

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2023

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

ANÁLISIS DEL PLAN DECENAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA (2017-2027),
IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA ESPECIAL INDÍGENA (JEI) EN COLOMBIA
Y SUS AVANCES (2017-2022)

Monroy Quecán Giovanni

Asesor: Fontaine Guillaume Francis

Lectores: Narváez Quiñónez Iván Tarcicio

Ravelo Méndez Rasine de Jesús

Quito, octubre de 2024

Dedicatoria

A los padres espirituales por permitirme recorrer este camino de aprendizajes.

Al amor de la vida, Camila, que con su amor profundo me ha sostenido en el camino.

También a mi hija, Anahuac, por enseñarme y cuidarme estos años.

A mi Madre, quien ha sido la llama constante que ilumina...

Epígrafe

Quyca Zaitania, chie epquabien chumain hui atyuca asucune, ucoza aguquy Chiminigagua ahyca aiza
ban chie quisca; tymanso cuhuma quyhyn uac ainyquy ysy quycan fuyza ananga nga sica nzona
fihazca chiez azanga yc abtyu, hischa histuc zona yc achinansuca.

La justicia es como la luz, que al liberarse ilumina el camino.

—Pensamiento del Pueblo Muysca

Índice de contenidos

Resumen	10
Agradecimientos	11
Introducción	12
Capítulo 1. Diseño de política y metodología	24
1.1. Marco analítico	24
1.1.1. El enfoque neoinstitucional en el análisis y diseño de políticas públicas	25
1.1.2. El diseño de políticas públicas	27
1.1.3. Los instrumentos de políticas públicas	28
1.1.4. Causalidad: determinismo, realismo y asimetría	30
1.2. Metodología y método.....	33
1.2.1. Reconstitución de procesos.....	35
1.2.2. Lógica bayesiana.....	38
1.2.3. Tests empíricos	40
Capítulo 2. Selección de casos, operacionalización del mecanismo causal y análisis de congruencia	46
2.1. Operacionalización del mecanismo causal	47
2.1.1. Entidad (D): Objetivos de participación en la política de justicia	50
2.1.2. Entidad (A): Cambios institucionales en la política de justicia respecto de la participación de Pueblos Indígenas (PI).....	51
2.1.3. Entidad (B): Ajuste del sistema institucional al cambio de la política de justicia ..	52
2.1.4. Entidad (C): Adopción de un estilo de implementación coherente con el cambio institucional y de política	53
2.1.5. Entidad (R): Avances en la implementación de la JEI en la política de justicia.....	55
2.2. Selección de casos	56
2.3. Análisis de congruencia.....	63
2.4. Armonización interjurisdiccional	69

Capítulo 3. Presentación de resultados del mecanismo causal (<i>process traicing</i>)	71
3.1. Pueblos originarios en Colombia y sistemas propios de justicia.....	71
3.2. Evidencias encontradas.....	73
3.2.1. Entidad D: la agenda de participación indígena	73
3.2.2. Entidad A: Formulando concertadamente con pueblos indígenas	79
3.2.3. Entidad B: Coordinación, ampliando la participación de los pueblos indígenas....	83
3.2.4. Entidad C: Interacciones políticas y pueblos indígenas.....	90
3.2.5. Entidad R: Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO	98
3.3. Evaluación Bayesiana de las Evidencias	108
Conclusiones	110
Referencias	115
Anexos	121
Anexo 1. Análisis del Plan decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), implementación de la Justicia Especial Indígena (JEI) en Colombia y sus avances (2017-2022).....	121
Anexo 2. Entidad (A). Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia.....	122
Anexo 3. Entidad (B). Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena	123
Anexo 4. Entidad (C). Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles	124
Anexo 5. Entidad (R). Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO.....	125

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Instrumentos NATO.....	29
Tabla 1.2. El proceso teórico del diseño de políticas	31
Tabla 1.3. Tipología de ontologías y metodologías para la investigación en ciencias sociales.....	35
Tabla 1.4. Variantes del método de reconstitución de procesos	37
Tabla 1.5. Tests empíricos.....	41
Tabla 1.6. Observaciones empíricas esperadas	43
Tabla 2.1. Mecanismo Causal de la implementación de la justicia propia basado en el diseño realista de Políticas Públicas	48
Tabla 2.2. Atributos de los objetivos de participación en la política de justicia	58
Tabla 2.3. Operacionalización del resultado	60
Tabla 2.4. Tabla de la verdad (QCA) membresía del detonante y del resultado.....	61
Tabla 2.5. Tipología de casos.....	62
Tabla 3.1. Número de espacios técnicos interinstitucionales de identificación fuentes de financiación para el fortalecimiento de la COCOIN y de otros escenarios similares de tipo local y regional	88
Tabla 3.2. Inversión a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	95
Tabla 3.3. Formalización bayesiana sobre tests positivos.....	109

Lista de abreviatura y siglas

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
APP	Asociación Público-Privada
CC	Corte Constitucional de Colombia
CE	Consejo de Estado de Colombia
CN	Constitución Nacional Política de Colombia de 1991
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCYF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
JEI	Jurisdicción Espacial Indígena
JO	Jurisdicción Ordinaria
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
MPC	Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas
PDSJ	Plan Decenal del Sistema de Justicia en Colombia 2017-2027
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PI	Pueblos Indígenas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro

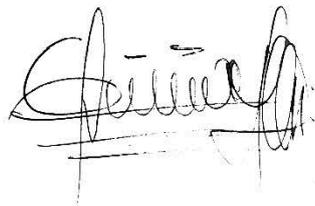
SPA	Sistema Penal Oral Acusatorio
UAV	Unidad de Atención a Víctimas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
MI	Ministerio del Interior.

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Giovanni Monroy Quecán, autor de la tesis titulada “Análisis del Plan decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), implementación de la Justicia Especial Indígena (JEI) en Colombia y sus avances (2017-2022)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2024.



Firma

Giovanni Monroy Quecán

Resumen

La presente investigación identifica el mecanismo causal que establece la relación causal entre la implementación efectiva de la JEI, a partir de una armonización interjurisdiccional, y el fortalecimiento de la libre determinación de los pueblos originarios en Colombia. Todo esto como producto de un proceso asumido desde la experiencia institucional, que ha llevado a los gobiernos a realizar ajustes continuamente sobre los instrumentos y objetivos de la política pública, en una dinámica que resulta de las interacciones propias con actores estatales, con pueblos indígenas y con actores no estatales.

Para esto se analizaron algunos casos de políticas de justicia en países de América Latina, profundizando el estudio en el periodo 2017-2022 a partir de la implementación del Plan Decenal de Justicia en Colombia (2017-2027), del que, aunque no ha finalizado, es importante destacar los avances y los retos de los que ha sido objeto para su implementación en el marco de una armonización interjurisdiccional en este país con respecto a los pueblos originarios. Allí se evidencian, de esta manera, elementos que permiten mejorar el diseño de las políticas públicas de justicia en los países de América Latina. Esta investigación se sustenta teóricamente en el marco analítico del diseño de políticas públicas y en el realismo crítico. La investigación está guiada, asimismo, por el método cualitativo de reconstrucción de procesos (*process traicing*) para el respectivo análisis causal.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todas y cada una de las gentes que acompañaron directa e indirectamente esta construcción académica.

Al profesor Guillaume Fontaine por ayudarme a dilucidar cada uno de los elementos de política pública.

Al profesor Iván Narváez, por compartir su conocimiento y su experiencia: sus orientaciones fueron fundamentales en todos y cada uno de los pasos dados en el proceso hasta ahora.

A mi pueblo por darme la fuerza para seguir formándome para proteger el territorio del que vengo.

Al movimiento indígena de Colombia, en especial a los compas y las compas de la COCOIN, que siempre estuvieron dispuestos a colaborar haciendo aportes importantes en esta construcción que termina siendo también colectiva.

Introducción

Existe en América Latina un agotamiento institucional promovido a partir de mecanismos que están determinados por la capacidad limitada de los Estados, la desigualdad socioeconómica y la inestabilidad económica y política en la región (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 50-52). Además, organismos internacionales económicos como el FMI han influenciado en América Latina para auspiciar un modelo de desarrollo económico sin tener en cuenta, muchas veces, las dinámicas propias y las luchas de los pueblos originarios en busca de la reivindicación de sus derechos.

Según la CEPAL (2014), en su informe sobre pueblos indígenas en América Latina, a partir de los censos realizados en la región, se estima que la población indígena en 2010 era cercana a los 45 millones de personas. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad de población originaria según los diferentes países, siendo México, Perú y Bolivia los que tienen la mayor cantidad, mientras que Costa Rica y Paraguay tienen la menor. Esta población originaria en América Latina está compuesta por más de 400 grupos distintos, desde pequeñas comunidades amazónicas hasta sociedades campesinas de los Andes, que suman varios millones de personas. Además, existe una población significativa en áreas urbanas debido a la migración, lo que ha dado lugar a la aparición de barrios indígenas en grandes ciudades como México (D.F.), Lima, Bogotá, Quito y Santiago, lo que ha llevado a las comunidades originarias a vivir una nueva realidad de marginalidad.

En Colombia, como en otros países de América Latina, la situación actual de los pueblos indígenas se remonta a las legislaciones coloniales y de la época independentista. Antes de la conquista española, gran parte del territorio actual del país estaba integrado a partir de un régimen altamente estructurado bajo el dominio de diferentes grupos originarios. Para el caso particular colombiano, la justicia de los pueblos originarios tiene antecedentes que se remontan a la época colonial, momento en el que se aplicaban sistemas de pensamiento ancestrales y se administraba la justicia a través de ellos (Castillo 2010). En la actualidad, la Constitución Política de Colombia reconoce y regula la administración de justicia por parte de los pueblos en sus territorios.

En las últimas décadas, las constituciones de América Latina comenzaron a reconocer la existencia y algunos derechos específicos de las comunidades originarias en el contexto de las políticas integracionistas. Así lo hicieron países como Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Chile (1993), Perú (1993), Argentina

(1994), Bolivia (1994), México (1997) y Ecuador (2008), entre otros. Esto supuso un avance en el uso del sistema normativo desde la visión propia de cada pueblo solo para casos menores y entre indígenas. Para la década de los noventa se reconoció, por ende, la importancia de garantizar la pluralidad jurídica y el derecho a la identidad cultural, así como sus lenguas propias y sistemas de conocimiento, y derechos fundamentales de los que únicamente son titulares los pueblos originarios (Ferrajoli 2009).

No obstante, el reconocimiento formal de autoridades originarias con jurisdicción especial en los territorios y su facultad para aplicar sistemas propios de justicia ancestral de manera amplia, aún no se han materializado en la mayoría de los países de la región, incluyendo Colombia. Esto indica que, a pesar de los avances en el reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias en la región, todavía queda trabajo por hacer para garantizar su participación efectiva en la administración de la justicia y la protección de sus derechos.

En las últimas décadas los pueblos indígenas se han visibilizado como actores políticos y sociales relevantes en la región debido a diversas razones como, por ejemplo, las luchas por la defensa de los derechos de la naturaleza, el medio ambiente y la biodiversidad, y por los derechos territoriales y la visibilización política. En cuanto a la participación real al interior del Estado, incluyendo las reformas agrarias y políticas, hay que indicar igualmente la amenaza a su subsistencia por proyectos de inversión, y la marginación política y económica que han experimentado.

Las luchas por la reivindicación de sus derechos son diversas. Sin embargo, se ha hecho énfasis en una lucha de carácter colectivo que apunta a la introducción de modificaciones institucionales para enfrentar los problemas estructurales que afectan a los pueblos en su relación con los Estados y con las sociedades no indígenas, y que no les permiten desarrollarse como pueblos. Para el caso de Colombia, se relaciona no solo con el reconocimiento de los sistemas de justicias propios, sino con la materialización de estos en el marco de su derecho a la libre determinación (Yrigoyen 2011).

Por otra parte, diversos fenómenos mundiales en las últimas dos décadas del siglo XX tales como las crisis financieras, la globalización y el giro neoliberal, han mostrado la insuficiencia de los gobiernos democráticos para satisfacer las demandas de la sociedad (Pierre y Peters 2005). Esto ha llevado a que el Estado se descentralice en tres dimensiones: hacia arriba, con la incidencia de organismos internacionales; hacia abajo, con la delegación de funciones a

gobiernos locales; y hacia afuera, con la cesión de competencias estatales a agentes de la sociedad civil y del mercado (Fontaine 2015, 62-63).

Se producen entonces nuevas dinámicas en relación con actores no estatales, denominadas *gobernanza*, en las cuales el Estado es el responsable directo de las políticas públicas. Sin embargo, este ya no tiene el monopolio de los recursos al tiempo que coordina los intercambios entre los actores estatales y no estatales para satisfacer los intereses colectivos de la sociedad. El Estado, entonces, se descentraliza y se convierte en un coordinador (Pierre y Peters 2005). Todo esto supuso un proceso de transformación de las instituciones democráticas en América Latina, que coincide con una apuesta política del gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) por resolver institucionalmente un conflicto armado histórico con la guerrilla más antigua del continente: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que además atentaba con la estabilidad de un sistema político debilitado. El año 2017 fue, en este sentido, un año de importantes acontecimientos políticos y sociales. El presidente Santos se encontraba en su segundo mandato y su administración se enfocaba en la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC, el principal grupo guerrillero del país.

En enero de 2017 se llevó a cabo, así, un proceso histórico de desarme de las FARC, en el cual entregaron la totalidad de sus armas a la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Sin embargo, el proceso de implementación del acuerdo de paz siguió enfrentando desafíos y obstáculos, generando debates políticos y sociales en el país. En el segundo trimestre de 2017, el presidente Santos anunció un nuevo acuerdo de paz con el ELN, otro grupo guerrillero activo en el país. Este año estuvo marcado, así, por la implementación del acuerdo de paz con las FARC, las protestas sociales, las negociaciones con el ELN y la continuidad de la violencia en varias zonas del país.

En este contexto surge el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Todos por un nuevo país”, en el cual se proponen reformas importantes en todos los aspectos, pero con una prevalencia hacia una paz consolidada en todo el territorio nacional y en busca de mejoras para la construcción de un Estado Social de Derecho, siguiendo la visión que plantea la Constitución Política de Colombia de 1991.

Aunado a esta realidad, se adoptaron instituciones que abrieron el camino a una participación activa y directa de actores no estatales en políticas públicas. La inclusión de los pueblos indígenas en los procesos decisionales, así como la implementación de instituciones

participativas, han mejorado, de este modo, la calidad de la democracia en la región, pero también han enfrentado dificultades y han generado tanto un deterioro como la insatisfacción en algunos actores estatales y no estatales. Esto conduce a una pregunta: ¿Pueden las instituciones participativas contribuir de manera sostenible a la resolución de problemas públicos y facilitar la incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas?

A partir del PND 2014-2018, en su objetivo dos del capítulo VII (“Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial”), enfocado en el “fortalecimiento de la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control” (PNSJ 2017), y bajo el “Principio de la colaboración armónica entre los poderes públicos” reconocido a partir de los Artículos 113 y 209 de la Constitución Política de Colombia (en los que se exige la coordinación y articulación de acciones entre las autoridades públicas para cumplir los fines del Estado), surge el Plan Decenal del Sistema de Justicia (PNSJ) 2017-2027, que busca establecer una política pública rectora de planificación para coordinar la administración, los órganos autónomos, la Rama Judicial y la sociedad civil.

El PDSJ se crea como una política pública guía para coordinar acciones y mejorar el acceso a la justicia en Colombia, es decir, con el objetivo de reducir la desigualdad e inequidad en el acceso a los medios de resolución de conflictos y garantía de los derechos de los ciudadanos. Se realizó con un enfoque territorial en el que se abrieron espacios de participación en diferentes ciudades y municipios para que los ciudadanos pudieran manifestar sus necesidades en cuanto al sistema de justicia, y también se establecieron espacios de participación con comunidades de distintos pueblos indígenas en el país.

En ese orden de ideas, encontramos tres elementos que orientan la investigación:

a) La justicia indígena en el contexto colombiano

Hacia finales del siglo XIX se incorporó la Ley 89 de 1890,¹ que les dio facultades a los cabildos indígenas para impartir justicia sobre conductas de los miembros de la comunidad. Leamos, por ejemplo, el Artículo 5: “Las faltas que cometieren los indígenas contra la moral, serán castigadas por el Gobernador del Cabildo respectivo con penas correccionales que no excedan de uno o dos días de arresto”.

¹ Ley 89 de 1890, donde se establecía que los pueblos indígenas eran “personas incivilizadas” a quienes debía tratarse como menores de edad por el simple hecho de tener una vida culturalmente diferente.

Posteriormente, la Corte Constitucional lo declararía inexecutable a través de la STC C-139/1996, por considerarlo contrario a los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución Nacional de 1991. Este reitera:

La Corte no encuentra una justificación razonable para limitar la diversidad étnica impuestas por el artículo 5 de la Ley 89 de 1890, en relación con la autoridad competente y el contenido de la sanción, motivo por el cual declarará la inconstitucionalidad de dicha disposición (STC C-139/1996).

Luego de la Ley 89 de 1890, y por disposición legislativa de la Constituyente de 1991, se reconoce la justicia indígena en el artículo 246 de la Constitución Nacional (CN). De esta forma, la JEI se configura como la facultad que tienen las autoridades de los pueblos indígenas para solucionar los conflictos que se presenten al interior de sus territorios, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento propios.

La Corte Constitucional ha establecido cuatro elementos esenciales en el marco de la JEI: i) La existencia de autoridades propias de los pueblos indígenas, ii) la potestad de estas autoridades para establecer normas y procedimientos propios para los miembros de su colectividad en sus territorios, iii) la sujeción de dicha jurisdicción y normas a los principios de la Constitución y las leyes, y iv) la coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional. El alto tribunal ha dicho que los dos primeros elementos corresponden:

al núcleo central de autonomía entregado a las comunidades indígenas, el cual tiene un alcance jurisdiccional y también legislativo *-creación de normatividad propia-* y los dos elementos finales conforman los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas en el contexto del ordenamiento nacional (STC-139/1996, 18.)

Finalmente, la JEI no se limita únicamente a hechos de carácter punible en los que se involucren miembros de los pueblos indígenas: la JEI aplica en todos los ámbitos de la vida indígena (administrativo, educativo, ambiental, etc.). Por ejemplo: El mamu² que celebra un matrimonio hace las veces de sacerdote, de notario, etc.; el Cabildo Gobernador³ que establece división en los linderos de los comuneros hace las veces de juez civil; el Cacique-

² Autoridad tradicional del pueblo Arhuaco (IkꞮ) que interpreta espiritualmente las orientaciones dadas por la naturaleza para el establecimiento del orden espiritual y político del pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM).

³ Se establece como una de las formas político-organizativas de los pueblos indígenas que hacen parte de un pueblo originario.

Gobernador⁴ que mandata trabajos propios en el territorio ejerciendo la gobernabilidad autónomamente a la luz de la JEI.

La justicia indígena termina siendo, entonces, el conjunto de reglas que tienen como base los valores y principios culturales propios de cada pueblo indígena en Colombia, con sistemas de conocimiento propio, procedimientos y prácticas particulares que regulan la vida social de las comunidades y los territorios. La reparación ante las violaciones normativas propias se puede dar, así, por varias vías: compensación, pago, reparación de daños, confesión, etc., que no tienen que ver únicamente con el castigo, práctica que ha sido predominante en la justicia ordinaria occidental.

Si bien el convenio 167 de 1988 de la OIT abre el camino para transformaciones sociales en América Latina, fue a partir del convenio 169 de la OIT y de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU que surgieron nuevos espacios para la justicia indígena. Su implementación implica, de este modo, varias opciones: el reconocimiento por parte del Estado como jueces naturales⁵ en sus comunidades, la no intervención de los operadores judiciales ordinarios y de policía en los territorios indígenas, y reconocer el lugar que, por naturaleza, le corresponde a las autoridades tradicionales en la JEI.

Países como Bolivia y Ecuador han generado otra serie de elementos que median algunos casos en los que los indígenas han llegado a acuerdos con las instituciones del Estado para, de esta manera, utilizar espacios como la prisión para recluir personas indígenas que hayan sido sancionados con privación de la libertad o, como en el caso de Colombia, en donde el proceso de juzgamiento puede ser realizado por las instituciones y operadores de justicia ordinaria, pero respetando las autoridades indígenas y su derecho a decidir cuál debe ser la sanción del indígena.

En Bolivia, por ejemplo, existe el reconocimiento de una Justicia Indígena Originaria Campesina a partir de la Constitución Nacional que, al mismo tiempo, le brinda igual jerarquía que la Justicia Ordinaria y les da facultades a los pueblos indígenas para resolver los conflictos que se presenten de acuerdo con sus formas propias de organizarse y conforme a sus sistemas de pensamiento propio. Todas estas decisiones de las Justicias Indígenas tienen la misma validez que las sentencias ordinarias y todos están en la obligación de acatarlas. Asimismo, las limitantes están dadas por el derecho a la vida y las demás establecidas en la

⁴ Autoridad tradicional encargada de los asuntos políticos de la comunidad indígena.

⁵ Los jueces naturales están dados a partir de la Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio de cada pueblo, y son nombrados de acuerdo con las particularidades de cada uno de los pueblos y comunidades.

Constitución Nacional (CN). La Justicia Indígena Originaria Campesina es ejercida en varios ámbitos dentro de su jurisdicción: territorial, individual y material, entre otros, y es aplicable a todas las relaciones y hechos que se desarrollan al interior de las comunidades, y que tienen efectos directos o indirectos sobre las mismas (Anderson 1993).

En Colombia, con la CN de 1991, la JEI ha cobrado importancia en su aplicación, entendiendo que no solo hasta el reconocimiento por parte del Estado Colombiano se hace visible la existencia de un sistema de justicia paralelo al occidental a través del cual se permite aplicar justicia dentro del ámbito territorial de los pueblos indígenas de conformidad con sus sistemas de conocimiento propios, respetando lo establecido en la CN.

Este cambio significó una nueva forma no solo de participación de los pueblos indígenas, sino también de la manera como la sociedad mayoritaria⁶ se relaciona con otras culturas existentes en el país, ya que antes de la CN del 91 eran consideradas inferiores y, en adelante, estarían reconocidas como patrimonio cultural de la nación. Los pueblos indígenas, por ende, dejaron de ser considerados *salvajes* ya que, como lo establece la Corte Constitucional:

La terminología utilizada en el texto, que al referirse a “salvajes” y “reducción a la civilización” desconoce tanto la dignidad de los miembros de las comunidades indígenas como el valor fundamental de la diversidad étnica y cultural (STC C-139/1996).

Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de Colombia, se hace un reconocimiento a la libre determinación a la que tienen derecho los pueblos indígenas en Colombia. Asimismo, Esther Sánchez Botero nos aclara que, con la Constituyente de 1991, “se consolidó una posición de reconocimiento frente a la diversidad cultural que venía en proceso desde los años ochenta, al interior del Estado Colombiano” (2009, 139). Esta conceptualización de derechos diferenciados es integrada por la Corte Constitucional a través de la STC T-380/1993:

La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autóctonos (...) La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por

⁶ “[...] El choque entre la visión de mundo de una mayoría con la visión de mundo de una minoría suscitada por los límites impuestos por una cosmovisión mayoritaria representada por la dogmática de los Derechos Humanos, conquista de la cultura occidental, la cual ha sido aceptada de manera global, por la gran mayoría de los países del planeta. La otra cosmovisión, la ‘minoritaria’, es la que se encuentra representada por el Derecho Propio de los pueblos indígenas. Las tensiones suscitadas entre estas dos visiones del derecho emergen por los límites establecidos por la Constitución y la ley a la autonomía jurisdiccional de los pueblos indígenas [...]” (Solano de Jinete y Padilla Ospina 2014, 3).

conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de intereses vitales (...).

Estos elementos dan luces de un tipo de gobernanza que ha venido cambiando su orientación hacia una gobernanza que promueve una coordinación de la acción política, dándole un nuevo papel al Estado. Vemos entonces que: “La gobernanza en redes es sólo una manera entre otras, para el Estado, de adaptarse a los cambios en su entorno, por la colaboración, la cooperación y la coordinación entre actores privados y públicos” (Fontaine 2010, 107). De ahí que el objetivo de la política sea buscar una coordinación interjurisdiccional entre la JO y la JEI en el marco del sector justicia de una forma que sea coherente con los principios políticos acordados. En ese sentido, y teniendo en cuenta las características teóricas, la forma de implementación de la política se podría encontrar en el ámbito de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual le otorgó al Estado una nueva dimensión administrativa de lo público (Pierre y Peters 2000).

