Zúñiga et al. (2023), el enfoque cualitativo “enriquece la investigación al agregar una dimensión humana y contextual a los hallazgos” (p. 9727).

Desarrollo

Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), estas comunidades tienen derecho a la autonomía y al autogobierno en asuntos que les conciernen directamente (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007). La autonomía se basa en el respeto a su identidad cultural, sus sistemas de gobierno y su relación con sus territorios ancestrales.

El reconocimiento y la participación política de las comunidades indígenas son fundamentales para abordar los conflictos de competencias administrativas (Ortiz, 2012). Esto implica garantizar su representación en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal y la inclusión de sus perspectivas en la formulación de políticas públicas. El reconocimiento de su derecho a la consulta previa, libre e informada es esencial para garantizar que las decisiones que afecten a sus territorios y recursos sean tomadas de manera consensuada y respetuosa.

Como lo afirma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos “tienen derecho a la libre determinación y a su desarrollo económico, social y cultural” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007), esto implica el fortalecimiento de instituciones propias y la garantía de su participación activa en la vida política del país.

Dentro de ese propósito, el Estado colombiano está en mora de constituir las llamadas Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), previstas por la Constitución de 1991 como parte del ordenamiento político-administrativo junto con los departamentos, los distritos y los municipios. En Colombia, al día de hoy, pueden hallarse algunas zonas periféricas no ordenadas territorialmente, sobre todo en departamentos poco urbanizados o con fuerte presencia de pueblos indígenas que carecen de autoridades públicas consolidadas y del reconocimiento del Estado en materia de competencias presupuestales, administrativas y normativas para el ejercicio del poder público, que no obstante han conformado sistemas propios de gobierno (Ballesteros, 2024).

En línea con lo planteado, este trabajo se referirá a la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, realizada por el Gobierno de Colombia a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, por el término de 30 días

calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto (Presidencia de la República de Colombia, 2020); el cual fue extendido mediante el Decreto 637 de 2020. Como resultado de la pandemia por COVID-19, desde el 17 de marzo de 2020 hasta este momento se emitieron un total de 115 decretos legislativos, de esta forma la Corte Constitucional realizó el control correspondiente de 57 decretos exequibles, 51 con exequibilidad parcial y 7 inexecutable.

Además de que algunos de estos decretos limitaban ciertos derechos como la libertad de tránsito, de asociación y de reunión, también concentraban el grueso de las competencias administrativas en el nivel central de la administración pública, autoridad que se distribuía en diferentes grados entre los demás niveles de la rama ejecutiva, incluyendo a los municipios y a otras figuras como los resguardos indígenas, y entre ellos, el Resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña. Empero, en el nivel local, no siempre estuvo clara la forma en que esas competencias debían ejercerse.

El Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 no contempló ninguna disposición específica a propósito de las competencias en los resguardos indígenas. Esto dejó abierta la puerta para conflictos de competencias administrativas en la materia, toda vez que no se determinó de forma expresa si estos últimos serían autónomos en sus decisiones respecto de los alcaldes municipales, sin más límites que los impuestos por el Gobierno Nacional y las gobernaciones. O si, por el contrario, las autoridades municipales podían imponer y/o supervisar la gestión administrativa de la pandemia desde la bioseguridad en los resguardos indígenas dentro de su circunscripción.

Igualmente, las recomendaciones para los grupos étnicos del protocolo contenido en la Resolución 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, dan por sentada la capacidad de los resguardos indígenas para gestionar las medidas administrativas de bioseguridad. Así, durante la pandemia de COVID-19 en Colombia, la coordinación entre los resguardos indígenas y las alcaldías fue un requisito insoslayable para implementar las medidas de bioseguridad y proteger la salud de las comunidades indígenas y las no indígenas. Este deber de coordinación entre alcaldías, los cabildos y resguardos indígenas debía involucrar la planificación y ejecución de acciones conjuntas, teniendo en cuenta sus particularidades, en desarrollo directo de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991. Además, esta necesidad imperativa de coordinación se desprende de lineamientos específicos como la Resolución 666 de 2020 y el Decreto 632 de 2018.

Caso Nuestra Señora Candelaria de la Montaña. Conflictos territoriales y administrativos en la gestión de la emergencia por COVID-19

En el año 2020, el municipio de Riosucio expidió el Decreto N.º 059 de 2020, por medio del cual se adoptaron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, de conformidad con el Decreto 417 de 2020, entre las que sobresalen el aislamiento preventivo obligatorio y la restricción de circulación de las personas, con el fin de evitar las aglomeraciones. Así como también se adoptaron una gran variedad de decretos y directrices por parte de la Administración Municipal, inclinados a garantizar la salud pública y la vida de todos los habitantes del territorio de Riosucio, Caldas.

Sin embargo, al momento de tomar estas determinaciones no se tuvo en cuenta el enfoque diferencial étnico como ejercicio de construcción participativa que permitiera garantizar en igual medida los derechos de la población indígena. Ello posiblemente, bajo una interpretación taxativa del Decreto 749 de 2020 por parte del gobierno municipal, el cual, como ya se dijo, confirió a gobernadores y alcaldes la competencia para proferir instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución y cumplimiento del decreto; sin embargo, el enfoque diferencial étnico se pasó por alto (Játiva, 2020), en el entendido de que la cabeza de los resguardos indígenas son sus gobernadores elegidos y reconocidos por la comunidad a la que representan.

Como consecuencia, se produjo un profundo malestar entre los grupos poblacionales étnicos, políticos y sociales en general, ocasionando que la población indígena Embera-Chamí (la etnia que hace presencia en todos los resguardos de Riosucio), en ejercicio de la autonomía normativa de la que es titular en virtud del Convenio 169 de la OIT, por la Ley 21 de 1991, que lo ratifica, y por la Constitución de 1991, en su artículo 7, estableciera otras medidas internas, no necesariamente incompatibles, de acuerdo con sus usos y costumbres, además de sus valores y cosmovisiones de cómo afrontar la emergencia. Entre las medidas se encuentra el establecimiento de condiciones para la entrada a su territorio —lo que iba en muchos casos en aparente contravía con derechos tan importantes como el de libre locomoción, el acceso a la propiedad privada y en lo referente a las atribuciones de los alcaldes—; contexto social y político que generó confusión, desagrado y una pugna permanente entre quien tenía o no el poder de expedir actos administrativos o decretos dentro del territorio, a propósito de la emergencia por COVID-19.

La situación del Resguardo La Montaña no fue un hecho aislado. Estudios como el de Flores Gonzales et al. (2023), documentan conflictos similares en otros departamentos del país, donde la falta de directrices claras del gobierno nacional y la superposición de autoridades (alcaldías, gobernaciones, cabildos) generaron tensiones en el manejo de la pandemia,

especialmente en temas de circulación y control territorial. Esto sugiere que el caso de Riosucio, si bien con particularidades (como la disputa por el reconocimiento formal del resguardo), es un ejemplo paradigmático de una falla sistémica en la coordinación intergubernamental con entidades indígenas.

Resultados

En el caso del Resguardo Nuestra Señora Candelaria de La Montaña, es importante determinar, en primer lugar, el estatus jurídico del mismo: “la Montaña” es un resguardo de origen colonial, esto es, fue reconocido por autoridades españolas durante la colonia, pero no lo ha sido oficialmente durante el periodo republicano colombiano. Esto genera un primer punto de fricción respecto de las autoridades municipales de Riosucio que, pueden hacer uso de esta situación de indeterminación jurídica contemporánea, para desconocer la capacidad de autogobierno de ese resguardo en particular.

Con todo, para el momento en que se expide el Decreto 417 de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional declaró el primer Estado de Emergencia Económica y Social, el alcalde municipal de Riosucio, quien se reconocía como mestizo no perteneciente a uno de los territorios indígenas que se sobreponen al territorio municipal, no consideraba al resguardo La Montaña un legítimo territorio indígena, apelando a la inexistencia de un acto administrativo contemporáneo posterior a la Constitución de 1991 por parte del Ministerio del Interior en ese sentido.