Estas formas de implementación se relacionan con un modo de gobernanza colaborativa y se articulan con principios de la NGP como la capacidad de agregación política, el afianzamiento de alianzas público-privadas y la independencia de entidades públicas (Fontaine 2015, 72). El abastecimiento de los servicios públicos está dado por la demanda que hacen los habitantes de los territorios y, a su vez, en la dinámica impuesta por el mercado, son percibidos como clientes. En esta lógica de oferta y demanda, lo que se pretende es darles autonomía a los organismos estatales. Esto tiene sentido en la medida en que, a través de esa autonomía, los organismos tendrán más éxito si centran sus esfuerzos a partir de las tres “E” (Economía, Eficacia, Eficiencia), en lugar de estar vinculados con la gestión política que no brinda muchos espacios para la participación y, por el contrario, termina siendo un limitante en el desarrollo de las políticas públicas⁷ (Pierre y Peters 2000, 206; Aguilar Villanueva 2006, 150).

Asimismo, la dimensión práctica de la JEI no se limita únicamente a la expedición de una ley, entendiendo que la CN, a través de los efectos normativos directos, ha reconocido –como hemos dicho antes– la facultad de los pueblos originarios para impartir justicia en sus territorios.⁸ En esta línea, la Corte Constitucional ha dicho que, mientras se cumple el proceso

⁷ Una de las partes fundamentales de la NGP es que se abre la posibilidad de participación a sectores (movimientos sociales y privados) que antes no la habían tenido, tales como el movimiento indígena, “en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*)” (Aguilar Villanueva 2006, 150-151).

⁸ Corte Constitucional, STC T-254/1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-139 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

legislativo de la expedición de la norma que permita la coordinación interjurisdiccional, tanto el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) como la misma Corte Constitucional asumirán ese vacío jurídico.⁹

Frente a la coordinación interjurisdiccional, el Artículo 246 de la CN encomienda de manera indirecta al congreso de Colombia la expedición de una ley que permita establecer las formas de coordinación entre la JEI y la JO. Así, pues, pesar de las iniciativas de formulación que han surgido en los últimos años,¹⁰ el proceso de construcción de la política pública que permita esta coordinación ha sido lento. Sin embargo, desde 2020 se ha retomado dicha iniciativa configurándola a partir de la participación de las instituciones nacionales, organismos de justicia y pueblos indígenas, en aras de consolidar una propuesta de coordinación interjurisdiccional que les permita garantizar un ejercicio práctico de libre autodeterminación a los pueblos originarios en el país. Este es precisamente uno de los retos que plantea la interculturalidad para el Estado y la prioridad de avanzar en este aspecto al interior del país, sobre todo en su aplicación institucional (Álvarez 2009).

b) La interculturalidad

Otro aspecto importante en la investigación, este elemento se hace necesario cuando dos o más grupos de diferentes culturas se encuentran de distintas maneras, pues es indispensable conocer al “otro” para entender diferentes elementos culturales que, en un primer momento, podrían parecer contrarios, obscenos, inmorales o que no encajan en la concepción cultural, moral o social de la(s) otra(s) parte(s). Es en este contexto que se torna importante un diálogo que abra el camino hacia una armonización del entendimiento en la que la segregación y los prejuicios del etnocentrismo no tengan cabida. La interculturalidad nos ha de llevar, de esta manera, a la coexistencia de las culturas en términos de igualdad (Soriano 2004).

El término tiene múltiples formas de interpretación dependiendo del contexto en el que se utilice. De cualquier forma, la interculturalidad se ha convertido en una herramienta de independencia frente a las luchas por la equidad real en varios aspectos, incluyendo el cultural. Todo esto se da inicialmente a través de las formas identitarias de los pueblos

⁹ El sistema judicial de gobierno, de acuerdo con el Artículo 256 de la CN y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, establece dos instituciones encargadas para dirimir los posibles conflictos de competencias entre la JEI y la JO (González 2007). En esta medida, es el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), como juez natural quien ayuda a resolver estos conflictos; y, por su parte, la Corte Constitucional, como la encargada de definir el alcance del Artículo 246 de la CN. Todo esto debido a que se trata de los derechos fundamentales de un grupo minoritario especialmente protegido (Carbonell 2012).

¹⁰ Proyecto de ley N.º 35 de 2003 y Proyecto de ley 133 de 2010, por ejemplo, presentado por el entonces Senador Jesús E. Piñacué (bastón Jurídico-34).

indígenas que no se reconocen únicamente a partir de su origen, sino también por otros elementos como sus formas propias de vida y sus ocupaciones habituales. Vemos entonces que estas identidades son duales, por lo menos en el sentido en el que se articulan aspectos como la *clase* y el *pueblo* al que pertenecen (Marakan 2012, 41).

La interculturalidad debe apuntar, por supuesto, a evidenciar la realidad que se vive en los territorios en términos de pueblos, culturas vivas, etc., siendo crítica para procurar el cambio de los modelos que históricamente han predominado y atendiendo a las importantes contribuciones que estas comunidades puedan lograr realizar a la sociedad.

Según la autora Araceli Mondragón, la interculturalidad:

(...) surge un poco después del concepto de multiculturalidad y como una forma de complementarlo; el uso de ambos como categoría analítica de las realidades sociales y políticas se hace común y recurrente a finales del siglo XX. Así, si la propuesta multicultural se refiere a la coexistencia de distintas culturas dentro de un mismo territorio e incluso compartiendo un mismo marco jurídico, la interculturalidad apela a la relación simétrica y dialógica entre culturas diversas en un intento de conocimiento y aceptación, trascendiendo la simple tolerancia (2010, 40).

c) El pluralismo jurídico

Elemento que ayuda a comprender y aceptar otros sistemas jurídicos diferentes al propuesto por el Estado. Esto se aleja entonces, claro, de la concepción monista, en la que el derecho es originado a partir del poder soberano y de la existencia de un orden estatal (Gutiérrez Quevedo 2011). En este sentido, autores como Rouland (1988, 73) ratifican que el pluralismo jurídico “afirma la existencia de derechos no estatales, que nacieron en contextos sociales específicos”.

Ehrlich (2005, 44) nos habla, por otro lado, de alejar la mirada de esa concepción de un derecho únicamente estatal, teniendo en cuenta que el “centro de gravedad” de este derecho “no se encuentra en la legislación, ni en la ciencia jurídica, ni en la jurisprudencia, sino en la sociedad misma”.

Por su parte, Bobbio describe dos fases en el desarrollo del pluralismo jurídico:

(...) la primera fase corresponde al nacimiento y desarrollo del historicismo jurídico, principalmente a través de la Escuela Histórica del Derecho que afirma que los derechos emanan directa o indirectamente de la conciencia popular. Existe, no sólo uno, sino muchos ordenamientos nacionales, porque existen muchas naciones que tienden a desarrollar cada una

un ordenamiento estatal propio. Esta primera parte tiene un carácter más estatista. La segunda fase corresponde a la etapa institucional, que parte del supuesto de que existe un sistema jurídico donde quiera que haya una institución, es decir, un grupo social organizado. La consecuencia de la teoría institucionalista es una fragmentación ulterior de la idea universal del derecho, así como un enriquecimiento del problema de las relaciones de los sistemas jurídicos, puesto que ya no sólo se parte de relaciones entre diferentes sistemas estatales sino también de los diferentes a los estatales: supra-estatales, infra-estatales, colaterales al Estado y anti-estatales (Bobbio 2006, 243-244, citado por Sánchez-Castañeda 2006, 482).

Partir de estas concepciones sobre el pluralismo jurídico lleva a reconocer los esfuerzos y los avances que se han realizado en el reconocimiento de las diversas formas de entender y ejercer justicia en Colombia. Sin embargo, cabe destacar que en Colombia falta un camino largo por recorrer con respecto al tema, pues no debe implicar solo un reconocimiento sino la *garantía de su aplicación* en términos de la justicia especial indígena, y la diversidad étnica y cultural. Por ejemplo, se ha reconocido el fuero indígena y, sin embargo, “difícilmente se aplica por la postura monista de la justicia colombiana” (Gutiérrez Quevedo 2019, 56).

De esta manera, para Gutiérrez Quevedo, adelantar estos procesos requiere dos rutas a tener en cuenta: “i) una política seria de reconocimiento de la diversidad, del otro y ii) una política de autorreconocimiento y autoprotección para reconocer quiénes somos” (Gutiérrez Quevedo 2019, 57). De tal forma que “las justicias propias existan en sus territorios, con un reconocimiento estructural de la diversidad de una manera seria y enfática en perspectiva de autorreconocimiento” (Gutiérrez Quevedo 2019, 59).

Por otro lado, para la elaboración de esta investigación partimos de la pregunta: ¿Cómo el desarrollo de la coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y la jurisdicción Ordinaria (JO) en el marco del Plan Decenal del Sistema de Justicia-PDSJ (2017- 2027) afecta el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Colombia? La hipótesis de investigación sostiene que la implementación del PDSJ y de la JEI en el marco de una coordinación interjurisdiccional sirve al gobierno como una herramienta para generar avances en la eficiencia judicial y una amplia participación de los pueblos indígenas, cambio en la política judicial puede llegar a influir otras áreas políticas. Asimismo, una gobernanza colaborativa contribuye a reforzar procesos de transparencia y de acceso a la información, amplía la participación, el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico del Estado, fortaleciendo la libre autodeterminación de los pueblos originarios del país (Rojas 2011).

Finalmente, otro elemento no menos importante que ayudará a configurar este proceso investigativo es el diseño de políticas públicas, que brinda un marco a todo lo anterior. Sin embargo, en aras de mostrar la relevancia que tiene este eje para la investigación, se desarrollará marco analítico en el primer capítulo del presente documento.

Esta investigación está guiada, entonces, por el método cualitativo de reconstrucción de procesos (*process traicing*) enfocado en un estudio de caso para identificar mecanismos causales y desenvolver teóricamente la relación causal entre la implementación efectiva de la JEI (a partir de una armonización interjurisdiccional) y el fortalecimiento de la libre determinación de los pueblos originarios. Esto se estudiará a partir de las evidencias encontradas en cada parte del proceso (Fontaine 2019, 139.)

Se plantea, también, la articulación de la lógica Bayesiana a la investigación, teniendo en cuenta que puede ser un buen complemento dentro de los estudios cualitativos como el que se está trabajando. Esta lógica puede ayudar a evaluar en qué medida el tipo de evidencia aumenta o disminuye la confianza. Asimismo, contribuye a resolver los objetivos específicos: i) evidenciar la relación intrínseca que se ha desarrollado entre la jurisprudencia de la corte constitucional y la formulación de políticas públicas en favor de los pueblos indígenas en Colombia, ii) encontrar los elementos causales por los cuales los pueblos indígenas en Colombia no han logrado articular y coordinar sus sistemas de justicia propios (JEI) con el sistema ordinario nacional de justicia y iii) buscar evidencias empíricas que respalden el mecanismo causal que se propone a través del análisis de instrumentos NATO.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento se organiza en tres capítulos: en el primero se exponen las bases teóricas y el diseño metodológico; en el segundo se proponen tanto el mecanismo causal basado en el diseño de políticas públicas, y el diseño de los tests empíricos y la selección de casos, como el análisis de congruencia para justificar el caso de estudio y ponerlo en contexto; en el tercero, por último, se utilizará el método de reconstitución de procesos para recoger evidencias que apoyen la hipótesis utilizando la lógica bayesiana para evaluarlas y poder así, finalmente, presentar las conclusiones de la investigación.

Capítulo 1. Diseño de política y metodología

Para poder guiar esta investigación, es menester definir el marco de análisis y su propósito dentro de la misma.

1.1. Marco analítico

El marco analítico a seguir es el diseño de políticas, entendiéndolo como un marco de análisis en el que los instrumentos de política hacen parte de sus aspectos fundamentales para el análisis de una política pública en particular. Estos instrumentos permiten analizar dinámicas expuestas en el plan decenal de justicia en Colombia como observables empíricos, proceso que ayuda a confirmar las sospechas que plantean una relación intrínseca entre una causa y un efecto a partir de las evidencias encontradas en cada instrumento. De esta manera, en la línea que plantea Ostrom por ejemplo, un marco de análisis “proporciona la lista más general de variables que deben usarse para analizar diferentes tipos de fenómenos de interés” (Ostrom 2014, 270). La inclusión de diferentes teorías dentro de un marco de análisis ayuda, por su parte, a identificar aspectos fundamentales que dentro del “marco son particularmente importantes para cierta clase de asuntos” (Ostrom 2010, 28).

Estos elementos son orientadores esenciales para el trabajo a realizar. Por un lado, la teoría, su valor y la importancia de esta en la *praxis*. Asimismo, lograr identificar el mecanismo causal entre la armonización interjurisdiccional y la libre autodeterminación puede llevar a un nivel más elevado en el que esta construcción teórica pueda incidir en las formas de gobernanza y, al mismo tiempo, aportar nuevas formas de relacionamiento institucional a través de sus instrumentos al interior del sistema judicial del Estado.

Por otro lado, la información recolectada de la investigación termina siendo importante para las prácticas institucionales de la Rama Judicial, teniendo en cuenta que son datos significativos que pueden orientar a operadores de justicia (indígena y no indígena) y representantes políticos sobre los instrumentos precisos y eficientes para tomar mejores decisiones en aras de un fortalecimiento institucional.

Este diseño de políticas se encarga de articular las opciones de política preexistentes para cumplir con los objetivos del gobierno (Peters 2015, 1). El diseño se da bajo una lógica en la que se pretende convertir las decisiones que se toman en acciones que brinden viabilidad a los objetivos gubernamentales establecidos, pues el diseño se desarrolla a partir de normas y reglas sociales. El siguiente apartado se refiere al neoinstitucionalismo sociológico en el marco del diseño de políticas.

1.1.1. El enfoque neoinstitucional en el análisis y diseño de políticas públicas

El concepto de institución no se reduce únicamente a las estructuras concebidas formalmente. En términos de March y Olsen, las instituciones políticas son “colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen 1989, 160). En esa misma línea, son las instituciones las que plantean la formulación e inciden en el diseño de políticas públicas (Peters 2018a). Las estructuras institucionales son, entonces, las que orientan la toma de decisiones y establecen nuevas instituciones. Las costumbres y las normas, por su parte, son creación de la acción social al interior de las comunidades y en su objetivo por alcanzar fines particulares hacen necesario que se establezcan usos y costumbres que tienden a replicarse y generalizarse en el tiempo. Todo esto, claramente, atravesado por la imposición colonial y hegemónica que ha orientado de alguna manera la creación de estas dinámicas.

Son precisamente estas acciones y costumbres replicadas en el tiempo por los ciudadanos en comunidad, así como su aceptación por parte de las sociedades, las que terminan legitimándose. Esta legitimidad es un soporte social-cultural y normativo que brinda la sociedad, siempre y cuando esté alineado con las leyes que le son relevantes (Scott 2010, 199). Es a partir de esta legitimidad que las estructuras institucionales establecen un orden y generan criterios de comportamiento. Asimismo, desarrollan normas en las que establecen las relaciones que deben darse en comunidad. Cuando aparecen nuevas formas de comportamiento ajenas al orden señalado, la legitimidad entra en crisis y pone en duda la efectividad institucional. Por eso, además de crear normas que guían a los individuos, las instituciones generan sanciones para los que no cumplen con sus estándares (Peters 2016, 58).

El neoinstitucionalismo aparece, por tanto, como respuesta a los enfoques predominantes de la época en la ciencia política: uno economicista, basado en la elección pública; el otro psicológico, con un carácter conductista. Ambos consideraban las instituciones como la suma de múltiples acciones desde lo individual. Este nuevo institucionalismo, por el contrario, está articulado con el avance de la sociología de las organizaciones, de allí la denominación. Este enfoque reconoce que los actores políticos de las instituciones representan los valores de estas (Peters 2003, 46), replicando elementos identitarios, culturales y sociales, entre otros, que permiten a los actores defender o no posiciones frente a las reglas establecidas.

Estos institucionalismos ven la institucionalización como un proceso que, al depender del Estado, conlleva que las organizaciones tengan pocas opciones para operar sus instrumentos.

Por otro lado, las prohibiciones y los estímulos institucionalizados hacen predecibles las conductas de los actores implicados. Si las instituciones funcionan de la manera correcta, prever los comportamientos y resultados de los actores termina siendo un aspecto de efectividad institucional (Peters 2016, 62)

Las unidades básicas de análisis son las reglas de las instituciones y son estas, a través de la narrativa impuesta, las que ejercen las restricciones a la sociedad (March y Olsen 2008a, 16). Estas restricciones son normas formalmente constituidas como leyes, decretos y ordenanzas, entre otras. Los usos y costumbres, como aquellos que ejercen los pueblos indígenas, por ejemplo, son prácticas informales que se transmiten de generación en generación, orientando lo que es posible hacer y no hacer. De esta manera, las narrativas terminan siendo restricciones (informales) que orientan las acciones de los actores para seguir un orden establecido.

La lógica de las consecuencias y de lo adecuado son dos elementos característicos de la corriente institucional: la primera evidencia, desde lo económico, un comportamiento individual que privilegia los intereses particulares sobre los posibles resultados; la segunda está guiada, como hemos dicho anteriormente, por las reglas impuestas por la institución para ser seguidas de acuerdo con lo que es “correcto”. Al articular el neoinstitucionalismo sociológico, el diseño de la política ejerce una lógica de lo adecuado, teniendo en cuenta que esta lógica va a orientar, en gran medida, las actuaciones de la política y va a privilegiar los consensos colectivos sobre lo “razonable”.

En el diseño de políticas, el neoinstitucionalismo revisa los elementos culturales y sociales de los cuales surgen la política y las formas propias de la misma para llegar a entender mejor los problemas. Las políticas públicas son procesos de formulación que salen del gobierno a partir de la normatividad vigente. Es por eso que el diseño por fuera de estos límites corre el riesgo de la ineficiencia institucional para atender los problemas. Por ello mismo, para elegir los instrumentos a utilizar, los criterios deben tener en cuenta valores culturales y dinámicas propias de una sociedad para una buena implementación. En la línea de Peters (2019), una política pública que falla puede desembocar en un cambio institucional. Si los resultados no son positivos, es evidencia de que las formas institucionales dadas deben ser objeto de una transformación.

1.1.2. El diseño de políticas públicas

El diseño de políticas públicas se encarga de articular las opciones de política preexistentes para cumplir con los objetivos del gobierno (Peters 2015, 1). Este se da bajo una lógica en la que se pretende convertir las decisiones que se toman en acciones que brinden viabilidad a los objetivos gubernamentales establecidos. Asimismo, los diferentes instrumentos de política son herramientas con las cuales cuenta el Estado para lograr un fin. La importancia de estos instrumentos se reduce a que constantemente deben ser analizados para propender por mejoras sobre los problemas que se den y así mejorar en la formulación de las políticas públicas, todo esto con el fin de reducir las fallas de implementación que se puedan presentar. Este enfoque instrumental es importante en la medida en que aspectos como el económico (oferta y demanda), el jurídico (leyes como instrumentos de control), etc., ayudan a estudiar instituciones, reformas y documentos.

A partir de los instrumentos del diseño, lo que se busca es crear representaciones que se transformen en realidades (Peters 2018a, 5). Por ello, el diseño es un ejercicio político puesto que son los representantes del poder legitimado socialmente quienes orientan las decisiones de política. Asimismo, las decisiones que toma un representante político frente a un tema público algunas veces terminan siendo sesgadas por la forma como se percibe el mundo a partir de una ideología influenciada por las mismas instituciones. Dentro del diseño encontramos, así, espacios simbólicos en los que se pueden localizar nuevas formas de resolver problemas a través de la adecuación de instrumentos de política para lograr los fines propuestos, entre otros. Estos elementos establecen las diferentes maneras de llegar a entender las causas de un problema, los instrumentos a utilizar y las formas de implementación de la política pública.

Además de la selección adecuada de los instrumentos para lograr entender y atender las causas de los problemas públicos en aras de mantener una intervención efectiva del Estado, el diseño también se esfuerza por entender las formas de intervención del gobierno y aspectos fundamentales para evaluar los resultados de política pública. En el diseño se tienen en cuenta, así, elementos observables como: problemáticas a solucionar, reglas y normas, grupos meta, entre otras.

Los elementos básicos del diseño son los instrumentos de políticas, y es a partir de estos que se puede entender la acción pública. Desde una concepción funcionalista, los instrumentos de política: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, entran a hacer parte de un marco de

posibles soluciones de políticas y la aplicación de estos determina los resultados. Dentro del enfoque neoinstitucional se analizan, también, estos instrumentos, ya que constituyen un tipo particular de institución social y “son objetos de transformación para adaptarse a un entorno dinámico e interpretarlo por la diversidad de los actores, por la percepción del riesgo, de la magnitud del problema, de su premura, o sea por la anticipación de las consecuencias” (Fontaine 2015, 86).

Ahora bien, los instrumentos utilizados de manera individual tienen menos efectos con respecto al objetivo de la política. Por el contrario, si se combinan estos instrumentos, pueden obtener mejores resultados, entendiendo que su combinación potencia las capacidades internas de cada instrumento y, por ende, logra resolver un problema de manera eficiente. Dentro del diseño también encontramos aspectos de políticas que son importantes para el análisis como: i) selección y calibración de herramientas, ii) objetivos y iii) medios (Peters 2018, 27).

1.1.3. Los instrumentos de políticas públicas

Los instrumentos son, en términos prácticos, herramientas o un conjunto de herramientas que funcionan como un medio para alcanzar un fin. Con el tiempo y las dinámicas propias de los procesos, los diseñadores de políticas dejan de utilizarlos. Además, el surgimiento de nuevos problemas conlleva una calibración constante de los mismos. Los instrumentos son elementos del Estado disponibles para ser utilizados como medios de transformación adaptables a las diversas realidades que puedan presentarse, esto para resolver problemas de grupos específicos identificados en la agenda gubernamental. Como anotamos anteriormente, los instrumentos no actúan de manera aislada, todo lo contrario; y su elección, que por lo general se da en la etapa de formulación, depende del contexto y de los valores esenciales de estos, que además sirven para entender el problema y la posterior implementación de la política pública.

Es importante destacar que la adopción de los instrumentos para incidir en un grupo específico hace parte también de la acción pública institucional. Esta acción pública ubica los instrumentos como una variable dependiente con respecto al contexto, reglas y normas, entre otros. En síntesis, con la combinación de instrumentos y su aplicación, lo que se espera de la política es que logre los objetivos establecidos de una forma eficiente y diversa

El diseño de política tendrá en cuenta, sobre todo, la taxonomía NATO. Esta taxonomía abarca todos los elementos de las herramientas que hacen parte de la política. Asimismo,

permite entender el fin intrínseco de cada uno de los actores inmersos detrás de cada instrumento partiendo de la identificación de sus valores. Por ello, la taxonomía NATO tiene su complemento en el enfoque neoinstitucionalista, pues la articulación de estos enfoques permite a la tipología NATO solucionar en una buena medida las limitaciones que pueda llegar a tener el diseño de política. Dependiendo de la función, esta taxonomía identifica cuatro tipos de instrumentos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. La Nodalidad representa la capacidad del gobierno para operar la información, la Autoridad se relaciona con la capacidad del gobierno para establecer la ley, el Tesoro hace referencia a la capacidad del intercambio a través de recursos económicos y la Organización está relacionada con la capacidad del Estado para relacionarse a partir de tratos e instituciones (Hood 1986, 5-6).

En la siguiente tabla se propone, entonces, un esbozo del esquema NATO:

Tabla 1.1. Instrumentos NATO

Tipo de instrumento	Representación	Actividad	Límite	Recursos
Nodalidad	Información	Comunicar	Credibilidad	Anuncios y mensajes
Autoridad	Constitución Nacional, leyes, decretos, acuerdos, convenios, contratos, sentencias de la Corte Constitucional	Establecer	Legitimidad	Demostración de autoridad
Tesoro	Presupuesto Nacional, asignaciones presupuestales por sector, recursos de cooperación, recursos económicos	Intercambio	Bienes fungibles	Dinero
Organización	Instituciones	Actuación directa	Nivel de capacidad	Concertaciones y tratos

Elaborado por el autor con base en Hood (1986, 5).

Las categorías que propone Hood en esta taxonomía son útiles porque funcionan como un sistematizador de las evidencias que se quieren encontrar y que ayudan a resolver si la relación causal planteada es positiva. Además, organizan los observables empíricos que se desprenden de las entidades del mecanismo causal. Estos instrumentos tienen dos dimensiones: una procedimental y otra sustantiva. La primera se relaciona con el proceso mismo de la configuración de la política con la que se busca cambiar el comportamiento político que obstruye la implementación; la segunda tiene que ver con el factor social y económico y con la manera como estos inciden en las dinámicas de intercambio de bienes y servicios en la sociedad (Howlett 2011, 24).