La postura de la administración municipal se sustentó en una visión monista del derecho, de raíz kelseniana, que no concibe la existencia de sistemas jurídicos válidos por fuera del Estado; esta perspectiva choca frontalmente con el pluralismo jurídico adoptado por la Constitución de 1991, punto esencial para entender el problema jurídico que aquí se examina, toda vez que, de aceptarse la tesis de la inexistencia del resguardo a la luz de una interpretación formal y monista del derecho (Kelsen, 1960), el municipio resultaría en la única entidad competente para tomar medidas de bioseguridad en todo su territorio, incluyendo a las comunidades indígenas asentadas en La Montaña.

En todo caso, las autoridades indígenas del resguardo La Montaña (el resguardo tiene una junta directiva, en donde tienen asiento el gobernador departamental, el gobernador indígena, el alcalde del resguardo, el fiscal, el secretario y el tesorero), asistidas por la Guardia Indígena y apoyadas por la Gobernación del Departamento de Caldas, expidieron diversas resoluciones internas para gestionar administrativamente la pandemia por COVID-19 dentro de su territorio, a las cuales se tuvo acceso a través de derecho de petición presentado el 6 de agosto de 2022 y contestado favorablemente el 22 de agosto de 2022 por parte

del señor Javier Alonso Salazar, entonces Gobernador del Resguardo La Montaña. Todas las resoluciones se fundamentaron jurídicamente en las facultades entregadas por los Usos y Costumbres, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y los artículos 7, 11, 246, 330 y demás que reconocen el pluralismo jurídico de la Constitución Política de 1991.

Por su parte, el municipio de Riosucio, en cuyo territorio se encuentra el resguardo de la Montaña, adoptó diversas medidas administrativas de bioseguridad y conexas dirigidas a afrontar la pandemia, a las cuales se tuvo acceso a través de solicitud presencial directa en la sede de la alcaldía. Todos los decretos de la alcaldía, firmados por el alcalde Marlon Alexander Tamayo Bustamante se fundamentaron jurídicamente en las facultades entregadas por la Ley 1523 de 2012 y en el artículo 91 de la Ley 137 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y por los artículos 2, 24, 189, 315 de la Constitución Política de 1991, entre otros.

Ahora bien, al realizar un análisis comparativo de las medidas administrativas de bioseguridad y relacionadas para el manejo de la pandemia en el resguardo La Montaña y en la alcaldía municipal de Riosucio, se pueden encontrar tanto similitudes como diferencias (ver Tablas 1 y 2):

Tabla 1. Similitudes

Medidas de bioseguridad	Restricciones de actividades
Ambas autoridades incluyen medidas de bioseguridad como el uso obligatorio de tapabocas y el aislamiento social obligatorio.	Ambas autoridades imponen restricciones a actividades masivas y a la circulación de personas fuera de las excepciones determinadas por el Gobierno Nacional.
Sanciones	Enfoque en control territorial
Tanto el resguardo indígena como el municipio de Riosucio incluyen sanciones para quienes no cumplan con las medidas establecidas.	Ambos establecen controles territoriales, aunque el resguardo indígena incluye específicamente a la Guardia Indígena para hacer cumplir las medidas. La Policía Nacional y la fuerza pública en general apoya a las dos autoridades.

Tabla 2. Diferencias

Especificidad de medidas	Comunicación y coordinación
Las resoluciones del resguardo indígena tienden a ser más específicas en cuanto a que buscan limitar horarios de atención y prohibir consumo de licor en sitios determinados de su territorio, mientras que los decretos municipales son más generales en replicar las medidas nacionales.	Las resoluciones del resguardo indígena incluyen la necesidad de coordinar con la fuerza pública y la Guardia Indígena y comunicar decisiones al Alcalde de Riosucio, un aspecto que no se menciona en ninguno de los decretos municipales examinados, es la comunicación o coordinación con los resguardos.
Restricciones de circulación	Control de establecimientos comerciales
Las resoluciones del resguardo indígena detallan más específicamente las restricciones de circulación, incluyendo la prohibición de vehículos mixtos de servicio público y particular en ciertos días.	Las resoluciones del resguardo indígena incluyen medidas más estrictas para controlar establecimientos comerciales, incluyendo la pérdida de licencia de funcionamiento o restricción de libertad, mientras que los decretos municipales se centran más en multas.

A partir de lo anterior, se evidencia que ambas autoridades, civiles e indígenas, abordaron la gestión administrativa de la pandemia de COVID-19 con un enfoque en medidas de bioseguridad y restricciones de actividades para proteger a sus respectivas comunidades. Sin embargo, el Resguardo Indígena La Montaña tuvo un enfoque más específico y detallado en la implementación y cumplimiento de estas medidas, reflejando su contexto y necesidades particulares. Se destaca de ambos casos: primero, que desde la normatividad municipal no se refleja ningún afán de comunicación o coordinación con los resguardos indígenas y, segundo, que las medidas son intrínsecamente semejantes, respetuosas de las medidas de orden nacional y homogéneas en su periodo de aplicación y objetivos.

Según el Gobernador del Resguardo La Montaña, hubo inconvenientes con la Administración Municipal de Riosucio, específicamente con el alcalde, quien —según él—, desconocía que las autoridades indígenas tenían jurisdicción dentro de su propio territorio. Afirma el gobernador que el alcalde municipal emitió decretos sin considerar a las autoridades indígenas y sin respetar los usos y costumbres que los identifican (comunicación personal, 2022).

Asimismo, reveló en la entrevista que también surgieron diferencias con algunos miembros de la comunidad campesina y mestizos quienes, a pesar de convivir dentro del territorio, no se identificaban con las autoridades ancestrales y, por tanto, no se sentían obligados a obedecer las resoluciones internas, aun cuando eran medidas que buscaban la protección de todos los habitantes del territorio, fueran indígenas o no. Como resultado, refiere el gobernador que esas personas, visiblemente descontentas, se opusieron a la autoridad tradicional en los puestos de control, llegando a intentar agredir a la Guardia Indígena. Sin embargo, resalta que el resguardo siempre contó con suficientes alimentos dentro del territorio (comunicación personal, 2022).

Ahora bien, para hacer respetar los puestos de control, refirió el gobernador que se utilizó a la Guardia Indígena, la cual en ocasiones contó con el apoyo del Ejército Nacional. Además, respecto de los conflictos de competencia y falta de coordinación, refirió que se llevaron a cabo varias reuniones con la Alcaldía Municipal, la Gobernación de Caldas y la Defensoría del Pueblo, en el marco de las cuales la Gobernación reconoció la razón de las autoridades indígenas como pueblos originarios y solicitó el respeto a sus facultades y decisiones dentro de su territorio (comunicación personal, 2022).

Desde el punto de vista del Gobernador Indígena, desde 1991, la Constitución ha establecido las bases de las competencias para tomar medidas de sanidad y cuidado, pero la pandemia de 2020 fue una situación extraordinaria sin precedentes. La legislación provee mecanismos para enfrentar tales situaciones, como las facultades otorgadas al presidente para emitir decretos sin desconocer derechos fundamentales (comunicación personal, 2022).

Finalmente, sobre las consecuencias de los conflictos de competencias administrativas durante la pandemia en su territorio, el gobernador expresó que estos generaron una mayor brecha y tensión entre la comunidad indígena y no indígena, afectando la convivencia que debería caracterizar a la comunidad en general (Flores Gonzales et al., 2023).

La segunda entrevista se realizó con el Alcalde del municipio de Riosucio, en funciones durante la pandemia, quien señaló dificultades numerosas para hacer cumplir las medidas administrativas por él tomadas para afrontar la crisis sanitaria. A pesar de que se emitieron decretos municipales y se dieron instrucciones a la comunidad para salvaguardar la vida, la integridad y la salud, adujo que lograr que la comunidad comprendiera la situación fue extremadamente complejo. Muchas personas no seguían las directrices o mostraban resistencia a acatar las normas (comunicación personal, 2022).