1.1.4. Causalidad: determinismo, realismo y asimetría

En este apartado se explican los argumentos para utilizar el realismo como parte importante de la metodología de esta investigación (Hernández Sampieri 2014). Partir de este enfoque nos da elementos para comprender y al mismo tiempo explicar la causalidad, entendiéndola como mecanismos causales que parten de una relación fortuita (Aguirre 2017). Asimismo, hacer una breve explicación del origen de la causalidad, en la que encontramos elementos como la asimetría y el determinismo, ayuda a la comprensión de este origen:

Su objetivo es abrir la caja negra de la causalidad a través de estudios de casos profundos y comparaciones de N pequeña. Se centra en el mecanismo causal que explica cómo un factor o evento X desencadena un proceso que conduce a un resultado Y (Fontaine 2020, 279).

Esta clase de investigaciones facilita al investigador identificar y entender relaciones causales de una manera mecanicista.

La idea que se plantea en esta investigación no es que la presencia de una causa incremente la posibilidad de que se dé un mecanismo que la conecte con el resultado, sino que, si los factores desencadenantes y las condiciones del contexto están presentes, el mecanismo se activará (Beach y Pedersen 2019, 24). En ese orden de ideas, la pregunta que orienta esta investigación está en coherencia con la reconstitución de procesos que a su vez es determinista, entendiéndolo por esto que asume los diferentes fenómenos sociales como situaciones que no se dan de manera aleatoria en un nivel de los casos de análisis, esto en la misma línea planteada anteriormente por Fontaine (2020), que se complementa explicando por qué ocurren estas situaciones a través de un análisis de procesos que están vinculados tanto a una causa como a un resultado.

Finalmente, esta investigación se sitúa en el realismo crítico en la línea del trabajo realizado por Jackson (2016), quien habla de mecanismos funcionando con una particularidad oculta en la realidad de una sociedad y que, además, dejan un rastro de su presencia que no es observable directamente. Estas formas llevan a desarrollar elementos científicos para poder diferenciar los mecanismos reales de aquellos que no lo son. El nivel de lo “real” está conformado por las diferentes estructuras y por los mecanismos causales. Este nivel no solo se manifiesta de manera empírica o causal, además tiene la capacidad de crear nuevos sucesos y también de poder manifestarse a un nivel empírico de observación. Este argumento debe lograr develar los distintos mecanismos causales que explican la implementación de la JEI a partir de la coordinación interjurisdiccional y el fortalecimiento de la libre autodeterminación de los pueblos originarios como una dinámica de la que se sospecha existe en realidad.

Por su parte, existen además acciones y organismos que no son observables, pero que dejan rastros sensibles de su presencia entre la dinámica de implementación efectiva de la JEI a partir de la coordinación interjurisdiccional y el fortalecimiento de la libre autodeterminación. Todo esto desde una visión transfactual que se evidencia explícitamente en la calibración y recalibración de los instrumentos de política desde la voluntad política del gobernador¹¹ por implementar la coordinación interjurisdiccional y en la armonización de la relación Estado-Sociedad civil. Aunque estas dinámicas no pueden ser probadas de una manera directa, la tipología NATO puede facilitar el seguimiento de estos procesos a partir de los instrumentos de política pública. A partir de este argumento se plantea, en efecto, que la relación causal entre la implementación efectiva de la JEI, a partir de la armonización interjurisdiccional y el fortalecimiento de la libre autodeterminación, tiene un enfoque realista, lo que lleva a establecer cierta causalidad mecanicista a partir de un ejemplo de mecanismo causal representado en el siguiente esquema:

Tabla 1.2. El proceso teórico del diseño de políticas

Mecanismo	Puesta en agenda	Formulación de políticas	Coordinación	Interacciones políticas	Resultado de la política

¹¹ El gobernador indígena es una figura política y jurídica establecida a partir de una imposición colonial, pero que, a través del tiempo, los pueblos indígenas han apropiado de manera cultural y espiritual para poder interactuar con el Estado. Asimismo, dentro de la organización de cada comunidad legalmente constituida (resguardo indígena), es el cabildo gobernador, en cabeza del gobernador indígena, quien lleva la representación legal del mismo.

Teorización	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Entidad (R)
Hipótesis principal	El gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial en la política de justicia (H) ^D	El gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia (H) ^A	El gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales en aras de anexar la participación indígena en la política de justicia (H) ^B	El gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles y actores no estatales (H) ^C	Fortalecimiento de la JEI (H) ^R
Hipótesis alternativa	El gobierno no incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial en la política de justicia (-H) ^D	El gobierno no adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia (-H) ^A	El gobierno no reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales en aras de anexar la participación indígena en la política de justicia (-H) ^B	El gobierno no asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles y actores no estatales (-H) ^C	Debilitamiento de la JEI (-H) ^R

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

El realismo crítico proporciona elementos para comprender y explicar la causalidad de una manera mecanicista, en la cual las fuerzas causales y sus efectos están relacionadas de forma contingente. Se señala, entonces, que estas fuerzas causales están presentes en los objetos, pero no necesariamente activas. Además, se menciona que la naturaleza de la causalidad es comprendida como determinística y asimétrica. Este enfoque coadyuba a explicar la relación

causal entre la implementación de la JEI a partir de la coordinación interjurisdiccional y el fortalecimiento de la libre autodeterminación de los pueblos originarios.

1.2. Metodología y método

Las metodologías resultan de la combinación de una ontología filosófica (una concepción del mundo) y una ontología científica (una concepción del conocimiento del mundo) (Jackson 2016). La articulación entre la ontología y la metodología es importante porque la capacidad de los métodos para resolver un problema tiene como base las “suposiciones sobre la naturaleza de las relaciones causales que deben descubrir” (Hall 2003, 374).

En la investigación científica encontramos varios tipos de metodologías a destacar: la metodología neopositivista, por ejemplo, constituye teorías tipo-ley que se pueden falsear y tiene en cuenta los métodos cuantitativos, los cuales reconocen “patrones y relaciones generales, [para] comprobar las teorías y realizar predicciones” (Ragin 2007, 216) que se pueden evidenciar a partir de modelos matemáticos.

En el reflexivismo encontramos el estudio de la sociedad, las relaciones humanas y las culturas a partir de una crítica a la realidad dominante que busca reflexionar sobre las verdaderas condiciones sociales. Este permite, asimismo: i) tomar como válido el conocimiento que forma parte de un mecanismo que busca mejorar la autoconsciencia del investigador y evalúa sus afirmaciones reflexionando a partir de las experiencias de este, ii) aunque no está proyectado hacia la causalidad, si ve la posibilidad de conceptualizarla, toma la forma de una relación dialéctica entre las condiciones sociales y los esfuerzos por trazarlas (Jackson 2011, 200). Finalmente, el reflexivismo busca aportar a la transformación social porque pretende demostrar la artificialidad (“no-naturalidad”) de los supuestos sobre el orden social (Jackson 2011, 200-201).

En el caso del transfactualismo, en el marco de la metodología del realismo crítico y de acuerdo con lo que plantea Jackson (2016) con respecto a la propuesta de Bhaskar, hace referencia a la oportunidad que se tiene de comprender elementos que en un primer momento parecen inobservables, pero de los cuales se sospecha que pueden existir, lo que abre la brecha para adentrarse a profundidad en estos procesos y entenderlos a partir de esos hechos (Jackson 2016, 40). En este sentido, técnicas como la inferencia abductiva impulsan una comprensión más cercana de entidades no rastreables. Esta metodología es coherente en la medida en que conduce a destapar las diferentes “cajas negras” existentes en una relación causal y, al tiempo, puede identificar las entidades que generan fuerzas que influyen en

conjunto hacia determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 23). Todo esto para evaluar de qué manera las entidades se vinculan entre sí.

De esta manera, la investigación se ubica desde el realismo crítico en la misma línea que plantea Jackson (2016, 84), en el marco de una tipología que propone una combinación entre la ontología filosófica y la ontología científica. Esto debido a que, por un lado, la ontología filosófica se refiere a la forma como el investigador se relaciona con el mundo, es decir, una relación investigador-mundo investigado (Dualismo y Monismo); y por otro lado, debido a que la ontología científica hace referencia al conocimiento que tiene quien investiga sobre un fenómeno particular observado. En este punto se generan dos situaciones: una parte que afirma que el conocimiento está limitado a objetos y fenómenos que pueden ser experimentados y observados empíricamente; y otra parte que sostiene que es posible generar conocimiento acerca de objetos que no son observables en principio (fenomenalismo y transfactualismo) (Jackson 2016, 40).

Por su parte, en el analiticismo la información recolectada a partir de las experiencias sensibles es analizada desde un criterio contrafáctico que guía las posibles formas de entender la causalidad. Esta metodología recoge los tipos ideales que propone Weber como uno de los aspectos centrales, de tal manera que las variables encontradas puedan guiar la interpretación de la realidad. Asimismo, esta metodología asume el conocimiento como una parte útil de experiencia, por lo cual es ilógico formular y probar hipótesis en un mundo diferente al de la mente del investigador (Jackson 2016, 56). Ese conocimiento de la realidad para el analiticismo desemboca en características que facilitan un hecho observable, sin embargo, esto no ayuda mucho al aumento del conocimiento, entendiendo que los tipos ideales son de carácter general. Por otro lado, la experiencia real está determinada por situaciones concretas (Jackson 2016, 159).

Por último, la ontología científica se refiere al conocimiento del investigador sobre un fenómeno observado. En ella existen dos posturas: una sostiene que el conocimiento se limita a lo que se puede experimentar y observar empíricamente, y otra defiende la posibilidad de generar conocimiento sobre objetos que en principio no son observables (Jackson 2016, 40). Ahora bien, desde una postura fenomenalista no es posible que el investigador vaya más allá de lo experimentado por un órgano de carácter único. Sin embargo, si lo que se quiere es profundizar sobre los procesos y factores que generan las situaciones, se estaría bajo una perspectiva transfactual. La siguiente tabla muestra cuatro metodologías, en clave de lo

propuesto por Jackson, a partir de las cuales es posible formular preguntas teóricas sobre la ontología, la epistemología y la teoría (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020).

Como se ha señalado, esta investigación procura explicar las relaciones causales dadas entre la implementación de la JEI a partir de la coordinación interjurisdiccional y el fortalecimiento de la libre autodeterminación de los pueblos originarios de una manera transfactual, motivo por el cual se ubica desde la metodología del realismo crítico que proporciona elementos que explican la causalidad de forma mecanicista en la que las fuerzas causales y sus efectos parten de una relación circunstancial (Sayer 2010, 107). De este modo puede afirmarse, básicamente, que los mecanismos causales están presentes en los objetos, aunque esto no signifique su activación, pueden o no activarse. De la misma forma se puede describir la naturaleza de la causalidad, que evidentemente debe pasar por una comprensión determinística y de forma asimétrica. Al final, lo que se busca con estas nociones es dar cuenta de la afirmación realizada al principio de este mismo párrafo. En el siguiente apartado se expone el método de reconstitución de procesos y su importancia para el desarrollo de la investigación.

Tabla 1.3. Tipología de ontologías y metodologías para la investigación en ciencias sociales

Relación entre el conocimiento y lo observado (ontología científica)			
Relación entre el investigador y el conocimiento (ontología filosófica)	Dualista	Fenomenalista	Transfactual
		Neopositivista: Teorías de tipo leyes, procedimiento de falsación	Realismo crítico: Teorías de alcance medio para perfeccionarlas o validarlas
	Monista	Analiticista: Teorías de tipos ideales que se comprueban con estudios empíricos	Reflexivista: Poner a prueba la teoría crítica

Fuente: Jackson (2016, 41).

1.2.1. Reconstitución de procesos

La reconstrucción de procesos es un procedimiento que sirve para identificar el relacionamiento de fuerzas causales existentes entre una causa y un resultado dado. Este proceso tiene como base la metodología realista, que se enfoca en el desarrollo de un mecanismo causal al interior de un caso sin llegar a generalizaciones. Existen varias

concepciones de seguimiento de procesos entre los investigadores: algunos lo conciben como eventos y otros como variables intervinientes (King, Keohane y Verba 1994).

En términos cualitativos, la reconstitución de procesos ayuda a desarrollar la causalidad, busca explorar más allá de una simple asociación y amplía los objetivos para investigar los mecanismos y cadenas causales, así como los efectos que surgen de las causas en relación con esto (Zamora 2018, 17). Por otro lado, para Bennett y Checkel (2015, 17), este proceso obedece a un “análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso para desarrollar o testear hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. Finalmente, para Mahoney (2012), la reconstitución de procesos es un método que ayuda a evaluar las hipótesis sobre las causas de un resultado concreto en un determinado caso. Los tests asociados con este método pueden ayudar al investigador a establecer si un evento específico ocurrió y si este fue la causa de otro evento o proceso posterior (Mahoney 2012, 2).

El rastreo de procesos es una forma de identificar las partes causales a través de la identificación de evidencias procesales y actualizar el grado de confianza en la validez de un mecanismo causal (Collier 2011, 823). Se diferencia de otros métodos de estudio cualitativo de *N* pequeña porque se concentra en el rastreo del mecanismo causal y realiza inferencias dentro del caso. Los mecanismos indican cómo una causa produce un resultado en condiciones específicas y se identifican mediante un examen sistemático de la evidencia diagnóstica (Beach y Pedersen 2013, 4).

En esta línea, Beach y Pedersen (2019) plantean que la reconstitución de procesos sirve como método para rastrear mecanismos causales a partir de un análisis empírico que detalla cómo funciona cada parte del mecanismo causal dentro del caso en un mundo existente. Este método se puede utilizar tanto en estudios de casos individuales para entender la dinámica causal detrás de un resultado específico, como también para entender los mecanismos causales que conectan las causas y los resultados dentro de una población de casos causalmente homogénea (Beach y Pedersen 2019, 15).

Beach y Pedersen (2013) plantean una visión mecanicista del asunto, ya que para ellos la investigación se enfoca en observar la transferencia de fuerzas causales que, a través de una serie de partes interconectadas, forman un mecanismo causal dentro de un sistema concreto. Este mecanismo causal tiene la capacidad de provocar o prevenir cambios en el sistema o en alguno de sus subsistemas, lo que conlleva producir un resultado. En este sentido, la

metodología realista del diseño de políticas se complementa con la propuesta que traen los autores teniendo en cuenta dos elementos importantes: primero, la sensación de la existencia de algo que, sin embargo, no se sabe cómo sucede, motivo por el cual se busca revisar, a partir de la observación, cómo es que trabajan estas fuerzas o, en términos de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), cómo esta perspectiva se articula “con el realismo porque están basados en análisis transfactuales y tratan con fuerzas causales más que con covarianza o tipos ideales”; y segundo, la concepción de causalidad como una parte importante para seleccionar el método de investigación adecuado y para permitir a los autores ofrecer explicaciones causales realistas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Un mecanismo causal se entiende como un sistema de partes que se tejen de manera articulada para transferir fuerzas causales entre una causa (o causas) y un resultado. Cada parte de este mecanismo teórico se puede pensar, por ejemplo, como un proceso de siembra de maíz en el que la tierra transmite la energía causal dinámica del mecanismo a la siguiente parte del proceso que es la semilla, lo que lleva finalmente a producir un resultado (O): una cosecha de maíz.

Cada parte del mecanismo causal está compuesto por entidades o elementos que, en conjunto, transmiten fuerzas causales (Beach y Pedersen 2013, 29). Para esto encontramos cuatro elementos investigativos en los que se puede utilizar este método: comprobación de la teoría, construcción de la teoría, la revisión teórica y el resultado explicativo. Los tres primeros elementos se organizan en torno a la teoría, entendiendo que su objetivo es probar, revisar o construir las diferentes teorías de mecanismos causales que inicialmente pueden encontrarse en múltiples casos (Beach y Pedersen 2019, 9). Desde la explicación del resultado, por el contrario, lo que se busca es dar una explicación mecanicista particular para cada uno de los casos, que pueda explicar las cosas más amplias y relevantes que ocurren en cada caso (Beach y Pedersen 2019, 9) y que podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla 1.4. Variantes del método de reconstitución de procesos

	Comprobación de teoría	Construcción de la teoría	Revisión teórica	Explicación del resultado
Propósito investigativo	¿Está presente el mecanismo causal hipotético y	¿Cuál es el mecanismo causal entre la causa y el resultado?	¿Por qué se rompió el mecanismo en el caso?	¿Qué explicación mecanicista explica el resultado histórico?

	funciona como teorizado?			
Foco analítico	Guiado por la teoría	Enfocado en la teoría	Enfocado en la teoría	Enfocado en el caso

Fuente: Beach y Pedersen (2019, 9).

Esta investigación toma la reconstitución de procesos para su desarrollo, ya que este método resulta útil en el diseño de políticas porque permite utilizar instrumentos observables empíricamente y complementar la causalidad determinística con una epistemología probabilística de inspiración bayesiana. El seguimiento de procesos identifica mecanismos causales compuestos por partes entrelazadas que transmiten fuerzas causales (Beach y Pedersen 2016, 34-35); por otro lado, su evaluación permite determinar el nivel de confianza en las evidencias halladas. El proceso o entidad transfiere, así, energía causal a otro para producir un resultado en una sucesión interdependiente mutua.

En este trabajo se observa el proceso causal para obtener evidencia detallada acerca del contexto específico y del sistema de gobernanza de justicia en el que opera el mecanismo, incluyendo sus entidades y actividades. De esta forma, en el siguiente apartado se tratará la lógica bayesiana como un complemento relevante para la reconstitución de procesos al interior de la presente investigación.

1.2.2. Lógica bayesiana

La reconstitución de procesos se complementa con la lógica bayesiana para actualizar la confianza en las teorías causales propuestas a partir de las evidencias empíricas. Al desagregar las entidades y sus actividades, se pueden evaluar las partes del mecanismo causal propuesto y, al encontrar evidencias que las sustenten, se puede inferir la presencia del mecanismo causal en el caso de estudio (Beach y Pedersen 2016, 169, 176).

La lógica bayesiana utiliza probabilidades para calibrar el grado de confianza en una hipótesis a medida que se descubren evidencias empíricas. Existen dos formas de interpretación de las probabilidades: la frecuentista y la bayesiana. La frecuentista se basa en la proporción en una secuencia de experimentos aleatorios, mientras que la interpretación bayesiana considera las probabilidades como creencias subjetivas sobre una hipótesis lógicamente propuesta según la evidencia dada. Esta última contiene una carga subjetiva y es utilizada en la inferencia bayesiana (Mesa, Rivera y Romero 2011; Fairfield y Charman 2016).

Esta lógica evalúa el grado de probabilidades de una afirmación. Por ello, encontrar evidencias aumenta “el grado de confianza para cada relación causal única, basada en información imperfecta” (Paz y Fontaine 2018, 6). De esta manera, la epistemología probabilística bayesiana no puede confirmar o rechazar teorías de manera absoluta debido a la existencia de información incompleta. La falta de información y el determinismo ontológico nos impiden tener una certeza total sobre el conocimiento que adquirimos para explicar los eventos, entendiendo, además, que el conocimiento absoluto de la realidad del mundo que nos rodea está atravesado por la incertidumbre (Beach y Pedersen 2016, 170). La inferencia bayesiana no solo utiliza observaciones y evidencias para confirmar teorías, sino que también se basa en el cálculo de valores estimados asociados a las evidencias encontradas.

La hipótesis causal en la lógica bayesiana comienza con un grado de confianza inicial que refleja la probabilidad de su existencia si la relación causal es verdadera. Si las evidencias respaldan la hipótesis, se puede aumentar la confianza inicial y confirmar la hipótesis como verdadera. Por otro lado, si las evidencias no respaldan la hipótesis, la probabilidad posterior puede ser menor que la anterior y se desestima hasta un punto la hipótesis. Esta calibración de confianza en una teoría es conocida como la probabilidad posterior (Bennett 2015, 278). Esta lógica permite, como se había referenciado anteriormente, hacer una evaluación metódica de la confianza que se tiene sobre distintas evidencias del mecanismo causal y su hipótesis. Para aplicar el bayesianismo se requieren, además, tres tipos de información para calcular la probabilidad posterior: primero, se necesita una probabilidad *a priori* que refleje nuestra confianza inicial en el hecho de que una teoría sea verdadera antes de considerar nueva evidencia; segundo, se necesita información sobre la probabilidad de encontrar un tipo específico de evidencia si una teoría es verdadera (a esto se le llama evidencia condicional); y tercero, se debe conocer la probabilidad de encontrar evidencia incluso si la explicación que se considera no es verdadera (Bennett 2015). En este sentido, es posible establecer si la confianza previa $p(h)$ en la hipótesis principal aumenta o se reduce de acuerdo con las evidencias.

Este proceso de lógica proporciona una manera de analizar la hipótesis teorizada de manera contrafactual, lo que ayuda a identificar las entidades involucradas en el mecanismo y evitar redundancia y circularidad. Asimismo, ayuda a calcular y evaluar la confianza en la evidencia durante el desarrollo de pruebas empíricas. Decimos entonces que si h es la hipótesis y e la evidencia, $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia. El cálculo de la confianza posterior, por ende, sería: $p(h|e) = p(h)p(e|h) / p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)$

después de una prueba positiva y $p(h/\neg e) = p(h)p(\neg e/h) / p(h)p(\neg e/h) + p(\neg h)p(\neg e/\neg h)$ después de un test negativo (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020, 57; Beach y Pedersen 2019). En conclusión, la probabilidad posterior debe estar por encima de la inicial si lo que se quiere es confirmar la relación causal hipotética existente. Para esta labor, es fundamental la revisión de las evidencias empíricas, pues permite evaluar el nivel de confianza sobre la hipótesis planteada. Finalmente, la confianza que tenemos en algo depende del conocimiento previo que tengamos sobre el tema, y este conocimiento puede basarse en pruebas empíricas o evidencia de modo que, en resumen, nuestra confianza está influenciada por la información que hemos obtenido previamente. Por esto, a falta de un resultado final, se podría otorgar un valor aleatorio sobre la confianza previa similar al lanzamiento de una moneda al aire [$p(h)=0.5$] (Fontaine, Medrano y Narvárez 2020, 57). Para finalizar esta parte del primer capítulo, en el siguiente punto se describirán de manera acotada los tests empíricos en el marco del proceso de diseño de políticas públicas.

1.2.3. Tests empíricos

Este momento del proceso de investigación implica identificar las observaciones empíricas que esperan encontrarse en el estudio de caso. Estas observaciones indicarán la presencia de los poderes causales no observables pero que pueden ser detectables en el mecanismo causal. Por ello, al diseñar tests empíricos es importante aumentar el poder inferencial de la evidencia para maximizar, así, la confianza en el proceso de validez de la hipótesis. En esa línea, Beach y Pedersen (2013, 77) plantean que el tipo de causalidad que se evalúa está determinado por la ausencia o presencia del mecanismo causal. Para realizar esta evaluación, se utilizan observaciones empíricas que permiten identificar las manifestaciones observables esperadas de cada parte del mecanismo causal. Es decir, se busca evidencia que indique la presencia de los diferentes elementos que componen el mecanismo causal.

Lo que se espera, entonces, es que el detonante genere un resultado a partir de la hipótesis planteada para el mecanismo causal. En ese sentido, debe producirse una serie de expresiones empíricas y, en ese punto, los tests pueden ayudar a encontrar los distintos rastros producidos por transferencias causales. El desarrollo y posterior resultado de estos tests es fundamental para realizar un análisis empírico detallado y exhaustivo de la información disponible. De esta manera, se obtiene una narrativa completa sobre el tema evaluado y se aumenta la certeza en los resultados obtenidos. Por su parte, Beach y Pedersen (2013, 102) clasifican los tests empíricos en dos dimensiones: certeza y exclusividad, que a su vez cuentan con cuatro tipos

ideales: Pistola humeante, Paja al viento, doblemente decisivo y Prueba de Aro, relacionados en la siguiente tabla:

Tabla 1.5. Tests empíricos

		Certeza p (e/h)	
Exclusividad p (e/-h)	+		-
	+	Doblemente decisivo	Pistola humeante
	-	Prueba de Aro	Paja al viento

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 68), con base en Collier (2011).