Específicamente, con los resguardos indígenas, la situación fue complicada. Señala que mientras la administración municipal emitía directrices de obligatorio cumplimiento, los resguardos también imponían sus propias directrices y horarios a su comunidad. Según el alcalde, al inicio de la pandemia, los resguardos emitieron directrices en contra de la vacunación cuando aún no había casos positivos de COVID en el municipio (comunicación personal, 2022). El alcalde considera que el hecho de que cada resguardo tuviese su propia organización, gobierno, sistema de salud y autoridades, como la Guardia Indígena, complicaba aún más la situación. En este punto, señala que se creó confusión para los habitantes entre seguir las directrices municipales, que aplicaban principalmente al área urbana, y las directrices de los gobernadores indígenas, lo que generó un entorno de administración conflictivo (comunicación personal, 2022).

Para la administración municipal hubo conflictos de competencia con los cuatro resguardos del municipio, siendo el más problemático el Resguardo Indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, objeto de este estudio. Señala el alcalde que este resguardo no está reconocido oficialmente por el Ministerio del Interior, lo que genera conflictos entre la comunidad campesina mestiza y la comunidad indígena que reclama derechos territoriales en la parte norte del municipio (comunicación personal, 2022).

Durante la entrevista, el alcalde recuerda que, en la pandemia, la comunidad indígena estableció bloqueos y retenes, limitando el acceso y salida del territorio, afectando no solo a personas, sino también la llegada de insumos agrícolas y personal técnico de empresas locales. La situación llevó a enfrentamientos entre las dos comunidades y a la necesidad de intervención de organismos de control, policía, ejército y la gobernación para moderarla.

Para resolver estos conflictos, se convocaron a todas las autoridades pertinentes para mediar en la situación. Representantes de la comunidad indígena, la comunidad mestiza campesina, la alcaldía municipal, el gobierno departamental, el Ministerio Público, la Defen-

soría del Pueblo y la Personería participaron en diálogos para concertar soluciones sobre desplazamientos, horarios y permisos. La mediación permanente fue necesaria debido a la importancia territorial del resguardo, que posee una riqueza hídrica, flora y fauna significativas para todas las partes involucradas (comunicación personal, 2022).

Según el entrevistado, el análisis de la situación por parte de equipos jurídicos y científicos del Gobierno Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud resultó en directrices acertadas a nivel nacional. Estas directrices fueron adoptadas por alcaldes y gobernadores para lograr que las personas se resguardaran en sus casas, usaran mascarillas obligatoriamente y evitaran salir, sobre todo, si poseían enfermedades de base. Las decisiones tomadas ayudaron a minimizar el impacto económico en la canasta familiar y garantizaron el pago de servicios públicos. Aunque Colombia sufrió pérdidas humanas significativas, las medidas fueron consideradas acertadas y efectivas para el bienestar de la mayoría de la población (comunicación personal, 2022).

En Riosucio, la administración se complicó debido a la falta de claridad sobre las competencias de las autoridades indígenas y municipales. Es crucial que el Ministerio del Interior intervenga para definir los límites de las competencias de cada autoridad (comunicación personal, 2022). Así, el alcalde refiere que estos conflictos de competencias administrativas, durante la pandemia, agudizaron el conflicto histórico entre la comunidad mestiza y la comunidad indígena en Riosucio, Caldas, lo que afectó la convivencia y exacerbó las tensiones sociales existentes (comunicación personal, 2022).

Finalmente, si bien el conflicto tiene una raíz en el pluralismo jurídico, su manifestación más aguda fue administrativa. Esto revela que el problema no es solo de reconocimiento normativo, sino de falta de articulación en un Estado descentralizado. La ausencia de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) consolidadas impide que operen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad propios de la organización territorial, dejando a los resguardos en un limbo jurídico expuesto nítidamente, con emergencias como la del COVID-19.

Conclusiones

En este trabajo de investigación, el pluralismo jurídico en Colombia se destacó por su importancia y por ser el tema sociojurídico de fondo, entendido como fenómeno del derecho público en el que la coexistencia de múltiples sistemas legales en el seno de un Estado Unitario permite a las comunidades indígenas ejercer funciones jurisdiccionales y administrativas dentro de sus territorios, incluso en el marco de Estados de Excepción. Este reconocimiento de la diversidad normativa es vital para la conquista y mantenimiento de la

paz y de la equidad dentro de la sociedad colombiana en la que, cuando hay dudas sobre la capacidad de los pueblos indígenas para autogobernarse de forma coordinada con el ordenamiento jurídico nacional, surge el conflicto y la zozobra (Llano & Velasco, 2023).

Como ejemplo de lo anterior, durante la pandemia de COVID-19 en el año 2020, se evidenciaron conflictos de competencias entre las autoridades municipales y las indígenas en Riosucio, Caldas. La emergencia sanitaria exacerbó las tensiones preexistentes en el territorio riosuceño debido a la falta de claridad en las responsabilidades y competencias de cada nivel de gobierno. Este escenario puso de manifiesto la necesidad de un reconocimiento inequívoco y completo por parte del Gobierno Nacional hacia resguardos como La Montaña, para evitar tesis abiertamente inconstitucionales según las cuales esos territorios no gozan de autonomía, así como para gestionar situaciones de crisis, respetando juntamente la autonomía de los pueblos indígenas.

Asimismo, quedó en evidencia la absoluta necesidad de coordinación y colaboración entre las diferentes entidades y niveles de gobierno para la gestión de la pandemia. A pesar de las directrices nacionales, la falta de claridad en las competencias generó conflictos que podrían haberse mitigado con una mejor organización y comunicación interinstitucional. De allí la necesidad de establecer mecanismos más efectivos para coordinar las acciones durante hipotéticas emergencias futuras; si bien la verdadera solución pasa por la expedición de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que supere los vacíos y limitaciones de la Ley 1454 de 2011 y los Decretos 1953 de 2014 y 632 de 2018 que omitieron lo referente a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas y su financiamiento (Presidencia de la República de Colombia, 2014; 2018).

En la pandemia, según el trabajo realizado, estos conflictos surgieron debido a la falta de claridad en la normatividad sobre el reconocimiento de los territorios indígenas, la gestión de emergencias sanitarias y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Se verificó al respecto que tanto las autoridades municipales como las indígenas implementaron medidas de bioseguridad y restricciones de movilidad que, a menudo, contradecían o ignoraban las decisiones de su contraparte. Esto provocó tensiones sobre quién tenía la autoridad prevalente para imponer y hacer cumplir estas medidas dentro del territorio del resguardo. Además, hubo desacuerdos sobre la distribución de recursos y la implementación de protocolos de salud específicos para las comunidades indígenas, sobre todo, con el gobierno central.

Los conflictos se resolvieron a través de la mediación interinstitucional del Gobierno Nacional y de la Gobernación de Caldas. En algunos casos, se lograron acuerdos de colaboración y coordinación entre las autoridades municipales e indígenas, basados en el diálogo y la negociación directa. En otros, intervino el gobierno departamental o nacional para mediar y establecer directrices más claras. Sin embargo, la resolución de estos conflictos fue en general insuficiente y dejada al azar o a la paciencia de las comunidades.

Pudo observarse que sí se presentaron varias vulneraciones a los derechos de las comunidades indígenas. En efecto, las medidas implementadas por las autoridades municipales a veces ignoraron el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y autogobierno, lo cual está establecido en la Constitución de 1991 según su concepción de Estado diverso y el Convenio 169 de la OIT. Desde el municipio de Riosucio, se omitió toda comunicación o diálogo con las autoridades indígenas de La Montaña, e incluso se cuestionó su legítima existencia.

En el futuro y de acuerdo con lo investigado en el marco de este proyecto, es esencial depurar las competencias de las autoridades municipales e indígenas a través de una legislación específica que defina roles y responsabilidades en situaciones de emergencia sanitaria. Además, se extrañan mecanismos de coordinación como, por ejemplo, comités de emergencia conjuntos, la capacitación de autoridades en la gestión de emergencias y el reconocimiento formal de las prácticas tradicionales de manejo de crisis. También es vital promover el respeto mutuo y la colaboración interinstitucional (Guerrero Zarco, 2021).