Ahora bien, en la línea de Beach y Pedersen (2013), los tests empíricos que corresponden a pistola humeante son singulares. No obstante, sus predicciones son poco certeras, por lo que aplicar esta clase de pruebas conlleva un gran riesgo. Asimismo, la prueba de paja al viento tiene un bajo nivel de exclusividad y certeza, lo que la convierte en la prueba más débil, pues, además, ofrece muy poco para estimar la confianza en la hipótesis establecida y, por lo tanto, tiene una mínima relevancia inferencial. Por otra parte, las pruebas doblemente decisivo son las más certeras e ideales porque revelan valores altos de comprobación (Fontaine 2019). En la aplicación de estas pruebas se debe tener presente, entonces, la dificultad en la formulación de predicciones, tomando en cuenta lo difícil que puede resultar encontrar las pruebas empíricas que justifiquen la realización de pruebas doblemente decisivas (Beach y Pedersen 2013, 104). Finalmente, los tests de Aro conllevan certeza en la evidencia, aunque no es única, es decir, alcanza un nivel importante de certeza pero al mismo tiempo no es exclusiva. Estas pruebas mantienen un nivel de exigencia alto que la hipótesis debe superar para seguir siendo estimada. Sin embargo, superar esta prueba no garantiza la afirmación de la hipótesis. En otras palabras, no es un criterio suficiente, pero sí necesario (Collier 2011, 826).

En este orden de ideas, la prueba de Aro es la opción más adecuada para el desarrollo de la investigación en términos de certeza y confianza. Siguiendo a Beach y Pedersen (2013), los tests de Aro se destacan porque, a medida que se fortalecen la exclusividad y la certeza de las pruebas, se vuelven más resistentes y se pueden utilizar en grupos. Esto permite formular múltiples pruebas independientes sin importar lo que se deba encontrar en la evidencia para cada parte de un mecanismo, lo que los convierte en una herramienta efectiva para realizar

pruebas complejas y múltiples, dado que entre más evidencia independiente sea recolectada, más fuerza tendrá la hipótesis (Beach y Pedersen 2013, 105).

Los tests de Aro permiten hallar evidencias en cada una de las partes del mecanismo causal. Esto se complementa con los instrumentos que debe tener una política para su buen funcionamiento: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (Hood 1986; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Se tratarán entonces los instrumentos bajo las pruebas de Aro, porque la combinación de resultados positivos aumentaría la confianza en la hipótesis, parecida a una prueba doblemente decisiva.

Finalmente, en la compilación de la evidencia se tendrán presentes, inicialmente, fuentes primarias, entrevistas a actores involucrados y documentos oficiales que proporcionen información sobre los instrumentos. Todo esto se contrastará con documentos normativos, académicos, archivos de prensa y leyes relacionadas con la política de justicia. De la misma forma, se atenderá a fuentes secundarias concernientes al propósito de la investigación. Para el desarrollo de esta parte se proponen tres momentos: 1) levantamiento de la información, 2) procesamiento y sistematización de la información y 3) análisis e interpretación de manera objetiva de la información. Asimismo, inicialmente se establecieron dos criterios para la selección de las evidencias: 1) las evidencias tendrán un orden cronológico que permite revisar de manera eficiente los procesos de institucionalización estatales en el periodo establecido para la investigación y 2) la diversidad de fuentes correspondientes a cada uno de los espacios que hacen parte del mecanismo causal con el propósito de articular, comparar y confrontar las evidencias recolectadas.

Por otra parte, en el diseño de los tests se incorpora también la identificación de las observaciones empíricas esperadas. Una observación empírica se refiere a la clase de evidencia que es necesaria para lograr confirmar la hipótesis principal. En caso contrario, el resultado podría ser incompatible en la medida en que no se encuentre evidencia o en la medida en que la evidencia que se encuentre sea de la hipótesis alternativa (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 54). De esta forma, es importante el diseño de tests empíricos para evaluar las evidencias y observaciones en el contexto de políticas públicas. Para lograr una mayor precisión en estos, se consideran como atributos las cuatro categorías de instrumentos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (N.A.T.O), ya que son considerados como recursos clave para el funcionamiento de cualquier política. Por lo tanto, se sugiere que estos instrumentos deben ser tenidos en cuenta al diseñar los tests empíricos para lograr una mayor

precisión en la evaluación de las políticas públicas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine 2020a).

Como se observa en la tabla 1.6., se construye la tipología con base en el trabajo propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020), que cuenta con veinte tests de Aro a partir de instrumentos de la tipología NATO como parte de las observaciones empíricas esperadas (que serán desarrolladas en el siguiente capítulo de la presente investigación).

Tabla 1.6. Observaciones empíricas esperadas

Hipótesis	El gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial (D)	El gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia (A)	El gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena (B)	El gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles (C)	Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO (R)
Instrumentos de Nodalidad (N)	El gobierno abre espacios de información para los pueblos indígenas en aras de ampliar su participación (Pd1)	El gobierno plantea el fortalecimiento de estrategias de formación y capacitación para avanzar en la implementación de la JEI en el sector justicia (Pa1)	El gobierno incorpora estrategias de información en la administración pública para facilitar los canales de acceso a la información de justicia (Pb1)	El gobierno intercambia información de justicia con actores no estatales para complementar la política (Pc1)	Se establece un avance importante con respecto al fortalecimiento de la JEI en términos del acceso a la información (Pr1)

Instrumentos de Autoridad (A)	El gobierno, en concertación con los pueblos indígenas, expresa su compromiso de implementar ajustes normativos que materialicen la participación de los pueblos indígenas en la acción pública (Pd2)	El gobierno procura avances en la participación e implementación de la JEI a partir de reformas legales en el sector justicia (Pa2)	El gobierno amplía concertadamente la regulación intersectorial para lograr garantizar la implementación del enfoque étnico en la política de justicia (Pb2)	El gobierno amplía la participación de actores no estatales en procesos JEI, en articulación con los pueblos indígenas (Pc2)	Avances normativos como eje fundamental para el fortalecimiento de participación interjurisdiccional de los pueblos indígenas (PI) (Pr2)
Instrumentos de Tesoro (T)	El gobierno evidencia la importancia de establecer recursos para el fomento de la participación con enfoque diferencial de los pueblos indígenas en las políticas de justicia y la coordinación	El gobierno anexa objetivos de participación y avances en la implementación de la JEI dentro del presupuesto general del sector justicia (Pa3)	El gobierno genera estrategias financieras intersectoriales para el cumplimiento de la política de justicia (Pb3)	El gobierno incorpora estrategias de financiamiento en colaboración con actores no estatales en clave de la política de justicia (Pc3)	Presupuesto de participación interjurisdiccional en vía de fortalecimiento (Pr3)

	interjurisdiccional (Pd3)				
Instrumentos de Organización (O)	El gobierno reconoce la necesidad de crear mecanismos interinstitucionales para la coordinación interjurisdiccional en las políticas de justicia para los pueblos indígenas (Pd4)	El gobierno fortalece las instancias de coordinación interjurisdiccional, instituciones de formación y capacitación, y genera otras obligaciones en las acciones institucionales para lograr avances en la implementación de la JEI (Pa4)	La coordinación intersectorial del gobierno se armoniza con las demandas de los actores que participan en la política de justicia (Pb4)	El gobierno interactúa con actores estatales y no estatales para fortalecer competencias de JEI en todos los niveles (Pc4)	Avances en la garantía de derechos de participación en la armonización interjurisdiccional JEI-JO (Pr4)

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020); y Hood (1986).

Fontaine (2020a, 285) propone que, para transformar observaciones empíricas en evidencia, se deben seguir tres momentos: recopilación de datos, informe de pruebas empíricas y evaluación de evidencias. Es importante, así, relacionar cada parte del proceso teórico con los datos recopilados, sus fuentes y los resultados de las pruebas de manera transparente.

Asimismo, Fontaine (2020b) sugiere que, para lograr un punto de equilibrio y una conclusión confiable, se requiere que las veinte observaciones empíricas cuenten con cuatro evidencias y se diversifiquen las fuentes para aumentar la confianza en la hipótesis principal.

En el siguiente capítulo se presentará el desarrollo del mecanismo causal y la tipología de los tests empíricos propuestos a partir de la hipótesis de investigación, para luego, con esta base, avanzar en el análisis de congruencia del caso escogido para aplicar, en el tercer capítulo, la reconstitución de procesos para comprobar la teoría.

Capítulo 2. Selección de casos, operacionalización del mecanismo causal y análisis de congruencia

Luego de definir las expectativas teóricas que se tienen para la investigación y justificados los aspectos metodológicos y teóricos que orientan la misma, en el presente capítulo se desarrollará el mecanismo causal teorizado que justifica cómo la implementación efectiva de la JEI, a partir de una armonización interjurisdiccional, logra avances en el fortalecimiento de la libre autodeterminación de los pueblos originarios en la política de justicia. De este modo, se busca comprender el funcionamiento del mecanismo en casos individuales, por lo que se enfoca naturalmente en dichos casos. Las causas y mecanismos que los relacionan con los resultados son operativos de manera causal dentro de cada caso (Beach y Pedersen 2019, 23). Asimismo, la reconstrucción de procesos no solo es una herramienta de recolección de evidencia para estudios de casos particulares: también puede ser utilizada en comparaciones intercasos como parte de un enfoque de investigación con múltiples métodos y teoría de conjuntos (Fontaine 2020b).

Teniendo en cuenta lo anterior, el capítulo comienza con la presentación del mecanismo causal teórico y sus respectivas partes, las cuales serán conceptualizadas y, de la misma forma, definidas en sus atributos. Como lo habíamos referido anteriormente, la reconstitución de procesos es un método que se enfoca en entender cómo los detonantes y los resultados están relacionados en un caso específico. Para lograr esto, se lleva a cabo una teorización de los mecanismos causales que vinculan el detonante y el resultado, se analizan las pruebas empíricas para validar la teoría y se utilizan métodos comparativos para seleccionar casos similares y generalizar los hallazgos de estos (Beach y Pedersen 2019). Posteriormente, se presenta la selección de casos, que nos orienta a seguir sobre la línea de que un caso típico termina siendo el más conveniente en aras de la prueba y para la configuración de teorías, entendiendo, además, que es más probable que se encuentre un mecanismo causal que pueda ser detectado pero no observado y que este al mismo tiempo vincule el detonante (D) con el resultado (R) para de esta manera verificar la existencia de causas y el resultado que importa (Beach y Rohlfing 2018; Zamora 2018; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Finalmente, se hará el respectivo análisis de congruencia, que implica una descripción ampliada sobre el caso de investigación. Desarrollar esta parte exige al investigador ser más preciso y congruente en la caracterización del caso, así como en la justificación del porqué de la selección del caso en particular.

2.1. Operacionalización del mecanismo causal

Según Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 47), los mecanismos causales son fundamentales para reconstruir procesos y consisten en explicar una serie de eventos. Para los neopositivistas, un mecanismo causal es un conjunto de “variables intervinientes” utilizadas para representar fenómenos observables (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 48). Por otro lado, los realistas consideran que los mecanismos causales involucran entidades que transmiten fuerzas causales y están vinculados a factores endógenos y exógenos (Beach y Pedersen 2013, 29; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 48).

Los mecanismos son procesos causales que se desencadenan por causas y se vinculan con los resultados en una relación productiva. No deben confundirse con una simple serie de eventos, ya que explicar un proceso que relaciona un detonante con un resultado va más allá de una narrativa descriptiva (Beach y Pedersen 2019). Desde el enfoque realista de diseño de políticas, una política es el resultado de la adopción, formulación, implementación y contexto de objetivos, lo cual define la combinación de instrumentos preferida por un gobierno. Por tanto, este estudio se centra en establecer el vínculo entre un resultado de interés y una explicación basada en una evaluación rigurosa y ponderada de la evidencia a favor y en contra de la inferencia causal (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Para autores como Beach y Pedersen (2019, 3), los mecanismos causales se descomponen teóricamente y se estudian empíricamente a través de los rastros dejados por las actividades asociadas con cada parte del proceso. Cada parte del mecanismo puede describirse, por su parte, en términos de entidades que participan en actividades. Desde la perspectiva de la comprobación de teorías y la reconstrucción de procesos, el mecanismo causal teórico debe ser operacionalizado mediante la formulación de proposiciones sobre los resultados empíricos observables que podrían encontrarse en un caso dado debido a las actividades asociadas con el mecanismo y sus partes (Beach y Pedersen 2019, 10). Según esta teoría, la explicación se logra mediante un mecanismo causal que se hipotetiza para vincular un detonante con un resultado en un contexto específico (Beach y Pedersen 2019, 24).

Por otra parte, Fontaine, Medrano y Narváez (2020) plantean un mecanismo causal teórico con base en el diseño realista de políticas públicas. Este mecanismo se desarrolla a través de un proceso en el cual un gobierno adopta nuevos objetivos estableciendo una agenda, para luego formular políticas que cumplan esos objetivos (A), después coordina con otras áreas de políticas existentes a través de cambios institucionales (B), procesa las demandas de actores

no estatales en relación con la política implementada mediante interacciones políticas (C) y, finalmente, representa los resultados de la política en un momento determinado (R) (Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine, Medrano y Narváez 2020; López y Fontaine 2019; Fontaine 2020b).

El proceso de establecimiento de la agenda y formulación de políticas actúa como insumo (mientras que la coordinación intersectorial y las interacciones políticas se consideran los productos del mecanismo causal) y (R) representa el resultado de la política (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 53). Es esencial, así, que cada parte del mecanismo esté conectada sin dejar vacíos, ya que opera como todo un sistema (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Beach y Pedersen 2019; Zamora 2018). Por otro lado, para Beach y Pedersen (2019), desde la perspectiva de la reconstrucción de procesos y la comprobación teórica, se realiza un análisis exhaustivo para verificar si existen evidencias asociadas con las actividades de las entidades en cada parte del mecanismo.

Para ello se deben seguir tres pasos. En primer lugar, es necesario conceptualizar la causa y el resultado teóricamente establecidos, así como el mecanismo causal hipotetizado que los vincula. Para lograr una conceptualización de las entidades, es importante la identificación de elementos sustantivos, mientras que las actividades se representan mediante verbos que transmiten causalidad a través del mecanismo causal. En otras palabras, las entidades poseen la capacidad de generar un tipo específico de resultado bajo situaciones adecuadas (Beach y Pedersen, 2019, 255). En esta investigación, es importante evidenciar también la relación entre la implementación de la jurisdicción especial indígena y los avances en el derecho a la libre determinación de pueblos originarios, todo esto mediante la transmisión de fuerza causal a través de las entidades identificadas como (A), (B) y (C). El mecanismo causal propuesto para esta investigación, basado en el marco de diseño de políticas realista (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020), se presenta en la siguiente tabla, que permite un análisis preciso de los procesos causales complejos.

Tabla 2.1. Mecanismo Causal de la implementación de la justicia propia basado en el diseño realista de Políticas Públicas

Mecanismo	Puesta en agenda	Formulación de políticas	Coordinación	Interacciones políticas	Resultado de la política
Teorización	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Entidad (R)

Operacionalización	El gobierno adopta nuevos objetivos de participación en la política de justicia	Cambios institucionales en la política de justicia con respecto a la participación de PI	Ajuste del sistema institucional al cambio de la política de justicia	Adopción de un estilo de implementación coherente con el cambio institucional y de política	Avances en la implementación de la JEI en la política de justicia
Hipótesis principal	El gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial en la política de justicia (H) ^D	El gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia (H) ^A	El gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales en aras de anexar la participación indígena en la política de justicia (H) ^B	El gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles y actores no estatales (H) ^C	Fortalecimiento de la JEI (H) ^R
Hipótesis alternativa	El gobierno no incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial en la política de justicia (-H) ^D	El gobierno no adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia (-H) ^A	El gobierno no reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales en aras de anexar la participación indígena en la política de justicia (-H) ^B	El gobierno no asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles y actores no estatales (-H) ^C	Debilitamiento de la JEI (-H) ^R

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Lo que se quiere evidenciar es la relación positiva entre el detonante y el resultado, para lo cual se formulan una hipótesis principal (h) y una hipótesis alternativa (-h). En segundo lugar, se examina la hipótesis en cada momento del proceso que va desde el detonante y pasa por el mecanismo causal de las otras partes, para finalmente llegar al resultado (tercer paso). Cada una de las partes del mecanismo (A, B, C) tiene, así, una hipótesis para examinar en busca de evidencias que conduzcan al resultado. Para esta investigación, se espera que los casos desviados aporten evidencias que permitan concluir la importancia de la necesidad de la producción de resultados esperados a partir de la participación de cada una de las entidades. Es decir, la ausencia de pruebas o la evidencia de pruebas de su ausencia, la hipótesis alternativa, termina siendo una entidad del mecanismo causal (Fontaine, Narváez y Fuentes

2018). En el siguiente apartado se presentan, dentro de la operacionalización del mecanismo causal, las hipótesis de cada componente del ciclo de política.

2.1.1. Entidad (D): Objetivos de participación en la política de justicia

El factor desencadenante (D) se refiere a un evento que provoca cambios en la política pública y que puede ser impulsado, en términos generales, por la dinámica política o el calendario electoral (Fontaine 2015, 48). Podemos ver ejemplos de este en movimientos sociales internos, en la llegada al poder de un nuevo presidente o en sucesos de relevancia internacional, entre otros. En esta entidad, la administración adopta objetivos de política que se plasman en la agenda gubernamental y en documentos que reflejan las intenciones del líder para dar un nuevo rumbo a la política pública. En esta fase, la política se manifiesta con mayor claridad como una variable dependiente, ya que su cambio está precedido por sucesos sociales, políticos y económicos (Fontaine 2015, 28).

Estos cambios en la política también se originan a partir de procesos sociales en los que operadores políticos a través del tiempo van aprendiendo a hacer ajustes a la política con respecto a sus metas, producto del aprendizaje institucional (Fontaine 2020; Hall 1999). Por otro lado, para efectos de operacionalizar el detonante, se inició identificando las posibles manifestaciones observables de los atributos anteriormente identificados, centrándonos en la participación de los pueblos indígenas. En este caso, se consideró que la manifestación observable debía reflejar el compromiso del gobierno por garantizar la igualdad de oportunidades y participación de los pueblos indígenas. Para lograrlo, se determinó que esta manifestación debía abordar explícitamente la búsqueda de igualdad de oportunidades y la participación política de las comunidades indígenas. Se partió, entonces, de la premisa de que los gobiernos pueden mostrar este compromiso de dos maneras: mediante instrumentos internacionales, tales como tratados, convenios, plataformas, etc., vinculantes como no vinculantes; y mediante instrumentos nacionales, tales como planes, programas, políticas o estrategias específicas a nivel nacional.

De esta manera, comenzamos buscando las manifestaciones observables desde lo internacional hacia lo nacional, por lo que primero se hizo una búsqueda de estas manifestaciones a partir de convenios, tratados internacionales y distintas plataformas internacionales en relación con derechos de los pueblos indígenas, para luego pasar a una búsqueda a nivel nacional. Con respecto a la participación, aunque hay una concepción amplia sobre el tema, Canto Chac (2012), por ejemplo, destaca ciertos atributos comunes presentes

en varias definiciones. Uno de ellos se refiere al cambio en las dinámicas de interacción entre el gobierno y la sociedad civil, que implica que el gobierno ya no tiene el monopolio en la toma de decisiones públicas. En cambio, la ciudadanía interviene para influir en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas que les afectan, según sus intereses y necesidades. Para ello, cuentan con diversos instrumentos e instituciones, que pueden variar en su grado de formalidad. Por otra parte, la participación como control social es “la incidencia de actores no estatales sobre procesos decisorios a través de la información, determinar prioridades, la implementación y formas de evaluación y supervisión” (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 23).

Isunza-Vera y Gurza-Lavalle (2010, 29) afirman que la legitimidad de los gobernantes depende de la relación entre representantes y representados, así como de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el poder político. Por otro lado, Pefaur y Moreno (2016) señalan que la institucionalización de los mecanismos de participación permite una comunicación efectiva con el Estado. En esta investigación podemos entender la institucionalización como una innovación democrática en la cual los actores no estatales cuentan con espacios institucionalizados de participación para ejercer control sobre los actores estatales (Isunza-Vera y Gurza-Lavalle, 2010, 16). Este proceso busca dar respuesta a las debilidades de los controles sociales y reducir su vulnerabilidad ante las fluctuaciones políticas (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, 20). Es importante destacar que los actores no estatales deben utilizar estos espacios institucionalizados para afirmar la existencia de la institucionalización. El estilo de implementación está estrechamente relacionado con los modos de gobernanza.

2.1.2. Entidad (A): Cambios institucionales en la política de justicia respecto de la participación de Pueblos Indígenas (PI)

El primer cambio derivado de la inclusión en la agenda es la formulación de una estrategia para la política (A), lo que implica definir los medios y recursos que el gobierno utilizará para lograr los objetivos prioritarios. A medida que avanza el proceso de diseño, esta actividad puede ajustarse mientras el gobierno identifica la necesidad de adaptar la combinación de instrumentos.

Para el mecanismo causal teorizado, la adopción de los objetivos de política pública por parte de los gobiernos genera la creación de instituciones participativas diseñadas para “incrementar y profundizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas” (Smith 2009, 11).

Estas instituciones surgieron ampliamente durante los procesos de democratización del anterior siglo que se difundieron en la región y también en los gobiernos locales, siendo incluso incorporadas en varias constituciones (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012).

Dentro de las diferentes teorías sobre instituciones propuestas en la literatura, vale la pena resaltar dos elementos en común. En primer lugar, las instituciones participativas no se oponen a las instituciones de la democracia representativa; por el contrario, las complementan al involucrar a actores que generalmente quedan excluidos de los procesos partidistas y electorales. En segundo lugar, este tipo de participación no se opone a las interacciones que se dan entre la sociedad civil y el gobierno, sino que las considera necesarias para mejorar la acción pública. Smith (2009) describe estas innovaciones democráticas como una desviación de la arquitectura institucional tradicional de las democracias y como una reformulación de la relación entre los ciudadanos y las autoridades políticas.

2.1.3. Entidad (B): Ajuste del sistema institucional al cambio de la política de justicia

En esta etapa del mecanismo, la relación entre política y diseño institucional es fundamental, ya que el cambio institucional desempeña un papel central en la coordinación intersectorial (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 147). El cambio institucional tiende a ser gradual y altamente influenciado por el contexto, lo que significa que las instituciones existentes pueden facilitar o limitar el control de los factores externos por parte de los gobiernos. Dichos factores, no obstante, pueden tener un impacto significativo en las instituciones internas existentes (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020, 12). De esta forma, los ámbitos y formas de actividad institucionalizada varían según los sistemas políticos, las áreas de política y el contexto histórico (Olsen 2007, 9). Para Olsen (2008), las instituciones nunca son completamente aceptadas por toda la sociedad y los órdenes políticos nunca están completamente integrados: la coherencia de las instituciones y los órdenes políticos cambia con el tiempo a través de procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización. Junto con esto, es importante comprender las condiciones en las que los actores están motivados y son capaces de cumplir con las reglas establecidas, así como los procesos que traducen las reglas en comportamiento y los factores que fortalecen o debilitan la relación entre reglas y acciones (Olsen 2007, 5).

Los cambios en la institucionalidad pueden ayudar o no en la coordinación de políticas con otras áreas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Para evidenciar la interacción entre diferentes ámbitos de políticas, el diseño debe trascender el enfoque convencional de la

coordinación de políticas. Según Peters (2018b), se necesita mover el sector público hacia la gobernanza, en la cual los responsables políticos consideren todas las actividades del sector público e identifiquen los medios para fomentar las interacciones entre diferentes dominios de políticas, lo que resultará en un mejor desempeño del sistema de formulación de políticas en su conjunto. Un antecedente fundamental para el diseño de políticas debería ser que el éxito de cualquier programa esté anclado, así sea solo en parte, a otros programas. Por lo tanto, la coordinación intersectorial es crucial para abordar problemas complejos que no se pueden resolver de manera fácil (Peters 2018b). Por ejemplo, abordar problemas jurisdiccionales con pueblos indígenas no solo en materia judicial sino de forma integral, de tal manera que se tenga en cuenta el sistema de pensamiento indígena como un todo que recoge los ámbitos físico, material y espiritual en el marco de una relación armónica entre el mundo humano, el mundo de la naturaleza y la autodeterminación (Correa 2007). Todo esto requiere la participación de múltiples áreas del gobierno y, por ende, una coordinación efectiva entre estas, además de una coordinación efectiva con las instituciones indígenas.

En este punto de la investigación, la coordinación se entiende como la toma de decisiones en una política que considera las decisiones de otras políticas para evitar conflictos y busca formas de cooperación que beneficien a las partes involucradas en el proceso (Peters 2018b). Los mecanismos de coordinación impuestos generalmente se dan de arriba hacia abajo (*top-down*), a diferencia de otros que se pueden dar a través de interacciones y negociaciones entre los actores involucrados (Peters 2018b, 5). Ahora bien, de repente puede ocurrir que determinadas políticas puedan funcionar adecuadamente con poca coordinación. Sin embargo, otras demandan un esfuerzo más amplio en su coordinación. La coordinación es importante para evitar la duplicación de programas, lo que resulta en gastos innecesarios para el gobierno y pérdida de tiempo para los actores no estatales. Además, esta ayuda a evitar tanto contradicciones entre la implementación de políticas y las autoridades gubernamentales, como decisiones de actores estatales que generen problemas para otros actores no estatales.

2.1.4. Entidad (C): Adopción de un estilo de implementación coherente con el cambio institucional y de política

La implementación de políticas públicas genera interacciones dinámicas entre diversas entidades, incluyendo agencias estatales y la sociedad civil organizada, que defiende sus intereses. Durante esta fase, los implementadores de la política deben coordinarse tanto con otros actores estatales como con la sociedad civil, considerando el impacto de las decisiones en sus creencias, modos de vida e ideales. Aunque se pueden establecer interacciones políticas

basadas en consensos, en ocasiones surgen tensiones y conflictos al relacionarse con la sociedad civil o con sub-gobiernos. En el ámbito de la política de justicia, al igual que otras políticas estatales, las relaciones Estado-sociedad se manifiestan en una forma de gobernanza que puede ser coercitiva o colaborativa (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 147).

Los estilos de implementación en las interacciones políticas reflejan las regulaciones adoptadas por el gobierno. Estos estilos están determinados por una combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales que guían la forma como se regulan las interacciones en función de las opciones del gobierno y las limitaciones a las que se enfrenta. Cuando las limitaciones son escasas y el gobierno tiene una alta capacidad administrativa, puede recurrir a instrumentos que afecten a actores con actitudes resistentes. Sin embargo, a medida que las limitaciones aumentan, se marca una tendencia del gobierno a elegir instrumentos menos coercitivos y más alentadores, como la propaganda o los incentivos (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett 2004, 9). Los conflictos en el sector político pueden surgir, así, tanto de tensiones históricas entre los actores involucrados como de las decisiones y comportamientos que se adoptan durante la implementación de una nueva política.

Por otro lado, para Kooiman (2005, 172) “la gobernanza tiene su base dentro del desarrollo social, lo que puede ser atribuible a crecientes transformaciones en las interdependencias sociales”. De esta manera, el autor establece tres tipos de gobernanza: a) autogobierno (corporativo), que terminan siendo sistemas que se reproducen así mismos; b) gobernanza horizontal o cogobernanza, dada a partir de la coordinación de los diferentes actores sin la necesidad imperante del gobierno y, finalmente, c) la gobernanza jerárquica o vertical, en la cual se evidencia la imposición de aquellos que tienen poder y lo ejercen sobre los que no lo tienen.

Diferenciar la gobernanza horizontal y vertical, según López y Fontaine (2019, 2), ayuda a explicar las discrepancias en los estilos de implementación. El modo de gobernanza se define por la forma como un gobierno maneja la formulación de políticas, el diseño institucional y las interacciones políticas. El enfoque horizontal implica la participación de actores no estatales en el proceso de diseño de políticas a través de la multiplicidad de los controles democráticos (López y Fontaine 2019, 2). Emmerich (2004) sugiere que la implementación de esquemas institucionales más participativos fortalecería la participación y los controles democráticos en términos administrativos y de confianza política y decisoria. Finalmente, el estilo de implementación está relacionado con los modos de gobernanza. Según Howlett (2005, 2011), los instrumentos desempeñan un papel crucial como técnicas de gobernanza que

involucran la autoridad estatal. Para Howlett y Mukherjee (2018), son los instrumentos los que impactan en el contenido y proceso de implementación, pudiendo alterar la forma como se proporcionan bienes y servicios.

Por último, diferenciar entre la gobernanza vertical y la horizontal en la línea que proponen López y Fontaine (2019), ofrece un marco valioso para aclarar las diferencias en los estilos de implementación: cuando un gobierno prioriza el uso de instrumentos de política que imponen el cumplimiento de su agenda a actores no estatales, esto se alinea con la gobernanza vertical; por otro lado, si se utilizan instrumentos que fomentan la participación de actores no estatales en el diseño de políticas, esto se relaciona con el enfoque horizontal (López y Fontaine, 2019). Con todo lo expuesto, la entidad C asume un estilo de implementación que impulsa, en cierta medida, la participación y a un mismo tiempo fomenta la autonomía de los gobiernos indígenas.

2.1.5. Entidad (R): Avances en la implementación de la JEI en la política de justicia

El proceso descrito culmina en la generación de resultados de políticas públicas (R), con respecto a los cuales el gobierno asume la responsabilidad y rinde cuentas a la sociedad. En este caso, el resultado esperado después de la activación del detonante y la presencia de las entidades A, B y C es el avance significativo en la participación de los pueblos indígenas con respecto a la implementación de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI). La implementación de la política pública genera un aumento en el ejercicio práctico de la libre determinación de los pueblos originarios, lo que implica, de igual forma, mejoras en el control democrático y rendición de cuentas. Estos elementos fomentan un diálogo bidireccional e intercultural entre los distintos actores que participan en el proceso en el que exigen y rinden cuentas en el marco de una serie de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento de derechos (Schedler 2008, 24).

Por otro lado, la implementación de instituciones participativas implica una competencia con contrapartes formales e informales arraigadas en el comportamiento político tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Por consiguiente, es fundamental que el gobierno, en su papel de responsable de la política, mantenga los esfuerzos que viene haciendo con respecto al diseño para seguir fortaleciendo el cambio institucional en el que ha venido trabajando durante los últimos años.

En clave del resultado, la autodeterminación termina siendo un elemento que, en la práctica, representa la capacidad de poner fin a la homogeneización y de promover las demandas

pluralistas de identidades que se resisten a ello. Cuando las demandas de autonomía no reciben respuesta, se intensifica el conflicto étnico-nacional. Específicamente, la autodeterminación se opone al indigenismo, a la integración o a la teoría y práctica de la asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad nacional (Narváez 2017, 174). Es decir, la autodeterminación se encamina hacia la eliminación de dinámicas que homogeneizan el pensamiento identitario que, además, es diverso (dada la diversidad de las culturas de los pueblos indígenas) y que busca resistir a estas prácticas. A pesar de esto, cuando estas luchas por la reivindicación de la plena autonomía no encuentran salida, el conflicto indígena nacional se profundiza. Un ejemplo claro son los acuerdos que hacen los pueblos indígenas con el gobierno a nivel nacional en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y organizaciones indígenas MPC-Nacional. Muchas veces los acuerdos que se protocolizan en este espacio demoran en cumplirse o encuentran trabas institucionales. Esto hace que, los representantes de las organizaciones indígenas se reúnan autónomamente para determinar acciones y así presionar el cumplimiento de acuerdos por parte del gobierno nacional.

Por otra parte, autores como Stavenhagen hablan sobre el derecho a la autodeterminación como algo que, en términos generales, recoge elementos territoriales y políticos:

Estos son procesos de empoderamiento que se basan en el presupuesto que los pueblos indígenas son propietarios de derechos y en el fortalecimiento de la capacidad de esos pueblos para organizarse y demandar el cumplimiento y ejercicio de sus derechos y también su participación política (...). El enfoque basándose en los derechos humanos nace de un concepto de desarrollo que identifica sujetos de derechos y no simplemente una población que es el objeto de las políticas públicas (2010, 392).

2.2. Selección de casos

En la selección de casos durante la investigación es fundamental buscar la objetividad y evitar sesgos o selecciones arbitrarias que puedan comprometer la validez de la teoría subyacente al fenómeno estudiado (Beach y Pedersen, 2019). Para abordar esta cuestión, se requiere una cuidadosa consideración de la homogeneidad causal y la dependencia del contexto, incorporando tanto variables estructurales como variables contextuales, a pesar de su naturaleza volátil. En este sentido, el contexto adquiere una importancia significativa, ya que garantiza la homogeneidad causal en una población limitada de casos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Beach y Pedersen 2019; Zamora 2018).

Es esencial destacar que este enfoque difiere notablemente de la perspectiva positivista, que busca establecer relaciones causales simétricas y de tipo ley, en donde la alteración de una

variable independiente conlleva la variación de una dependiente. La selección rigurosa de casos en la investigación debe basarse en una justificación teórica sólida que considere la homogeneidad causal, la diversidad contextual y la relevancia para la pregunta de investigación.

En términos de lo que plantean Beach y Pedersen (2016), cuando se dan afirmaciones determinísticas y asimétricas, los análisis que se hacen pueden ser aplicables a más de un caso. Para lograr alcanzar este propósito, Schneider y Rohlfing (2013) proponen que se haga una combinación de métodos de análisis comparado tipo calificativo (QCA), así como un análisis dentro de casos como, por ejemplo, la reconstitución de procesos. En consonancia con Rihoux (2016), la propuesta del QCA se orienta hacia una serie de condiciones configuradas que ayuda a explicar suficientemente un resultado, entendiendo que la ausencia de (X) no implica que (Y) también se ausente y teniendo presente que puede existir una diversidad de caminos hacia (Y).

En la investigación basada en casos, el nivel primordial de relación causal se encuentra en el caso mismo, entendido como la entidad en la que se despliega una relación causal específica. La delimitación temporal, espacial y el nivel de análisis, ya sea a escala micro, meso o macro, están intrínsecamente ligados a la teoría causal que se viene desarrollando (Beach y Pedersen 2019, 13).

Teniendo en cuenta lo que plantea Rihoux (2016), se elaboró entonces una tabla de verdad tipo QCA que combina condiciones y resultados, siendo un paso clave en una aplicación más amplia para la creación de una tipología. Luego se muestra una tipología de casos basada en los trabajos de Schneider y Rohlfing (2013), lo que facilitará la selección del caso a investigar. Finalmente, para delimitar el universo de casos, se analiza un grupo seleccionado de países dentro de una región específica. El propósito es generalizar los hallazgos en la región y, si es válido, extender el análisis como una propuesta que vaya más allá de lo expuesto en la presente investigación (Peters 2013, 19).

Se han seleccionado perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Nº 169) de la OIT, principalmente. Para escogerlos se utilizaron datos proporcionados por varias organizaciones internacionales como la CIDH, el World Bank, la CEPAL, el CELADE, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ONU, publicados entre 2010 y 2020. A pesar de las diferencias que pueden existir en la formalización e institucionalización de la política pública en cada caso, estos países

comparten aspectos sociales y culturales que incentivan agendas comunes en materia de pueblos originarios. Con estos insumos iniciales, se definen los respectivos atributos tanto del detonante como del resultado y se elabora una tipología de casos.

En la tabla 2.2. se presentan los atributos de (D) y (R). La operacionalización de (D) se define de la siguiente manera: D1= Ratificación de tratados y convenios internacionales (9),¹² Sí= 1 y No= 0, D2= Marco normativo nacional referente a pueblos indígenas, Sí= 1 y No= 0. Para definir la membresía del conjunto (D), los países deben cumplir con D1 y D2 para demostrar con ello la intención del gobierno respectivo de incorporar la participación étnica y cultural de los pueblos originarios.

Tabla 2.2. Atributos de los objetivos de participación en la política de justicia

Países \ Variables	D1 Convenios y tratados internacionales ratificados por los países sobre los derechos de los pueblos indígenas* Sí= 1 No= 0	D2 Marco normativo relativo a derechos de los pueblos indígenas. Sí=1 No= 0	Membresía del detonante
Argentina	1	1	+
Bolivia	1	1	+
Brasil	1	1	+
Chile	1	1	+
Colombia	1	1	+
Costa Rica	1	1	+
Ecuador	1	1	+

¹² Los nueve tratados y convenios son: 1) Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989; 2) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 3) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 6) Convención sobre los Derechos del Niño; 7) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; 8) Convenio sobre la Diversidad Biológica; y 9) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

Guatemala	1	1	+
Honduras	1	1	+
México	1	1	+
Nicaragua	1	1	+
Paraguay	1	1	+
Perú	1	1	+
Venezuela	1	1	+

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2019, 78); OIT (2020); CIDH (2019); World Bank (2015); CEPAL (2022); CELADE (2021); ONU (2020).

Para operacionalizar R1 se consideraron la información sobre institucionalización de la OIT (2020) y los datos del Banco Mundial (World Bank 2015), variable que permite establecer el nivel de participación de cada país a través de las instituciones nacionales que coordinan la política pública sobre pueblos indígenas y tribales de cada país. Para R2 y R3 se tuvo en cuenta la información relevante sobre el acceso a la justicia y al derecho consuetudinario, además de la legislación nacional vigente implementada en cada país relacionada con los derechos de pueblos indígenas. Esta parte recoge dos elementos legales importantes: por un lado, el reconocimiento constitucional de los países frente a la justicia propia de pueblos originarios; y por otra, indicadores que permiten evidenciar la voluntad estatal para facilitar un derecho legal exigible a los pueblos indígenas. A partir de estos criterios se han definido unos porcentajes en los que, para cada variable, se parte de 0.0 a 0.2 = ausencia de implementación, de 0.21 a 0.49 = bajo nivel de implementación, de 0.5 a 0.79 = nivel medio de implementación y 0.8 a 1.0 = alto nivel de implementación, los cuales, promediados, dan un resultado de 0.58 (con este umbral, si $R > 0.58$, entonces $R = 1$, si $R < 0.58$, entonces $R = 0$). Esto nos permite generar un patrón de exclusión sobre el resultado: del total de la población de casos, diez superan el umbral ($R = 1$) y cuatro son negativos en el resultado ($R = 0$).

Tabla 2.3. Operacionalización del resultado

Países	Variables	R1 Institucionalidad creada o implementada en torno a la política pública de pueblos indígenas	R2 Acceso a la justicia y derecho consuetudinario de pueblos indígenas	R3 Consulta y participación de pueblos indígenas	Promedio	R
Argentina		0.6	0.3	0.2	0.4	0
Bolivia		0.5	0.8	0.8	0.7	1
Brasil		0.3	0.9	0.2	0.5	0
Chile		0.6	0.5	0.6	0.6	1
Colombia		0.8	0.8	0.9	0.8	1
Costa Rica		0.3	0.4	0.5	0.4	0
Ecuador		0.4	0.6	0.7	0.6	1
Guatemala		0.5	0.7	0.8	0.7	1
Honduras		0.2	0.3	0.4	0.3	0
México		0.8	0.7	1	0.8	1
Nicaragua		0.5	0.6	0.6	0.6	1
Paraguay		0.9	0.7	0.3	0.6	1
Perú		0.4	0.8	0.7	0.6	1
Venezuela		1	0.7	0.9	0.8	1
		Media acotada (0.05%)			0.58	

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Una vez definidos los respectivos atributos del *detonante* y el *resultado*, y verificada su presencia (1) o ausencia (0) para cada país, el paso a seguir es determinar la membresía de los casos con respecto al *detonante* y el *resultado* (ver la tabla 2.3. de Atributos de los objetivos

de participación en la política de justicia). Se ha definido esta membresía del *detonante* y se ha realizado lo respectivo en la operacionalización del *resultado*.

La tabla 2.4. constituye una tabla de la verdad con los resultados de la operacionalización del *detonante* y el *resultado*. Como se había referido anteriormente, de la población de casos, un total de 14 países cumplen con la condición del detonante, pero con respecto a la membresía del Resultado, solo 10 cumplen la condición.

Tabla 2.4. Tabla de la verdad (QCA) membresía del detonante y del resultado

País	D: Inclusión de participación étnica y cultural			R: Avances en la armonización interjurisdiccional.	
	D1	D2	Membresía del detonante	R1	Membresía del resultado
Argentina	1	1	+	0	-
Bolivia	1	1	+	1	+
Brasil	1	1	+	0	-
Chile	1	1	+	1	+
Colombia	1	1	+	1	+
Costa Rica	1	1	+	0	-
Ecuador	1	1	+	1	+
Guatemala	1	1	+	1	+
Honduras	1	1	+	0	-
México	1	1	+	1	+
Nicaragua	1	1	+	1	+
Paraguay	1	1	+	1	+
Perú	1	1	+	1	+

Venezuela	1	1	+	1	+
-----------	---	---	---	---	---

Elaborado por el autor.

Con todo esto, la tabla 2.5. presenta la respectiva tipología de casos una vez aplicados los criterios de selección. Del total de casos, diez (10) presentan una relación positiva con respecto a (D) y (R): Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Por su parte, se relacionan cuatro (4) casos desviados: Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras. Esta clase de casos permiten identificar algunos factores causales omitidos.

Tabla 2.5. Tipología de casos

		D: Participación de pueblos indígenas	
		1	0
R: Avances en la armonización interjurisdiccional	1	Típicos	Inconsistentes
		Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.	
	0	Desviados	Irrelevantes
		Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras.	

Elaborado por el autor con base en Schneider y Rohlfig (2013, 6).

Teniendo en cuenta las consideraciones propuestas por Beach y Pedersen (2016), en la reconstrucción de procesos para corroborar la teoría se debe evaluar la existencia de un mecanismo causal hipotético en un caso, todo esto a través de una indagación para saber si la respectiva evidencia existe en realidad. Vemos entonces que un caso típico es conveniente,

teniendo en cuenta que a partir de estos es más probable encontrar un mecanismo causal detectable aunque no observable que articule D con R. En esta medida, los casos que deben seleccionarse son los típicos, en los cuales el *detonante*, el *resultado* y las distintas *condiciones requeridas* están presentes (Beach y Pedersen 2016, 246). Ahora bien, aunque lo observado en un solo caso no se puede generalizar, sí permite profundizar en los diversos procesos que se puedan llegar a generar (Beach y Rohlffing 2015, Fontaine, Medrano y Narváez 2020). A partir de esto, en la presente investigación se analiza un caso típico, entendiendo que en los diferentes casos típicos se cumple con avances en la implementación de la política de justicia en relación con los pueblos indígenas, que incrementan de esta manera su libre determinación. Revisar cualquiera de estos casos sirve, entonces, para comprobar la teoría y aumentar la confianza en el caso. En su momento se realizará, en el presente capítulo, un análisis de congruencia, el cual exige al investigador tener una herramienta que permita caracterizar y justificar de una mejor forma por qué se eligió el caso de Colombia.

2.3. Análisis de congruencia

El análisis de congruencia es un método de investigación que busca examinar la correspondencia entre las teorías y las observaciones empíricas en un estudio de caso específico. En otras palabras, se trata de verificar si la relación causal hipotética propuesta en la teoría se corresponde con lo que se observa en la realidad.

En el diseño de investigación de métodos múltiples de conjuntos, el análisis de congruencia se utiliza como un elemento complementario. A diferencia de los métodos cuantitativos, el análisis de congruencia se basa, así, en el análisis cualitativo de los datos. Cabe destacar, no obstante, que el análisis de congruencia por sí solo no es suficiente para demostrar o refutar inferencias causales, se requieren otros métodos que complementen este análisis para su posterior comprobación (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2013).

El análisis de congruencia es un método para evaluar la relación entre las causas hipotéticas y los efectos observados en un caso empírico. Consiste tanto en construir una narrativa sobre el proceso histórico del caso para evaluar la fuerza relativa y duración de las causas y efectos, como en analizar la trayectoria temporal del caso y evaluar si las variables independientes y dependientes varían en las direcciones, magnitudes y dimensiones esperadas. Este método permite determinar, en últimas, si las hipótesis propuestas son consistentes con los hechos observados en el caso (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2013, 28). En otras

palabras, busca establecer si existe una relación coherente entre las causas hipotéticas y los resultados observados.

Ahora bien, George y Bennett definen la congruencia como:

la cuestión de si las variables independientes y dependientes varían en las direcciones esperadas, en la magnitud esperada, a lo largo de las dimensiones esperadas, o si todavía hay una variación no explicada en una o más dimensiones de la variable dependiente (George y Bennett 2005, 183).

Por su parte, Beach y Pedersen (2016c) argumentan que el análisis de congruencia va más allá de una simple elaboración de correlaciones entre variables, tal y como la plantean George y Bennett (2005). El objetivo principal del análisis de congruencia es producir evidencia mecanicista sobre la existencia probable de una relación causal entre un detonante y un resultado. Beach y Pedersen enfatizan en la importancia de analizar, así, no solo la dirección y magnitud de la relación entre variables, sino también los mecanismos subyacentes que conectan a dichas variables. Este enfoque mecanicista, como se ha dicho anteriormente, permite comprender cómo las variables se relacionan causalmente y cómo se produce un resultado específico a través de la interacción de diferentes factores.

En esa misma línea, Beach y Pedersen (2016c) sostienen que, si bien el análisis de congruencia puede ofrecer una evidencia causal indirecta y mínima, no proporciona detalles sobre el funcionamiento del mecanismo causal que vincula el detonante con el resultado. Las inferencias que se derivan de este método son tentativas y débiles, lo que implica que no son suficientes para demostrar o refutar una relación de causalidad de manera concluyente. No obstante, sí pueden ser útiles para validar exploratoriamente la existencia de una relación entre el detonante y el resultado, lo que justifica la posterior inversión de recursos analíticos en métodos más robustos que proporcionen evidencia directa y precisa de los mecanismos causales, como la reconstitución de procesos. Es por ello que, para la presente investigación, se tienen en cuenta estos métodos, de tal forma que uno complementa al otro en el marco del diseño de métodos múltiples de conjuntos.

El método de análisis de congruencia, ya sea utilizado por sí solo o en combinación con otros métodos, ofrece múltiples funcionalidades. Beach y Pedersen (2016c) identifican al menos cuatro: a) explicar resultados históricos específicos y únicos sin pretender generalizar a otros casos (congruencia de resultados); b) construir teorías mediante la búsqueda de causas o resultados desconocidos (construcción de teoría); c) verificar hipótesis causales que relacionan determinantes específicos y resultados (verificación de teoría); y d) revisar

relaciones causales ya verificadas (refinamiento de teoría) (Beach y Pedersen, 2016c). De esta manera, para la investigación se propone utilizar la tercera forma planteada por los autores, buscando deducir la existencia de una relación causal entre la adopción de una implementación efectiva de la JEI (a partir de una armonización interjurisdiccional y de los avances en el fortalecimiento de la libre autodeterminación de los pueblos originarios) en la política de justicia. Todo ello a partir de una reconstrucción de procesos realizados en Colombia (2017-2022).

Ahora bien, a través de la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (herramienta fundamental a nivel nacional e internacional para la protección de los derechos de los pueblos originarios), Colombia se comprometió, entre otras cosas, a: i) realizar la recalibración institucional en torno a lo normativo y a desarrollar planes, programas y proyectos con la participación de –y en coordinación con– los pueblos indígenas¹³ en aras de reafirmar sus derechos territoriales y sobre los “recursos naturales” existentes en los territorios que habitan; ii) respetar las formas organizativas propias de los pueblos indígenas y su “desarrollo” propio; iii) proteger la diversidad étnica y cultural como un derecho fundamental para la pervivencia de los pueblos.

De esta manera, la CN de 1991 no solo reconoce la existencia de la JEI dándole potestad a las autoridades indígenas para ejercer funciones de justicia de conformidad con sus sistemas de conocimientos propios dentro de sus territorios, también establece la equivalencia de la Justicia Indígena con respecto al Sistema Judicial Nacional disponiendo que será la ley, a través de las instituciones del Estado, la que establezca las formas de coordinación entre la JEI y la Justicia Ordinaria (JO).

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 (CN 1991).

Así, pues, al aceptar la JEI y su validez cultural como una de las múltiples expresiones de los pueblos indígenas y, por ende, un pluralismo jurídico *per se* en el país, surgen aspectos que comienzan a darle una identidad al modelo propuesto en Colombia, sobre todo cuando se asume que (Artículo 7): “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la

¹³ Uno de los instrumentos de participación más significativos y que ha logrado avanzar en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas es la Consulta Previa Libre e Informada (CIDH 2018).

nación colombiana” (CN 1991). Sin embargo, en esa convivencia de justicias han surgido tensiones en relación con conflictos de competencias que se han dado entre el marco de las culturas indígenas y los valores occidentales de la sociedad o, más aún, la herencia colonial que ha caracterizado históricamente las instituciones jurídicas en Colombia y América Latina. Es así que, con la falta de criterios explícitos para decidir las controversias de competencias entre la JEI y la JO, la Corte constitucional, a partir de su jurisprudencia, ha abierto caminos de interlocución en los que ha creado nuevos principios orientadores para la toma de decisiones, aunque no establece por completo la resolución en todos los casos. Además, destacó la complejidad para lograr un proceso que recoja la visión de 115 pueblos originarios (Censo DANE 2018). Pensar en una coordinación interjurisdiccional que se acomode a un panorama de diversidad cultural como el Colombiano puede comenzar, entonces, por describir las formas de ejercer la JEI en aquello que los pueblos han denominado “territorios y territorialidades”, bajo la salvedad de que todos estos espacios territoriales se ubican dentro del ámbito territorial del Estado colombiano.