Referencias

- Alcaldía de Riosucio, Caldas. (2020, 23 de marzo). *Decreto 059 de 2020, por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria impartidas mediante el Decreto N.º 457 del 22 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Municipal de Riosucio. <https://www.riosucio-caldas.gov.co/Transparencia/Normatividad/Decreto%20N%20059%20de%20%202020.pdf>
- Alcaldía de Riosucio, Caldas. (2026, 23 de abril). *Información del municipio*. <https://www.riosucio-caldas.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*.

Ballesteros, J. (5 de mayo de 2024). *Entidades territoriales indígenas: 33 años en deuda* [Entrada en un sitio web]. Razón Pública. <https://razonpublica.com/entidades-territoriales-indigenas-33-anos-deuda/>

Congreso de Colombia. (1968). *Ley 74 de 1968. Por medio de la cual se aprueba el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”*.

Congreso de Colombia. (1991). *Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 137 de 1994. Por la cual se regula los Estados de Excepción en Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13966>

Flores Gonzales, E., Marca Marca, J. P., Vidal Durán, D., Moldes Alvarado, S., Sonco Suri, J., Lijerón Aponte, M., & Revollo Herbas, A. (2023). *Pueblos indígenas y gestión de la pandemia por COVID-19. Vulneración a los derechos de los pueblos indígenas y a sus territorios*. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. <https://www.iwgia.org/es/documents-and-publications/documents/700-covid-19-y-pueblos-indigenas-cejis/file.html>

Guerrero Zarco, L. A. (2021). *Los principios de articulación y cooperación para la implementación de políticas públicas. Un análisis desde la gobernanza a la “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” Conpes 3950 en los municipios de Villa del Rosario y Puerto Santander* [Trabajo de grado de maestría]. Repositorio Séneca. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/b290e662-eaf1-4c7f-b5c2-37684f577aa0>

Játiva, H. (2020). *Los Estados de Excepción en Colombia y la aplicación de control de constitucionalidad. Un análisis a la emergencia social producto del COVID-19* [Trabajo de grado]. Repositorio Digital-Universidad CES. <http://hdl.handle.net/10946/4902>

Kelsen, H. (1960). *Pure Theory of Law* [Teoría pura del derecho]. University of California Press.

Llano, J. V., & Velasco, N. (2023). El derecho al territorio indígena: protección internacional y reivindicaciones locales. *Novum Jus*, 17(3), 402-429.

- Merry, S. E. (2007). Pluralismo jurídico. En S. E. Merry, J. Griffiths, & B. Z. Tamanaha (Eds.), *Pluralismo jurídico* (pp. 87-141). Siglo del Hombre.
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2020). *Resolución 666 de 2020. Por la cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*
- Organización Panamericana de la Salud. (2020, 11 de marzo). *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia* [Entrada en un sitio web]. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- Organización Panamericana de la Salud (30 de julio de 2024). *Enfermedad por el coronavirus (COVID-19)* [Entrada en un sitio web]. <https://www.paho.org/es/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>
- Ortiz, O. (2012). Pluralismo, multiculturalismo y su reconocimiento en la Constitución de 1991 en la jurisdicción especial indígena. *Revista Cultural Unilibre*, 2, 30-36. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/revista_cultural/article/view/4009
- Pérez, V., & Polo Caicedo, M. (2020). Pluralismo jurídico en Colombia: Una vista a la aplicación de la justicia ancestral de las comunidades indígenas y negras. *Revista Saber, Ciencia y Libertad en Germinación*, 13, 45–49.
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Decreto 632 de 2018. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164152>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 417 de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 749 de 2020. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=126400>
- Zeballosf-Cuathin, A. A. (2021). *Derechos indígenas, neoconstitucionalismo (s) y justicias en Colombia* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/items/e202570e-7896-407a-af39-e307f1528f41>
- Zúñiga, P. I. V., Cedeño, R. J. C., & Palacios, I. A. M. (2023). Metodología de la investigación científica: guía práctica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4), 9723-9762.