La coordinación interjurisdiccional busca el reconocimiento, en la práctica, de la diversidad étnica y cultural en el país, y al mismo tiempo procura frenar el alto grado de desconocimiento de esas otras formas de administrar justicia que tienen justificación en la CN. Con esto se busca evitar la imposición de un modelo único hegemónico con valores etnocéntricos que han excluido las formas propias de los pueblos originarios en Colombia. En este punto, es preciso recalcar el compromiso de los Estados por concretar, en la *praxis*, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁴ Finalmente, es importante reconocer que ha sido la Rama Judicial, a través de sus instituciones y políticas, la que ha ejercido de manera directa buena parte de las formas de coordinación interjurisdiccional.

Asimismo, en la actualidad Colombia pasa por un profundo proceso de transformación social y cultural. En este momento puntual se encuentra ante una de las tantas crisis que ha sufrido el modelo de desarrollo impuesto en el país, no solo por parte de la hegemonía política y cultural, sino por las nuevas configuraciones organizativas que se han dado en el mundo, y que vienen haciendo frente a las formas coloniales de impartir justicia y construir otras formas

¹⁴ En el Artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas podemos, en efecto, leer: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

de convivencia. Para los pueblos indígenas en Colombia, una de esas formas surgida en los últimos años es la relación Estado-Nación-Pueblos Indígenas, que contiene características dadas desde 1991 a partir del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, a la vez que se articulan como actores importantes en las dinámicas propias del Estado.

Así mismo, con la reivindicación de la existencia de otros sistemas de justicia diferentes al nacional que, aunque resultan “exóticos” a la luz del derecho positivo, no se alejan de la concepción jurídica desde el derecho consuetudinario propio que tienen los pueblos originarios; por el contrario, gozan de la legitimidad otorgada directamente por sus comunidades, estableciendo el debate sobre la idea predominante de un régimen jurídico único y homogéneo. Todos estos elementos dependen de las particularidades de cada pueblo, lo que hace imposible generalizar los mismos sistemas para los distintos territorios indígenas.

En esa línea, por ejemplo, son los pueblos indígenas los que han habitado ancestralmente el territorio de lo que hoy se conoce como Colombia, ejerciendo por naturaleza el papel de cuidadores de la Madre Tierra, cuya base encontramos en los mandatos de la Ley de Origen, Deber y Derecho Mayor, Palabra de Vida, Ley Natural y Derecho Propio, reconociendo la existencia de diversas formas de concebir el mundo. Principios como la unidad, la integralidad, la universalidad, la espiritualidad, la reciprocidad y la sacralidad han contribuido a mantener, así, una relación armónica entre las naciones indígenas, el mundo animal, el mundo de las plantas, el mundo acuático, la naturaleza en general y los seres espirituales que hacen parte del territorio. Esto se ha denominado como: *sistemas de conocimiento propio*.

Así pues, la aprobación, por parte de la CN de 1991, del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural fue un avance importante en la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios. Estos avances son el resultado de años de lucha del movimiento indígena en Colombia y en América Latina. De esta manera, principios como la democracia vinculada al pluralismo jurídico y la diversidad étnica y cultural, son la base fundamental que da forma a la interculturalidad (Borrero 2009).

Otro aspecto importante dentro de estos reconocimientos tiene que ver con los regímenes específicos de la territorialidad de los pueblos indígenas, entendiéndolos en adelante, según el artículo 286 de la Constitución Nacional, como “entidades territoriales” (CN 1991) que conllevan cierta autonomía en la gestión administrativa del territorio legalmente constituido en el marco que la ley establece, y teniendo presentes criterios como: i) la gobernación de las

autoridades propias tradicionales, ii) el ejercicio de las competencias propias dentro de los territorios, iii) la administración de recursos y promulgación de los tributos necesarios para cumplir con las funciones propias que les sean asignadas a los pueblos indígenas y iv) la participación dentro de las rentas nacionales.¹⁵

Ahora bien, para los pueblos originarios las concepciones de la territorialidad tienen una base espiritual que articula la relación intrínseca existente entre las gentes y sus territorios, establecidos a partir de la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio y Palabra de Vida: relaciones naturales que se construyen desde el ámbito tradicional, ancestral, tangible e intangible, y que refuerzan los sistemas de pensamiento propios de cada pueblo. Es acá donde encontramos los espacios o sitios sagrados interconectados con los códigos ancestrales/espirituales de la Ley de Origen, que conforman todo un sistema de espacios sagrados que contiene elementos físicos y espirituales que hacen parte del mundo y el origen de la vida, siendo todo esto un elemento de integralidad étnica y cultural que, al mismo tiempo, es parte esencial del ordenamiento tradicional del territorio.

La territorialidad de los pueblos originarios es, entonces, una multidimensionalidad que recoge un cuerpo físico y espiritual configurado a partir de múltiples dimensiones: salud, familia, ambiente, transmisión de saberes, justicia propia, etc., convirtiendo así los territorios indígenas en formas de vida únicas con sistemas de pensamiento propio, basados en la relación natural de las gentes que habitan ese espacio con el resto de la naturaleza y encaminados al desarrollo de sus prácticas culturales.

Por otro lado, la armonización interjurisdiccional entre los sistemas de justicia indígena y la justicia ordinaria en Colombia es crucial para el desarrollo de políticas públicas inclusivas y respetuosas de la diversidad cultural. La Constitución Nacional de 1991 y la legislación posterior reconocen los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo su autonomía jurisdiccional. Esta investigación pone de cara algunos elementos relevantes en materia social y académica que pueden coadyuvar en esta armonización.

Históricamente, la CN de 1991 representó un punto de inflexión al reconocer los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo su autonomía territorial y jurisdiccional. Este reconocimiento legal ha sido un avance significativo tras siglos de marginalización y desplazamiento. Sin embargo, la implementación de estos derechos enfrenta desafíos como la

¹⁵ Los pueblos originarios reconocidas ante el Ministerio del Interior tendrán acceso a las rentas nacionales, así como participación en los recursos derivados del Sistema General de Regalías (SGR) y del Sistema General de Participación (SGP).

falta de claridad en los límites de la jurisdicción indígena. Asimismo, los pueblos indígenas en Colombia tienen sistemas de conocimiento y normas propias que difieren del sistema judicial ordinario. La armonización entre la justicia indígena y la justicia ordinaria implica reconocer y respetar estas diferencias culturales. Este proceso puede fortalecer la cohesión social y la identidad cultural de los pueblos originarios, promoviendo una justicia que refleje sus sistemas de conocimiento propio y sus tradiciones (Kaltmeier, 2010).

En cuanto al reconocimiento legal, como se ha dicho anteriormente, la CN de 1991 y la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT) reconocen la autonomía de los pueblos indígenas en la administración de justicia. Sin embargo, la implementación de estos derechos enfrenta obstáculos prácticos y legales, como la falta de claridad sobre los límites de la jurisdicción indígena y la necesidad de coordinación con el sistema judicial ordinario. De esta manera, la Corte Constitucional ha emitido sentencias que establecen principios para la coexistencia de ambos sistemas.

2.4. Armonización interjurisdiccional

La armonización interjurisdiccional implica la coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia indígena y la justicia ordinaria. Este proceso es fundamental para asegurar que los derechos indígenas sean respetados. La Corte Constitucional ha promovido principios de respeto mutuo y complementariedad, pero la implementación práctica de estos sigue siendo un desafío. Por su parte, los pueblos originarios valoran los derechos colectivos y la justicia comunitaria, que difieren de la justicia individualista del sistema ordinario (Samper 2006). La armonización de ambos sistemas puede fortalecer la cohesión social y la identidad cultural de los pueblos indígenas, promoviendo una justicia que refleje el valor cultural que se tienen los pueblos. Por lo general, son los pueblos originarios los que habitan regiones ricas en recursos naturales, lo que ha llevado a conflictos con el Estado y empresas privadas. La armonización de jurisdicciones es crucial, por tanto, para asegurar que los derechos indígenas sean respetados y que se promueva un desarrollo sostenible y justo. La consulta previa es, entonces, un derecho fundamental, pero su implementación ha sido irregular y ha generado conflictos internos y externos frente a la aplicación efectiva de este derecho fundamental.

Finalmente, la armonización interjurisdiccional es un campo de estudio que involucra diversas disciplinas como el derecho, la antropología y las ciencias políticas. Investigaciones en este campo pueden proporcionar perspectivas sobre cómo mejorar la coexistencia de diferentes

sistemas jurídicos. La investigación interdisciplinaria es, por tanto, esencial para entender las complejidades de este proceso y desarrollar políticas públicas efectivas.

Elementos como el Diálogo y la Consulta pueden promover nuevos espacios de participación entre las autoridades indígenas y las instituciones del Estado para resolver conflictos. Estos espacios son esenciales para construir confianza y cooperación mutua. Además, desarrollar programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes indígenas sobre los derechos y sistemas jurídicos de los pueblos originarios puede promover el entendimiento y la coordinación entre los diferentes sistemas jurídicos.

La armonización interjurisdiccional en Colombia es un tema de gran relevancia social y académica. Requiere un enfoque contextual que reconozca y respete las diferencias culturales y jurídicas de los pueblos indígenas, y que promueva la colaboración y el entendimiento mutuo. A través de esfuerzos conjuntos, es posible avanzar hacia una coexistencia más justa y equitativa entre ambos sistemas de justicia. Esta investigación busca contribuir, así, a este objetivo mediante un análisis profundo y propuestas concretas para mejorar la armonización interjurisdiccional en Colombia.

Teniendo en cuenta estos elementos, se considera que se trata de un caso típico en la región, que ha avanzado en la armonización interjurisdiccional con pueblos originarios, y por ello se selecciona el caso de Colombia. Ahora bien en el tercer capítulo de la investigación se examinan las pruebas recopiladas y se emplea un enfoque de formalización bayesiana para llevar a cabo una inferencia causal y determinar la presencia o ausencia del mecanismo causal estudiado.

Capítulo 3. Presentación de resultados del mecanismo causal (*process traicing*)

En esta primera parte del capítulo se brinda un breve contexto sobre la política de justicia en Colombia y su relación con los pueblos originarios en el periodo 2017-2022. Posteriormente, se presenta una descripción de evidencias por cada parte del mecanismo causal. Dichas evidencias fueron recolectadas a partir del instrumento NATO y fueron trianguladas en aras de reforzar el valor probatorio del mecanismo.

3.1. Pueblos originarios en Colombia y sistemas propios de justicia

Para lograr una comprensión más profunda sobre el tema de la presente investigación, se invita a reflexionar en torno a un contexto histórico complejo para el movimiento indígena en Colombia, dadas sus luchas por el reconocimiento de los sistemas propios de conocimiento, dentro de los que se encuentra la Justicia Propia. Lo primero por hacer es ubicarnos temporalmente hacia finales de la década de los noventa, cuando Cristóbal Secue,¹⁶ líder indígena del pueblo Nasa comprometido con el fortalecimiento del sistema de justicia indígena, inició la construcción de planes curriculares para la formación en diplomados y otros escenarios académicos. Entre los años 2000 y 2003 se logró consolidar, entonces, una propuesta a través del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), dando lugar al proceso de formación en Derecho Propio. No obstante, debido a un trágico incidente en el que Cristóbal Secue fue asesinado por las FARC, se continúa con el proceso de formación bajo el nombre de “Espacio de Formación Cristóbal Secue”. Con el tiempo, el Consejo Superior de la Judicatura reconoció esta formación como parte de acciones positivas a seguir con los pueblos originarios en el país, y la adoptó como política pública para fortalecer la jurisdicción especial indígena, así como el Derecho Propio y la administración de justicia en cada pueblo.

A partir de ese momento, específicamente en los años 2011 y 2012, el magistrado Néstor Raúl Correa¹⁷ emitió acuerdos que llamaron la atención de las entidades del sector justicia, instándolas a promover y facilitar espacios que fomentaran el fortalecimiento del diálogo interjurisdiccional. Como resultado de este proceso, la Comisión Nacional Jurisdiccional¹⁸

¹⁶ Cristóbal Secue Tombé fue Gobernador del Resguardo Indígena de Toribío por dos periodos, Gobernador del Resguardo de Corinto por un periodo, Presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), Presidente del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Coordinador del Programa Jurídico de la ACIN. También fue reconocido como Maestro de Sabiduría por la UNESCO.

¹⁷ Se ha desempeñado como profesor universitario por veinte años. Columnista, fue Magistrado del CSJ, Magistrado y Secretario ejecutivo de la JEP. Se graduó de la Universidad Pontificia Bolivariana y luego realizó dos especializaciones y una maestría en la Universidad de París 2 (Panteón-Sorbona).

¹⁸ Reconocida a partir del Acuerdo PSAA12-9614 del 19 de julio de 2012 del CSJ-Sala Administrativa, la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena

(COCOIN) se propuso abordar varios aspectos relacionados con la mejora de la política pública en la jurisdicción indígena, el fortalecimiento del Derecho Propio y la interrelación entre las autoridades indígenas y el sistema judicial nacional, como un objetivo fundamental. De esta manera, para el año 2016 se empiezan a consolidar de manera progresiva las responsabilidades y competencias de cada institución en el marco de este acuerdo interjurisdiccional. Se asume, por ende, un compromiso firme por parte de cada entidad estatal para fortalecer la jurisdicción especial indígena. En este contexto, el Plan Decenal de Justicia desempeña un papel fundamental al establecer los elementos de la política pública, así como las acciones y estrategias necesarias, para fortalecer el funcionamiento de la administración de justicia. Esto implica no solo considerar las competencias propias de la jurisdicción indígena (JEI), sino también garantizar el funcionamiento efectivo de esta jurisdicción de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 246 de la Constitución Nacional de Colombia.

El Plan Decenal de Justicia se enfoca, por tanto, en el fortalecimiento, la formación y la capacitación, aspectos que asume cada entidad involucrada en el ejercicio interjurisdiccional. Acoge, además, aspectos importantes para promover el fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena. En este sentido, el Consejo Superior de la Judicatura también ha respaldado la creación de mesas interjurisdiccionales departamentales con el objetivo de cerrar la brecha y lograr una articulación armoniosa, recíproca y respetuosa entre ambas autoridades. De igual forma, se reconoce la importancia de las sentencias emitidas por las autoridades indígenas (por ejemplo: CRIC 2021) como herramientas que pueden beneficiar a otros pueblos originarios en el país. Asimismo, se destaca la relevancia de la comunicación y la información, y de la manera como se está abriendo, a través de los medios, un espacio en el CSJ. El Plan Decenal de Justicia aborda, así, diversos elementos que están estrechamente relacionados con los procesos formativos. Además, destaca la importancia de los registros y auxiliares de justicia, los cuales se acercan y se integran gradualmente a la institucionalidad desde sus propias perspectivas. Estos son solo algunos de los múltiples elementos contemplados en el Plan Decenal de Justicia, que se configura como una política de Estado con el propósito de avanzar hacia la concreción de un derecho fundamental: la libre determinación de los pueblos originarios.

(COCOIN) es un órgano e instancia permanente de interlocución, concertación, planeación, diseño y seguimiento de las políticas públicas de la Rama Judicial en materia de Jurisdicción Especial Indígena.

En este apartado se ha querido evidenciar los avances del PDSJ en el periodo propuesto teniendo presente que no ha finalizado el tiempo establecido para el plan. Sin embargo, es propuesta de esta investigación hacer un balance de la implementación a la fecha de la política de justicia a través del PDSJ en materia de pueblos indígenas.

3.2. Evidencias encontradas

A continuación se presentan las evidencias recogidas para la hipótesis de cada parte del mecanismo causal, es decir, para las entidades: agenda (D), formulación (A), coordinación intersectorial (B), interacciones políticas (C) y resultado (R). Con el fin de mantener claridad en la información, las evidencias se recolectan a partir de la mezcla de los diferentes instrumentos NATO, así como de las respectivas observaciones empíricas esperadas con el fin de dar justificación al Análisis del Plan decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), implementación de la Justicia Especial Indígena (JEI) en Colombia y sus avances (2017-2022). En total se recolectaron ochenta (80) evidencias, es decir, dieciséis (16) por cada parte del mecanismo causal. Las referencias de las evidencias se encuentran codificadas en el texto principal como [EV1], [EV2], etc. (Ver anexos).

3.2.1. Entidad D: la agenda de participación indígena

Este primer momento se enmarca en la adopción de objetivos de política por parte del gobierno a partir de una agenda. Esta fase de la investigación inicia con la hipótesis de la entidad (D): “El Gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial en la política de justicia”. En esta línea, se presentan los respectivos instrumentos NATO con sus respectivos observables empíricos y evidencias.

3.2.1.1. Nodalidad

En este instrumento se espera encontrar insumos que respondan al observable empírico inicial sobre la apertura, por parte del gobierno, de espacios de información para los pueblos indígenas en aras de ampliar su participación.

Para poder hablar de esta parte es necesario reflexionar sobre la importancia de reconocer que existen debilidades relacionadas con la apropiación y con la identidad de las autoridades indígenas, las cuales aún se sienten relegadas y frágiles. Estas debilidades no solo se reflejan en términos conceptuales, sino también en procedimientos. A pesar de ello, es relevante destacar que algunas autoridades han tomado acciones para confrontar al sistema judicial del gobierno, lo cual ha resultado en sentencias, planes de desarrollo y procesos significativos.

Ahora bien, aunque este aspecto no está presente en el discurso político ni en la agenda de todo el movimiento indígena, su importancia no puede ser subestimada (Benavides 2010).

Con esta reflexión inicial sobre los procesos del movimiento indígena frente a la JEI y a las iniciativas del gobierno en temas de justicia, cabe decir que existía una disposición para abordar este tema en una política nacional y situarlo en la agenda correspondiente. Sin embargo, esta disposición se ve siempre limitada por las restricciones institucionales existentes, es decir, la adopción de estas políticas se da dentro de los límites y alcances establecidos por las normativas y las instituciones. Esta ha sido una lucha constante y desafiante, pero la voluntad del movimiento indígena para mantener un diálogo respetuoso ha sido la estrategia esencial que ha permitido una influencia directa y también ha existido una mayor apertura por parte de actores comprometidos y responsables con este tema. Por otro lado, existe una obligación institucional de acoger y poner en práctica este derecho público. En ese sentido, se han abordado diversos aspectos, lo cual ha llevado a la revisión de un plan que puede considerarse breve, pero que representa el camino y la puerta que se ha estado construyendo hasta ahora. Es en ese contexto que se da la consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del gobierno de Juan Manuel Santos [EV1].

A partir de la consulta previa con los pueblos originarios en Colombia, se dan acuerdos encaminados a la construcción de un plan decenal de justicia en el que los pueblos tengan una participación activa para la elaboración del mismo. Es por ello que, para el 2017, a través de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y organizaciones indígenas de Colombia (MPC), en la sesión del 19 de mayo en el marco de la MPC, el Ministerio de Justicia y del Derecho da viabilidad al proceso de formulación del plan decenal de justicia. Este se reúne, entonces, con los delegados de la MPC y se realiza la sesión con el fin de adelantar la consulta previa sobre el plan decenal de justicia, dada la ruta pactada, así como la consulta y la concertación del instrumento jurídico [EV2].

El tema de la inclusión de la jurisdicción indígena en la agenda pública ha sido objeto de acciones concretas, tanto de facto como de derecho, por parte de los pueblos indígenas. Estas acciones no se limitan al proceso ordinario de exigencia de derechos, sino que responden a una serie de necesidades políticas y técnicas. La necesidad ha impulsado, en efecto, la búsqueda de alternativas que conviertan este tema en un asunto de interés público. En el año 2017, a través de la implementación de la consulta previa, se establecieron rutas y plazos para abordar la jurisdicción especial indígena de manera concreta, trascendiendo el ámbito retórico y enfocándose en acciones y estrategias en beneficio de la jurisdicción indígena.

Algunos elementos importantes se fueron consolidando en este proceso. Por ejemplo: se destacó el fuerte argumento conceptual de incluir a la Madre Tierra y a otros sujetos, como en la sentencia que reconoce al Río Atrato como sujeto de derecho. Esto contribuyó a la motivación y construcción de un marco jurídico adecuado. Además, el Decreto 1953 de 2014 ha incorporado artículos que han permitido la materialización del diálogo interjurisdiccional en las localidades y regiones. Esto ha facilitado la elaboración de acuerdos y protocolos, y la realización de diálogos entre las distintas jurisdicciones. Todas estas acciones generaron dinámicas de visibilización en torno a la JEI [EV3].

Tras la promulgación de la Constitución de 1991, se establecieron inicialmente tres jurisdicciones: la jurisdicción penal militar, la jurisdicción civil y la jurisdicción especial indígena. En caso de conflictos entre estas jurisdicciones, el Consejo Superior de la Judicatura era el encargado de resolverlos. Sin embargo, a medida que surgían conflictos que involucraban derechos fundamentales, se determinó que la última palabra recaía en las altas cortes de Colombia: el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. Es así como la Corte Constitucional asumió la responsabilidad de dirimir estos conflictos. La CN del 91 es resultado de un proceso que integró todas las fuerzas del Estado colombiano a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. Es un producto que configuró una transformación social que asume un nuevo paradigma jurídico-político-social denominado neoconstitucionalismo-garantista, en el que la prevalencia de derechos es la base: los derechos colectivos al territorio, el pluralismo jurídico, la autodeterminación, la administración de sus territorios, la jurisdicción especial indígena y la tutela de los derechos humanos fundamentales, entre otros.

Es así que, debido a la falta de conocimiento inicial del Consejo Superior de la Judicatura sobre los temas relacionados con la jurisdicción especial indígena, surgió la necesidad de crear una instancia de coordinación. Esta lucha fue iniciada por la Organización Nacional Indígena de Colombia en colaboración con las escuelas de Derecho Propio de varias entidades indígenas en diferentes territorios. Se vio, así, la importancia de establecer un mecanismo en el que las autoridades judiciales pudieran presentar sus argumentos en relación con su competencia, al igual que exponer sus argumentos en favor de sus competencias. Otros espacios de participación para los PI [EV4] se empezaron a generar, así, a partir de todos estos conflictos interjurisdiccionales.

3.2.1.2. Autoridad

El observable empírico del instrumento de autoridad es el hecho de que el gobierno, en concertación con los pueblos indígenas, expresa su compromiso de implementar ajustes normativos que materialicen la participación de los pueblos indígenas en la acción pública. Una evidencia inicial de este observable es la generación de una serie de elementos que llaman la atención de las autoridades indígenas como la exclusión de espacios de participación, y confrontamientos entre la Jurisdicción Ordinaria (JO) y la JEI por desconocimiento de derechos adquiridos, entre otros. Es en este escenario que se presenta un caso emblemático para la JEI: el del comunero indígena Feliciano Valencia.¹⁹ El caso de Feliciano Valencia [EV5] impulsa todo el tema de la aplicación de justicia en la agenda pública. Genera, además, una serie de elementos para que el movimiento indígena no se tome únicamente desde una perspectiva política, sino que se tengan en cuenta también, desde el gobierno indígena nacional, otros aspectos fundamentales en el ejercicio de la JEI como, por ejemplo, mecanismos, espacios de participación y toma de decisiones, para poder exigir una garantía real de derechos.

A partir de estas acciones nacen los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura, que crea la COCOIN en el año 2012. La COCOIN es la comisión interjurisdiccional entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena [EV6]. En ese momento se iniciaron diversas iniciativas en el ámbito de la jurisdicción que gradualmente lograron concientizar a los funcionarios del Estado colombiano sobre la naturaleza integral de la jurisdicción especial indígena. Se enfatizó entonces la importancia de reconocer a las autoridades indígenas como competentes en todos los ámbitos, incluyendo lo administrativo, civil, penal y familiar, entre otros. Ahora bien, aunque inicialmente los funcionarios estaban principalmente involucrados en asuntos penales, fue crucial comprender cómo identificar y abordar los casos relacionados con los usos y costumbres propios de cada pueblo indígena, según lo establecido por la Ley de Origen. Esta aproximación permitió un enfoque más holístico y comprensivo de la jurisdicción indígena en su totalidad. Es importante subrayar, de cualquier forma, que a pesar de la creación normativa de este espacio de diálogo interjurisdiccional, no es sino hasta la presidencia de Juan Manuel Santos, en el marco del Proceso de Paz, que la COCOIN empezó a tomar un papel más relevante en las dinámicas propuestas por el gobierno en la Política de Justicia Nacional con los Pueblos Indígenas (PI).

¹⁹ Líder indígena nasa del Cauca y Senador de la República por el partido indígena MAIS, Valencia ha obtenido varios cargos en su comunidad como líder del Consejo Indígena Regional del Cauca (CRIC).

En la tercera evidencia [EV7] están el Decreto 1953/2014, que representa un antecedente importante en la lucha por el reconocimiento de la autonomía administrativa de los sistemas propios de los pueblos indígenas, y el Decreto 632/2018, que complementa la funcionalidad del Decreto 1953 en aras del funcionamiento de los territorios indígenas en el país. Como cuarta evidencia, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos indígenas (MPC), se hace la radicación del documento borrador que luego será objeto de CPLI del PDSJ. Esto como una intención clara, por parte del gobierno, para abrir espacios de diálogo y construcción de una política en la que los pueblos originarios tengan su espacio [EV8].

3.2.1.3. Tesoro

En el instrumento de tesoro se establece, como observable empírico, que el gobierno evidencia la importancia de establecer recursos para el fomento de la participación con enfoque diferencial de los pueblos indígenas en las políticas de justicia y la coordinación interjurisdiccional. La primera evidencia [EV9] se puede observar en la voluntad expresa del gobierno por adelantar acciones de inversión en torno a los acuerdos con el movimiento indígena y en el marco del plan plurianual de inversiones. En la siguiente evidencia [EV10] se presenta el plan de inversiones de la Rama Judicial para los años 2017 y 2018, en el cual, de entre todas las especialidades y jurisdicciones, la formación judicial inicial para magistrados(as) y jueces(zas) de la república, se muestra fundamental para disminuir las brechas jurisdiccionales entre la JEI y la JO.

Por otra parte, uno de los aspectos relevantes en el proceso de reconocer, en la práctica, las dinámicas propias de la JEI, es la inversión que se hace a través de los programas establecidos en el Plan de inversiones 2015-2018 para la capacitación de los operadores de justicia en el país. La evidencia [EV11] muestra, entonces, una de las actividades de inversión: los cursos de capacitación con respecto a las diferentes jurisdicciones, que incluyen las jurisdicciones indígenas para magistrados(as) y jueces(zas) de la república. Finalmente, para la última evidencia se presenta la inversión que se hace sobre uno de los aspectos más débiles en el seguimiento de procesos sobre JEI: esta parte se relaciona con la memoria que se guarda de los archivos y documentos judiciales indígenas [EV12].

3.2.1.4. Organización

El empírico observable de este instrumento se relaciona con el reconocimiento, por parte del gobierno, de la necesidad de crear mecanismos interinstitucionales para la coordinación

interjurisdiccional en las políticas de justicia para los pueblos indígenas. El ministerio de Defensa y del Derecho (MDD), en el marco de la COCOIN, presenta la propuesta de reforma de la Justicia. Con estas reformas busca garantizar la eficiencia judicial a través de un fortalecimiento institucional de todo el sistema judicial en el país [EV13]. Asimismo, a partir del informe de gestión del Ministerio del Interior (2019), la evidencia [EV14] muestra que:

En el marco del Decreto 2893/2011 en su artículo 13, el grupo de Gestión Interinstitucional de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, tiene dentro de sus funciones: -Coordinar interinstitucionalmente el diálogo político con los pueblos indígenas y Rom previsto por la ley, y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen. - Coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la presentación de iniciativas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto, entre otras (Ministerio del Interior 2019).

Esto ratifica los espacios de diálogo que se disponen en favor de un mejor relacionamiento interinstitucional.

Otra de las evidencias [EV15] se da a través del informe de gestión del Ministerio del Interior (2018) en sus capítulos 4 al 7, en los cuales presenta un informe sobre las adecuaciones y fortalecimiento de las distintas instituciones en relación con la participación de los pueblos indígenas en el país. Esto se realiza en la línea de las propuestas planteadas en el proceso que se ha venido desarrollando para:

la implementación y reglamentación de lo acordado en La Habana tras dos años de haber sido refrendado el acuerdo por el congreso, el país cerro uno de los capítulos más violentos de su historia poniendo fin al conflicto armado interno más largo de la región (Ministerio del Interior 2018, 1).

La evidencia [EV16] se relaciona, entonces, con el informe de rendición de cuentas de la construcción de paz y presenta los aportes y avances con respecto al Acuerdo de Paz, específicamente en el punto seis: “Implementación, verificación y refrendación del acuerdo en el punto 6.2.3 (Salvaguardas y garantías)”. El Ministerio del Interior muestra, de esta manera, acciones en pro del fortalecimiento interinstitucional del gobierno nacional hacia el gobierno indígena relacionadas con salvaguardas y garantías para los pueblos indígenas en el marco del posconflicto, y que se vinculan directamente con las prácticas jurisdiccionales en los territorios indígenas.

3.2.2. Entidad A: Formulando concertadamente con pueblos indígenas

En esta parte, la concertación entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional cumple un rol importante en la formulación de la política de justicia en busca de alcanzar los objetivos anteriormente nombrados. La hipótesis de esta parte del mecanismo es que el gobierno adopta mejoras en herramientas de información y diálogo, reformulando nuevas directivas jurídicas desde la FGN y asignaciones presupuestales para la participación indígena en la política de justicia.

3.2.2.1. Nodalidad

El gobierno plantea el fortalecimiento de estrategias de formación y capacitación para avanzar en la implementación de la JEI en el sector justicia. Este es el observable empírico definido para el instrumento de nodalidad. La primera evidencia [EV17] es la expresión del gobierno, a través de la Gobernación del Guainía, de su compromiso con el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena a partir de su participación en los espacios de formación convocados por la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, entidad perteneciente al Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, como parte de los esfuerzos gubernamentales por promover el desarrollo y el empoderamiento de la jurisdicción especial indígena, se han llevado a cabo seminarios en diferentes regiones del país. Por otra parte, los espacios de formación, de capacitación y demás estrategias que plantea el gobierno nacional se orientan hacia la generación de otros espacios de participación del nivel regional, en los que los operadores de justicia caminen concertadamente con los pueblos originarios elementos constitutivos de la JEI para poder entender, en la práctica, el debido manejo de los casos indígenas, todo ello con el apoyo de diferentes instituciones en aras de una implementación eficiente en el sistema de justicia [EV18]. En esa misma línea, la evidencia [EV19] expresa la voluntad del gobierno nacional, en cierta medida, por integrar los operadores de justicia con otros sectores, en busca de un diálogo intercultural que permita avanzar en los compromisos establecidos para la política de justicia con los pueblos originarios respecto al fortalecimiento paulatino de la JEI. Finalmente, el gobierno anuncia la apertura de otras mesas de coordinación interjurisdiccional, buscando espacios de concertación que sumen al diálogo entre las dos jurisdicciones [EV20].

3.2.2.2. Autoridad

El observable empírico para este instrumento es el hecho de que el gobierno procura avances en la participación e implementación de la JEI a partir de reformas legales en el sector

justicia. Para lograr una comprensión más adecuada de la normatividad que rodea las acciones del Estado frente a los pueblos indígenas en la práctica, se hace necesario hacer un recuento histórico. En este recorrido se encuentra que la Fiscalía General de la Nación, a partir de sus funciones y misionalidad, emite en el año 2016 la directiva²⁰ 012 “por medio de la cual se establecen lineamientos sobre asuntos relacionados con la competencia de la jurisdicción especial indígena”. Esta directiva se enmarca en los principios constitucionales de unidad de gestión y jerarquía, el debido proceso, la igualdad ante la ley y la función que tiene el fiscal de participar en el diseño de la política estatal. Además, se fundamenta en el convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los PI a ejercer su jurisdicción buscando maximizar, en el ejercicio práctico, la autonomía de los pueblos originarios en la resolución de sus conflictos [EV21]. Asimismo, con el Decreto 632/2018 (“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”), el gobierno adelanta acciones normativas en busca de dar garantías específicas a partir del reconocimiento de derechos adquiridos por los pueblos indígenas en uno de los elementos más valiosos que son los territorios indígenas:

Considerando:

Que la Constitución Política, en su Artículo 56 transitorio, faculta al Gobierno nacional para dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas, así como su coordinación con las entidades territoriales, entre tanto el Congreso expida la ley Orgánica a que se refiere el Artículo 329 de la Carta Política. Que aun cuando el Decreto 1953/2014 constituye el reconocimiento de un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas (...) Que de conformidad con lo establecido en el Artículo 330 de la Constitución Política, los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres, lo que implica el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio de los Pueblos Indígenas: “(...) y (ii) establecer un sistema gradual y progresivo de fortalecimiento de la autonomía de los pueblos originarios en sus territorios, permitiendo que las comunidades y pueblos indígenas decidan de acuerdo con sus particulares sistemas de planificación, administración y gobierno, las competencias y el manejo de recursos (Decreto 632/2018, 2).

²⁰ Las directivas son lineamientos a partir de los cuales la Fiscalía General de la Nación ejerce la orientación y control de la institución encaminada a cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Las decisiones son de carácter general y, además, de carácter obligatorio para los fiscales y servidores de la entidad (Artículo 4 del Decreto 016/2014 y Artículo 142 de la Ley 906/2004).

Finalmente, se evidencian avances normativos por parte del gobierno en aras de una implementación territorial de la JEI:

en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6 del Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías llevó a cabo el proceso de consulta previa para la construcción y elaboración de este Decreto, en la cual tuvieron participación directa la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) y las distintas entidades del Gobierno (Decreto 632/2018, 2) [EV22].

Para la tercera evidencia se encuentra el Decreto 1232/2018,²¹ que establece acciones concretas de prevención y protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, todo esto bajo el principio de libre determinación, respetando sus sistemas propios en los territorios donde existan serios indicios de existencia de estos pueblos [EV23]. En la última evidencia debe aclararse que, en el marco de sus competencias constitucionales, las corporaciones estatales que hacen las veces de garantes de derechos (como es el caso de la Corte Constitucional) han venido desarrollando jurisprudencia que permite a los pueblos indígenas materializar derechos con respecto a la JEI. No obstante, la misma Corte, en un ejercicio garantista de derechos, ha impuesto límites al ejercicio mismo de los sistemas de justicia de los pueblos indígenas. En la evidencia [EV24] encontramos, precisamente, un ejemplo de cómo la Corte Constitucional ha sido garante de los procesos jurisdiccionales entre la JEI y la JO, dirimiendo los conflictos que se han suscitado en las dos jurisdicciones. Para avalar o para imponer límites a la JEI ha sido necesaria, por tanto, la jurisprudencia que ha generado la Corte a través de sus sentencias.

3.2.2.3. Tesoro

Para este instrumento, el observable empírico está dado a partir del hecho de que el gobierno anexa objetivos de participación y avances en la implementación de la JEI dentro del presupuesto general del sector justicia. De esta manera, se pudo encontrar que, en el plan de inversiones de la Rama Judicial, el gobierno destina recursos desde 2015 para extender conocimiento sobre la Jurisdicción Especial Indígena y así mejorar la coordinación del sistema nacional con estas jurisdicciones. Esto permite un fortalecimiento participativo frente al reconocimiento de las autoridades indígenas en la práctica jurisdiccional por las demás

²¹ “Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066/2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Originarios en Aislamiento o Estado Natural”.

instituciones del Estado en el marco de los procesos en materia de justicia con los pueblos originarios [EV25].

Dentro del enfoque de formación de los pueblos indígenas en el país, se abordan temas curriculares específicos en diplomados y carreras relacionadas con el Derecho Propio.²² En este sentido, se reconoce la importancia de las estructuras de gobierno propio y sus instancias, incluyendo el sistema de justicia indígena. Para asegurar un adecuado equilibrio, se han desarrollado guías generales que promueven tanto la preservación de la formación original como la fortaleza de las autoridades indígenas. Estos lineamientos generales son de conocimiento y acceso público, y juegan un papel fundamental en el proceso de formación y empoderamiento de los pueblos originarios. Esto ha llevado a que el gobierno asigne recursos, en el presupuesto de inversión,²³ para abrir espacios de participación en los que puedan compartirse experiencias con las escuelas de Derecho Propio frente a la Jurisdicción Especial Indígena [EV26]. En la evidencia tres encontramos, además, el marco de la asignación de los proyectos de inversión dados por el Ministerio de Hacienda al Sector Justicia para el año 2018: el “Programa 2701-Mejoramiento de las competencias de la administración de justicia”. Dicho programa tiene una inversión presupuestal importante para el fortalecimiento de la administración de justicia en el país [EV27]. La última evidencia se orienta hacia la inversión específica que se da en el marco del programa anteriormente referido para la Unidad de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”: formación y capacitación en competencias judiciales y organizacionales a los funcionarios, empleados, personal administrativo de la Rama Judicial, Jueces de Paz y Autoridades Indígenas a nivel nacional. Recordemos que esta escuela es parte del CSJ, es decir, por excelencia, de quien lidera los espacios de participación de las dos jurisdicciones JEI y JO [EV28].

3.2.2.4. Organización

Para este instrumento, el observable empírico es que el fortalecimiento, realizado por el gobierno, de las instancias de coordinación interjurisdiccional, y las instituciones de formación y capacitación, así como la generación de otras obligaciones en las acciones institucionales para lograr avances en la implementación de la JEI. Para la primera evidencia

²² Existen varias escuelas en el país que permiten a las comunidades formarse en Derecho propio y otros temas relacionados con la justicia propia con base en la Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio. Ejemplos de esto son la Universidad Autónoma Indígena Intercultural-UAIIN (Cauca), la Escuela de Formación Política de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana-OPIAC, y la Escuela de Derecho Propio Awá-Nariño, entre otras.

²³ Plan de Inversión de la Rama Judicial 2015-2018. Dentro del Subprograma de administración de justicia se establecen los rubros para cada uno de los años.

vale la pena destacar que la principal instancia de interlocución, armonización y diálogo interjurisdiccional es la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN). Esta comisión, como se había expresado anteriormente, es creada a partir del Acuerdo N° PSAA12-9614 de 2012 del CSJ. Sin embargo, el gobierno, con la necesidad de ampliar la participación de organizaciones y autoridades indígenas en este espacio, expide el Acuerdo PCSJA18-11061 [EV29] (“Por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo PSAA12-9614, en relación con las funciones y conformación de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena-COCOIN”). Como segunda evidencia se identifica, en la voluntad expresa del gobierno, el agenciamiento de espacios de formación (con el apoyo de diferentes instituciones en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”): una de las estrategias de participación más importantes en la construcción de coordinación interjurisdiccional [EV30].

Otra de las evidencias parte de la voluntad del gobierno por abrir espacios de interlocución con las organizaciones indígenas en una dinámica de ampliación hacia otras formas de participación de los pueblos indígenas, buscando robustecer los procesos interjurisdiccionales. Es allí que, dentro del fortalecimiento institucional, el Gobierno Nacional establece mesas de diálogo intercultural de alto nivel para avanzar en temas relacionados con la JEI. Este diálogo involucra instituciones nacionales y otras de carácter internacional [EV31]. Otra de las evidencias se relaciona con los reportes periódicos que hacen las instituciones para mostrar los avances en materia de justicia. Para el caso de estudio, el Ministerio de Justicia presenta en su informe un balance de los acuerdos hechos en el marco del PND 2018-2022 para la vigencia 2019-2020, y que se articulan con lo que el PDSJ vincula con respecto a los pueblos indígenas y su participación [EV32].

3.2.3. Entidad B: Coordinación, ampliando la participación de los pueblos indígenas

La hipótesis para esta parte del mecanismo causal se da a partir del fortalecimiento, por parte del Gobierno, del sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena. Teniendo en cuenta esto y siguiendo la misma línea, se presentan las siguientes evidencias.

3.2.3.1. Nodalidad

El observable empírico del instrumento es la incorporación que el gobierno ha realizado de estrategias de información en la administración pública para facilitar los canales de acceso a

la información de justicia. La primera evidencia se encuentra a partir de los programas “Implementación, Mantenimiento, Evaluación y Mejora de los Sistemas de Gestión Integrados de la Rama Judicial a nivel nacional” y “Fortalecimiento de la Plataforma para la Gestión Tecnológica Nacional”, a través de los cuales el gobierno busca ampliar el acceso a los sistemas de información de justicia que hacen parte de los proyectos de inversión de la Rama Judicial 2019 [EV33]. Estos programas se enfocan en el fortalecimiento de los distintos sistemas de información que hacen parte del sistema judicial buscando promover el acceso a la información. Además, este proceso de implementación, mantenimiento, evaluación y mejora de los sistemas de gestión integrados en la Rama Judicial, a nivel nacional, se enfoca en proporcionar apoyo técnico durante la implementación, capacitación y auditoría de la Norma Técnica de la Rama Judicial (NTC 6256). Este proceso se basa en la Guía Técnica de Calidad de la Rama Judicial (GTC 286), que se articula con las normas ISO 9001:2015 y 14001:2015, junto con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Ministerio de Justicia y del Derecho), en los Despachos Judiciales Certificados.

El objetivo fundamental de estos programas es cumplir con el Pilar Estratégico de Calidad para la Justicia, establecido en el Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019-2022 “Justicia moderna con transparencia y equidad”,²⁴ proporcionando un acompañamiento especializado en la aplicación de las normas mencionadas. Se busca asegurar, de esta forma, la calidad en los procesos judiciales y promover la mejora continua en la prestación de servicios judiciales en todo el territorio nacional.

En la segunda evidencia encontramos que el gobierno, desde el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), lidera una serie de pruebas piloto que buscan asegurar un servicio en la justicia en el cual el ciudadano tenga acceso a la información, generando confianza, y en el cual los intereses de los diferentes actores de la política se vean reflejados, dando espacio a una amplia participación ciudadana [EV34].

La tercera evidencia se encamina al hecho de que el gobierno, a través de la Corte Suprema de Justicia, establece una serie de encuentros enfocados en la justicia digital y en los desafíos de esta en el Sector Justicia, iniciativas estas destinadas a generar otros escenarios en los que se pueda tener una participación más activa y en consonancia con los objetivos establecidos por el gobierno en torno al acceso a la justicia a través de otros canales de información [EV35].

²⁴ “La preparación e implementación del Plan Sectorial de la Rama Judicial es la herramienta más poderosa que proporciona el sistema de planeación y de hacienda pública del Estado colombiano para establecer marcos de acción debidamente financiados, a fin de que la Rama Judicial pueda cumplir con su propósito” (Plan Sectorial de desarrollo Rama Judicial 2019-2022).

Finalmente, puede afirmarse que fortalecer el acceso y la seguridad en la información es una de las principales estrategias para facilitar la participación de la población a nivel nacional. Esto se refleja en la Resolución 1519 de 2020 [EV36].²⁵

3.2.3.2. Autoridad

Para este observable empírico tenemos que el gobierno amplía concertadamente la regulación intersectorial para lograr garantizar la implementación del enfoque étnico en la política de justicia. La primera evidencia se genera a partir de una serie de análisis por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las diferentes instancias que han sido parte de la coordinación intersectorial hasta la fecha. Es por ello que, a partir de la Ley 1955 de 2019 en su articulado (132), se incorporan distintas instituciones y sectores que hacen parte del PDSJ para poder armonizarlos de acuerdo con los distintos planes de desarrollo y teniendo en cuenta las prioridades establecidas por el sistema de justicia [EV37]. La siguiente evidencia se encamina a presentar uno de los aspectos relevantes en el marco del PDSJ, que tiene como objetivo estratégico generar una coordinación efectiva de los diferentes actores que hacen parte del sistema de justicia. Estos elementos se relacionan con el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en el cual se ponen al servicio herramientas digitales para consultas de la Rama Judicial en temas como restitución de tierras y fortalecimiento de la justicia restaurativa en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), con el apoyo de actores de cooperación internacional como la Fundación Suiza Tierra de Hombres.²⁶ Asimismo, se generaron convenios de cooperación internacional con el Banco Mundial. Todo esto en concordancia con el Artículo 108 de la Ley 1753 de 2015 [EV38].

En la tercera evidencia se registra una parte importante en la consolidación de la JEI. Esta tiene que ver con los “Centros de Armonización”,²⁷ entendiendo que una de las dificultades que se ha encontrado en el ejercicio de la JEI en los territorios es que los pueblos originarios no cuentan con la infraestructura propia para aplicar su propia justicia. En este punto se

²⁵ “Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos”.

²⁶ “Terre des hommes Suisse es una organización suiza fundada en 1.960, que trabaja por la infancia y el desarrollo solidario. Desarrolla sus actividades en alianza con organizaciones sociales locales en 10 países. Tdhs le apuesta a la construcción de un mundo más justo y más humano en el cual los niños y las niñas vivan a plenitud sus derechos, con el compromiso del Estado, la sociedad civil y de su capacidad para organizarse y reivindicar sus derechos” (Tdh Suisse 2023).

²⁷ Son espacios adecuados al interior de los territorios de comunidades indígenas, estos centros son administrados por las autoridades indígenas delegadas para cada espacio, cuenta con la capacidad y condiciones idóneas, de acuerdo a la cultura de cada pueblo (115) en donde se puede aplicar el sistema especial de reintegro a la vida comunitaria (rearmonización).

evidencia parte de la coordinación entre instituciones del Estado y otros sectores de la sociedad que promueven un mejor servicio en el sistema judicial a partir de acciones coordinadas para tal fin. El caso de la Corporación Excelencia a la Justicia,²⁸ la Cámara de Comercio de Bogotá y universidades como la Universidad Externado de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana, son un ejemplo del trabajo de fortalecimiento del enfoque étnico en el ejercicio de la justicia [EV39]. Por último, con el desarrollo de la consulta previa del Sistema General de Regalías (SGR) a los pueblos indígenas se tiene un avance importante en la materialización de derechos. Esto teniendo en cuenta que se logró crear la *Instancia de Decisión de los Pueblos Indígenas*, que hace parte fundamental del SGR, así como un asiento en la comisión rectora²⁹ que aprueba los proyectos de inversión. Esto es un logro histórico del movimiento indígena en el país al crear nuevos espacios de participación de PI [EV40], punto importante en la medida en que se generan nuevos espacios al interior del SGR (Ley 2056/2020), teniendo en cuenta que se articulan sectores de la industria petrolera, ambiental, territorial, de la salud, Minas y energía, Ciencia y tecnología, sector empresarial, etc.

3.2.3.3. Tesoro

El observable empírico del instrumento es la generación de estrategias financieras intersectoriales para el cumplimiento de la política de justicia por parte del gobierno. La primera evidencia se establece a partir de la asignación presupuestal de proyectos de inversión de la Rama Judicial en el marco del programa 2701 “Mejoramiento de las competencias de la administración de justicia”, mencionado anteriormente, y que constituye una evidencia importante en la medida en que se desarrollaron nuevos proyectos para la vigencia 2019 que permitieron el avance en varios de los aspectos de la coordinación interinstitucional e intersectorial con diez (10) proyectos nuevos con presupuesto asignado para la vigencia 2019 [EV41]. La segunda evidencia la encontramos en las estrategias que propone la asignación presupuestal 2019 en el presupuesto del proyecto de “Implementación mantenimiento, evaluación y mejora de los sistemas de gestión integrados de la Rama Judicial a nivel nacional”. Esto se articula también con el Plan Sectorial de Desarrollo 2019-2022, en

²⁸ “La Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) fue fundada el 28 de agosto de 1996 en Bogotá Colombia, mediante Acto de Constitución suscrito por 81 miembros fundadores de diversas regiones y sectores de la sociedad civil, entre quienes se encuentran profesionales independientes, agremiaciones, centros universitarios y de investigación y empresas del sector productivo de bienes y servicio” (Corporación Excelencia en la Justicia s.f.).

²⁹ “Artículo 4°. Comisión Rectora. La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones y lineamientos de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema” (Ley 256/2020).

consonancia, además, con lo establecido en los objetivos de modelos de oferta y atención de justicia del PND 2018-2022, buscando producir información oportuna y suficiente sobre los procesos judiciales para mejorar las capacidades de la Rama Judicial y permitir un mayor acceso a la administración de justicia [EV42]. La tercera evidencia [EV43] la encontramos en el Informe de trazador presupuestal indígena 2018-2022, en el cual se establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará un documento de lineamientos para la regulación de las condiciones de reclusión de personas indígenas privadas de la libertad. De esta manera:

Producto del diálogo intercultural adelantado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, las organizaciones indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN); se definió que “(...) todas las Organizaciones Indígenas se comprometen a elevar consultas ante los Presidentes de sus Organizaciones, con el fin de establecer quién asumirá la contratación, y a enviar el respectivo aval al Ministerio de Justicia y del Derecho”.

En este sentido, las organizaciones indígenas referidas ratificaron la ruta de consulta previa y dieron el aval a la Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón (ACIMVIP), filial de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), para suscribir y ejecutar el convenio interadministrativo de cooperación N.º 0330 de 2019 con el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objeto es:

Cooperación mutua y unión de esfuerzos entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón (ACIMVIP), para realizar la consulta previa, libre e informada en el marco del “Capítulo Indígena del Plan Decenal de Justicia (2017-2027)” del instrumento normativo de regulación de las condiciones de reclusión y resocialización de la población indígena privada de la libertad, con los pueblos y las organizaciones que integran la “Mesa Permanente de Concertación (MPC - Decreto 1397 de 1996)”. El valor de los aportes del Ministerio de Justicia y del Derecho: Novecientos Veintisiete Millones Quinientos Diez Mil Pesos (\$927.510.000) M.L., de los cuales la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria aporta la suma de \$ 368.283.274 (recursos en reserva para pago en la vigencia 2020) (Ministerio de Justicia 2021, 12-13).

La cuarta evidencia [EV44] parte del ejercicio participativo del Ministerio de Justicia y del Derecho para desarrollar una planeación estratégica institucional, en la cual se consideraron elementos como las políticas de gestión y desempeño del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) (Decreto 1499/2017). En la línea de esta estrategia, la tabla 3.1. muestra el “Número de espacios técnicos interinstitucionales de identificación fuentes de financiación

para el fortalecimiento de la COCOIN y de otros escenarios similares de tipo local y regional” (Ministerio de Justicia 2020).

Tabla 3.1. Número de espacios técnicos interinstitucionales de identificación fuentes de financiación para el fortalecimiento de la COCOIN y de otros escenarios similares de tipo local y regional

Unidad de medida	Periódicidad	Línea Base	2020			Cuatrenio		
			Meta 2020	Avance 2020	% Avance 2020	Meta Cuatrenio	Avance Cuatrenio	% Avance Cuatrenio
Número	Semestral	0	2	1	50%	6	1	16,70%

El avance de este indicador requiere de los insumos de las necesidades identificadas desde la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN). Esta instancia de articulación podrá reunirse después de superada la pandemia. En el tercer trimestre del año se realizó reunión con la magistrada presidenta del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y su equipo técnico en la cual se precisó que los recursos para la COCOIN están garantizados por la Rama Judicial y que se requiere apoyo del Ministerio de Justicia respecto de la articulación e impulso con el Ministerio de Hacienda para el fortalecimiento para la realización de mesas departamentales a partir de la programación y costeo que remita el CSJ.

Fuente: Ministerio de Justicia, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-Sinergia (2000).

3.2.3.4. Organización

Para este instrumento, el observable empírico es el hecho de que parte de la coordinación intersectorial del gobierno se armoniza con las demandas de los actores que participan en la política de justicia. La primera evidencia muestra cómo a partir de las prioridades sectoriales, los diferentes ministerios y directores de departamentos desarrollan y coordinan la elaboración de planes estratégicos sectoriales cuatrienales como el que se establece desde la parte del sector ambiente y desarrollo sostenible y que son fundamentales para los PI. Entendiendo que, según datos de la ONU (2018), el 80% de la biodiversidad del país se encuentra en territorios indígenas, lo que se configura como un elemento transversal dentro de las justicias propias de los PI. En este orden de ideas, encontramos el Plan sectorial 2019-2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el cual se rescata el Sistema Nacional Ambiental-SINA³⁰ como uno de los ejes articuladores entre los diferentes sectores en los que los PI juegan un papel importante. De esta manera:

³⁰ La Ley 99 de 1993, en su Artículo cuarto, define el SINA como: “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley...”. Los pueblos indígenas, además, también forman parte de este sistema.

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, organizado en el nivel central y suprarregional de conformidad con la Ley 99/1993 y el decreto 3570/2011 por: La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, Parques Nacionales Naturales-PNN y los Institutos científicos y tecnológicos de Investigación Ambiental (IDEAM, Humboldt, INVEMAR, SINCHI e IIAP) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2019) [EV45].

La educación propia de los PI es otro de los ejes que fundamentan la JEI. Pues, en efecto, es a partir de los sistemas de conocimiento propios de cada pueblo indígena que se transmite la información tradicional para la pervivencia física y cultural de los mismos. Estos conocimientos hacen parte del sistema jurisdiccional indígena, pues es en esos espacios de formación propia donde se validan y se fortalecen las justicias de cada territorio. Así, la segunda evidencia [EV46] rescata el sector educativo como parte esencial en la puesta en marcha de los sistemas propios de conocimiento de los pueblos indígenas. Para esto, la creación de la CONTCEPI³¹ ha sido uno de los espacios importantes para la organización intersectorial e interinstitucional que se ha venido fortaleciendo en concertación con el gobierno y en el cual también se incluyen los temas relacionados con la justicia propia. Para ello, la norma SEIP³² (Sistema Educativo Indígena Propio) tiene un rol importante. Esta parte han sido importante en la implementación de la JEI con respecto a la consulta previa, libre e informada (CPLI) con los PI.

La tercera evidencia [EV47] se origina en el sector salud. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social hace un balance, en el marco de los acuerdos establecidos en el PND 2018-2022, sobre la salud de los PI que se articulan al ejercicio de justicia en los territorios indígenas. Por ejemplo: rutas de atención a casos de violencia sexual, buscando fortalecer procesos de medicina propia que conllevan a una mayor autonomía de los PI. En esta parte, la CNMI (Comisión Nacional de Mujeres Indígenas) ha cumplido una labor titánica en la medida en que son las mujeres quienes orientan estos procesos de salud, entendiendo que son ellas quienes, por Ley de Origen, ordenan la vida de los pueblos en un ejercicio de complementariedad con respecto a la JEI. Hay que subrayar sobre estos elementos, que ellos

³¹ Decreto 2406/2007 del 26 de junio.

³² De conformidad con lo dispuesto en el Proyecto de Estatuto del Sistema Educativo Indígena Propio-SEIP, este “se concibe como un proceso integral, que se constituye en política pública para la Educación Propia de los Pueblos Indígenas que involucra el conjunto de Derechos, normas, instituciones, procedimientos y acciones que garantizan el Derecho Fundamental a la Educación Indígena Propia” (Comisión Nacional del Trabajo y Concertación de la Educación para los pueblos Indígenas-CONTCEPI).

se enmarcan, de igual forma, en un sistema denominado SISPI (Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural).

La cuarta evidencia muestra algunos de los resultados obtenidos por el gobierno, en términos de justicia y PI, a partir de los compromisos adquiridos institucionalmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho en su rol de coordinador de política pública de justicia en el marco del PND 2018-2022 y dada su articulación con los objetivos y acciones establecidas en el PDSJ [EV48].

3.2.4. Entidad C: Interacciones políticas y pueblos indígenas

La hipótesis de esta parte del mecanismo es que el gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles. Las respectivas evidencias se presentan a continuación.

3.2.4.1. Nodalidad

En esta primera parte, para el instrumento de nodalidad, el observable empírico es el intercambio de información de justicia realizado por el gobierno con actores no estatales para complementar la política.

Desde el 2018, el MJD, junto con la Unión Europea, USAID y PNUD, comenzó el fortalecimiento e implementación de los Sistemas Locales de Justicia: estrategia de trabajo colaborativo entre el gobierno y los diferentes pueblos originarios en los territorios a través del reconocimiento de las distintas necesidades de justicia de las mismas, todo esto en busca de las respuestas desde las comunidades en 134 municipios priorizados, de los cuales 71 tienen un componente étnico. Entre los actores principales de esta estrategia están los pueblos indígenas y su justicia propia. Entre otros aspectos, esta estrategia busca promover el acceso a la justicia y a la información a partir de un proceso juicioso de gestión de la información [EV49]. En la segunda evidencia se destaca que, con la identificación de una falta de articulación entre los operadores de justicia, se reactivaron 23 comités locales de justicia (CLJ) y se crearon otros 29 en el país; asimismo, se reactivó un (1) comité regional de justicia (CRJ) y se crearon 4 más. Finalmente, en el fortalecimiento de estos escenarios de diálogo y coordinación de actores de los sistemas locales de justicia, se reactiva un (1) Comité Departamental de Justicia (CDJ) y también se crean 4 más. Esto con el apoyo de otros actores como comunidad académica y corporaciones de cultura y de paz, entre otras [EV50].

La tercera evidencia [EV51], con base en los objetivos establecidos en el PDSJ (dimensión especial 3.3), la constituye el hecho de que el gobierno realiza las articulaciones necesarias

para lograr avanzar en la implementación de la política de justicia. Dentro de las acciones que permitan a la justicia tener un mejor acceso el Ministerio de Justicia en colaboración con otros ministerios como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), ha desarrollado todo un proceso e implementación de digitalización del sistema judicial con herramientas tecnológicas para cumplir con estos objetivos de acceso a la información y a la Justicia. Una de estas, LEGALAPP, es una aplicación que permite a los usuarios orientarse frente a trámites de justicia. Esta herramienta cuenta con 580 rutas de justicia que ayudan al usuario a saber dónde y cómo pueden resolver conflictos frecuentes. Asimismo, se han articulado 67 universidades a través de los consultorios jurídicos en 27 ciudades del país, alianzas establecidas con el sector educativo que van enfocadas a generar contenido con las facultades de derecho de instituciones educativas como la Universidad del Rosario y la Pontificia Universidad Javeriana, entre otras, generando sinergias que ayudan al relacionamiento y al intercambio permanente de conocimiento. De la misma forma, el Sistema Único de Información Normativa (SIUN Juriscol), a corte de 2021, reportó 1.192 normas de carácter general y abstracto de alcance nacional incorporadas al sistema. Dentro del mismo sistema se registran “cajones normativos” en razón de temáticas específicas:

Para el tercer y cuarto trimestre del 2020 se cargaron y actualizaron 7 cajones o compendios normativos (Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Inhabilidades para cargos de elección popular, Sector Justicia, Lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, Protección víctimas del conflicto armado, Defensa de los derechos de lideresas y defensoras y Reconocimiento del gobierno propio y los mecanismos propios de resolución de conflictos de los pueblos étnicos en Colombia) (Minjusticia 2020-2021, 29).

Finalmente, en el marco del PDSJ 2017-2027, el MJD tiene como una de sus funciones coordinar y gestionar las respectivas acciones para poner en marcha todo este proceso de transformación digital a partir de dos aspectos:

1. La coordinación junto con el Consejo Superior de la Judicatura y las Altas Cortes para en la implementación del plan estratégico de transformación digital de la Rama Judicial, el cual incluye lo relacionado.
2. La implementación del expediente electrónico en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con funciones jurisdiccionales (Ministerio de Justicia, 2021-2022, 40).

La cuarta evidencia [EV52] la encontramos en las “Acciones de acceso a la justicia con enfoque diferencial étnico y de fortalecimiento del conocimiento de los operadores de justicia en esta materia”, en las cuales el MJD, en colaboración con organizaciones indígenas, ha

desarrollado un proceso de caracterización en torno a las justicias de pueblos originarios. De esta manera:

Se ha avanzado en ejercicios de caracterización de justicias propias, concretando tres documentos sobre los pueblos originarios: 1) Cabildo del Resguardo Kankuamo. 2) Piguambí Palangala. 3) Resguardo Caño Jabón del Pueblo Sikuani. En 2021 se avanza en el proceso de caracterización de dos comunidades adicionales (Minjusticia 2021-2022, 44).

Asimismo, se han formado y certificado más de 175 personas en materia de pluralismo jurídico y otros servicios de justicia.

Otro de los trabajos realizados en conjunto con otros actores es el documento *Bastón Jurídico*, que se ha construido:

conjuntamente con el programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID, el cual tiene como finalidad servir de insumo a los pueblos originarios y operadores de justicia ordinaria en temas de entendimiento mutuo y coordinación interjurisdiccional” (Ministerio de justicia 2021-2022, 44).

Por último, dentro de las acciones desarrolladas por este Ministerio:

Se suscribió e inició la implementación de un memorando de entendimiento y trabajo colaborativo en materia de justicia indígena entre los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos de Perú y el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (Ministerio de justicia 2021-2022, 44).

3.2.4.2. Autoridad

En este observable empírico se tiene que el gobierno amplía la participación de actores no estatales en procesos JEI, en articulación con los pueblos indígenas. La primera evidencia se encuentra en el Decreto 252/2020, a través del cual se introduce la facultad para que las organizaciones indígenas puedan establecer contratos o convenios de forma directa con las entidades estatales, siempre y cuando estén compuestas únicamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociaciones de autoridades u otras formas de autoridad indígena autónoma. Esta medida busca fortalecer la autonomía y participación de los pueblos originarios en el diseño e implementación de políticas públicas, asegurando una relación directa entre las entidades estatales y las autoridades indígenas en la toma de decisiones y ejecución de proyectos.

Por otro lado, hay que destacar el trabajo coordinado por el MJD, en el impulso y trámite del proyecto de Ley Estatutaria número 475 de 2021 en el Senado y 295 de 2020 de la Cámara de

Representantes, que se articulan con el proyecto de Ley Estatutaria 430 de 2020 en Cámara y el PLE 468 de 2020 en Cámara, por medio del cual se hace la modificación a la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones). De acuerdo con lo establecido por el MJD en su informe al congreso (2020-2021), en el marco del esfuerzo conjunto por cumplir con la meta de reformar la Ley 270 de 1996, se han realizado los ajustes necesarios para actualizarla y adaptarla a los cambios ocurridos en los últimos 25 años. Esta reforma ha completado su proceso legislativo, habiendo sido aprobada en los cuatro debates requeridos por contar con carácter estatutario. Es importante destacar que esta interacción entre el Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Poder Judicial, a través del Consejo Superior de la Judicatura (en consenso con las altas Cortes y en respuesta a las solicitudes de los sindicatos de la Rama Judicial y demás actores del sistema Judicial), ha sido fundamental para el éxito de esta reforma. Para este momento (2021), la norma se encuentra en proceso de control automático ante la Corte Constitucional [EV53].

La segunda evidencia se relaciona con la digitalización de la justicia, proceso que, como hemos visto anteriormente, ha sido uno de los pilares a fortalecer. El PDSJ 2017-2027, en conjunto con el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2023, recoge esta meta como un componente transversal en la implementación de la política de justicia. Para finales de 2018 se cumple, inicialmente, con la primera fase planteada en el PDSJ. Sin embargo, para las siguientes fases se requería una fuerte financiación que permitiera continuar con dicha implementación para cumplir con el programa. De esta manera, la labor conjunta y coordinada del MJD y el CSJ permite buscar y dar viabilidad de financiación a través de un:

empréstito con la Banca Multilateral, se efectuó la posibilidad de su obtención a través del Banco Interamericano de Desarrollo, con un primer documento de estudio por parte del BID de la Propuesta de Desarrollo de la Operación - línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) para la transformación digital de la justicia en Colombia. (CO-O0007) - primera operación individual: proyecto para la transformación digital de la justicia en Colombia (CO-L1256) (Ministerio de Justicia 2020-2021, 32).

Luego el MJD hace la respectiva solicitud al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que se apruebe y expida el documento CONPES³³ “Concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD

³³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia-Fase I” (Documento CONPES 4024) [EV54].

La tercera evidencia se encuentra en la creación de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas-CNMI (Decreto 1097/2020), en concordancia con lo establecido en el Decreto 1397 de 1996 de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y Organizaciones Indígenas (Artículo 13):

Los integrantes permanentes de la Mesa de Concertación organizarán por temas y asuntos específicas comisiones de trabajo y concertación con participación de las entidades oficiales de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales y con participación de delegados de los miembros indígenas de la Mesa. En las Comisiones Temáticas participarán los delegados de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas directamente interesados o afectados cuando se traten temas específicos de sus comunidades o regiones (Decreto 1397, 6).

Dicha comisión, dentro de los sistemas propios de justicia, y en razón de la JEI, cumple un rol determinante en las decisiones que se tomen frente a los casos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas en el país [EV55].

Finalmente, la evidencia [EV56] muestra uno de los resultados más significativos para los pueblos indígenas con respecto a su autonomía y su libre determinación frente al acceso y manejo de recursos propios. En esta línea cabe aclarar que la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública” no permitía a los pueblos indígenas contratar con entidades estatales puesto que el gobierno, en su momento, no consideraba que tuvieran la capacidad para poder realizarlo administrativamente. Así, pues, dado que esto representaba una regresión de derechos para los pueblos originarios con respecto a su jurisdicción y a la libertad de utilizar los recursos de acuerdo con las necesidades de cada comunidad, en el 2021 se expide la Ley 2160, que entra a modificar este asunto fortaleciendo procesos autónomos en administración de los PI.

3.2.4.3. Tesoro

Para este instrumento, el observable empírico es la incorporación, por parte del gobierno, de estrategias de financiamiento en colaboración con actores no estatales, en clave de la política de justicia. Como se ha dicho anteriormente, el MJS, el DNP y el Departamento administrativo de la Presidencia (DAPRE) han trabajado articuladamente en pro de la transformación digital de la Rama Judicial. Para tal fin, se han hechos gestiones coordinadas

en busca de recursos que permitan poner en práctica el respectivo programa establecido en el PDSJ 2017-2027. En ese orden de ideas, a inicios del 2021 el MJD, con la colaboración del CSJ, hace la respectiva presentación ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público³⁴ de la solicitud de concepto previo a la nación, la cual evidencia una favorabilidad para esta operación [EV57]:

para gestionar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de cien millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD \$100.000.000), o su equivalente en otras monedas, con destino a financiar el “Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia-Fase 1”, así como para gestionar las operaciones conexas o asimiladas a operaciones de crédito público que se requieran para el desarrollo de las fases posteriores del “Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia” (Ministerio de Justicia 2020-2021, 32).

La segunda evidencia [EV58] se refiere a la inversión que se viene dando a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El empréstito está encaminado al fortalecimiento del Sistema Integral Único de la Gestión Judicial, en aras de modernizar la justicia en el país. Este crédito está condicionado por el BID a un valor de hasta 500 millones de dólares y está regulado, como se pudo observar anteriormente, por el CONPES 4024. Dicho crédito, además, se distribuye de la siguiente manera de acuerdo con lo establecido por el BID:

Tabla 3.2. Inversión a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Programación de desembolsos por entidad, 2021-2024					
USD constantes 2019					
Desembolsos	2021	2022	2023	2024	Total
Rama Judicial	6.739.326	28.195.836	34.285.207	25.779.639	95.000.000
Rama Ejecutiva	6.739.327	6.739.328	6.739.329	6.739.330	6.739.331
Total	7.489.326	29.945.826	36.035.207	26.529.639	100.000.000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2020).

La tercera evidencia muestra la formulación de quince (15) planes sectoriales por parte de APC-Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional), en conjunto con la

³⁴ La comisión está conformada por seis (6) miembros elegidos por las respectivas Comisiones Terceras Constitucionales. Este proceso de elección se lleva a cabo utilizando el sistema de cociente electoral, asignando tres (3) miembros a la Cámara de Representantes y tres (3) miembros al Senado de la República. A través de las Comisiones Terceras de la Cámara y el Senado, esta comisión desempeñará las funciones establecidas en las leyes vigentes, en particular la Ley 123 de 1959, la Ley 18 de 1970 y la Ley 51 de 1989. Además, también se encargará de cumplir con las demás funciones que la ley determine de manera permanente y común para ambas cámaras.

Oficina de Asunto Internacionales, dentro de los cuales se encuentra el sector justicia, esto de acuerdo con la línea establecida para la implementación de la ENCI 2019-2022 (Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, 2019-2022) y con la participación de los responsables de cooperación de las entidades adscritas y vinculadas. Ahora bien, según APC (2020), en el marco de los planes de acción, APC-Colombia impulsó la realización de catorce (14) procesos de identificación de prioridades de cooperación con diversos sectores, entre ellos Comercio, Interior, Minas y Energía, Transporte, Agricultura, Ambiente y Justicia. Se otorgó, así, especial énfasis a la priorización de necesidades en el sector justicia, con el objetivo de fortalecer y mejorar el sistema judicial del país. Asimismo, dentro de las prioridades dadas a partir del PND 2018-2022 al interior del plan marco de implementación, el Quinto punto (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición), representa una inversión del 3,54% USD 17.835.538 del total general de USD 503.652.951 recibido por cooperación internacional [EV59].

Por último, en la cuarta evidencia [EV60] se relaciona el programa “Banco de Iniciativas y Proyectos, para el Fortalecimiento de la Justicia Propia de los Pueblos Indígenas”, acorde con los objetivos planeados por la Dirección de Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho. Dentro de las líneas establecidas por este programa se encuentra el:

Fomento del diálogo intercultural y la coordinación entre las entidades del Estado y la Jurisdicción Especial Indígena en materia de justicia que potencialice el ejercicio de la justicia propia y mejore el acceso a la administración de justicia de la población indígena (Ministerio de Justicia 2020, 17).

En el marco de este programa se realizan, sin embargo, desde antes de 2019, diversos proyectos de cooperación internacional con entidades como la Oficina de las Naciones Unidas Contra las drogas y el delito (UNODOC) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros. Asimismo, desde la Dirección de Justicia Formal del MJD, se ha desarrollado el proyecto “Fortalecimiento de capacidades institucionales y organizativas para el acceso a la justicia de los pueblos étnicos en Colombia”, el cual busca incrementar las distintas capacidades estatales para el fortalecimiento del pluralismo jurídico. De esta manera, y a través del Convenio de cooperación internacional 0444 de 2020 con la Organización de Estado Iberoamericanos (OEI): “Se realizó la selección/priorización de 31 propuestas correspondientes a 12 departamentos: Guajira, Magdalena, Cesar, Choco, Putumayo, Cauca, Caquetá, Nariño, Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Córdoba y Guaviare” (Ministerio de Justicia 2020, 15).

3.2.4.4. Organización

El observable empírico para este instrumento es la interacción del gobierno con actores estatales y no estatales para fortalecer competencias de JEI en todos los niveles. En la primera evidencia [EV61] se encontró que, a pesar de la pandemia, las interacciones institucionales se reorganizaron de manera virtual, dando la oportunidad de participación a organizaciones indígenas y no indígenas en la construcción de un diálogo intercultural en el marco del fortalecimiento de los procesos de JEI. Para esto, se organizó una serie de encuentros, tales como foros y seminarios auspiciados por el Ministerio de Justicia, en articulación con la Universidad Nacional de Colombia. Ejemplo de esto es el “Foro regional Administración de Justicia Wayuu-Desafíos para el Diálogo Pedagógico Intergeneracional” que, además, contó con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en cabeza de Pablo Guevara, consultor para el Desarrollo de proyectos de Justicia Indígena. La segunda evidencia [EV62] se encamina a los procesos de participación que se generaron en la pandemia, procesos a partir de la concertación previa en espacios de participación institucional que llevaron a desarrollar otras estrategias que permitieron fortalecer procesos en administración de la justicia indígena. Todo esto, en articulación con instituciones Estatales y no Estatales.

La tercera evidencia se da a partir de la participación en los diferentes espacios que se desarrollaron de manera virtual en su mayoría y otras de manera híbrida, como se anotó anteriormente, durante la pandemia. Sin embargo, en las sesiones de MPC y COCOIN desarrolladas a finales del 2021 con miras a estructurar acciones pendientes y futuras en el marco de la JEI y el gobierno propio, se logró avanzar en acuerdos concretos en el marco del PDSJ 2017-2027 [EV63]. Finalmente, en busca de mantener activos los procesos de interlocución para el fortalecimiento de la JEI, el gobierno, a través del CSJ y la escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, en articulación con otros actores estatales y no estatales, desarrolló veinte (20) mesas departamentales de coordinación interjurisdiccional, así como el VIII Encuentro Nacional de la JEI, denominado “La Coordinación Interjurisdiccional en Colombia”, en el cual se recogieron insumos importantes para la construcción del borrador del instrumento normativo “Proyecto de ley de coordinación Interjurisdiccional”. Este PL es uno de los aspectos más importantes en el camino hacia el fortalecimiento de los procesos jurisdiccionales de los PI [EV64].

Así, pues, podemos afirmar que existe evidencia suficiente y concreta de los avances y mejoras con respecto a las relaciones entre el Estado y actores no estatales en materia de participación y gestión de la justicia en el país. Esto manifiesta que la agenda adoptada por el

gobierno se ha venido implementando de manera oportuna en un ejercicio colaborativo en el cual la participación se presenta como uno de los elementos esenciales para la implementación de la política.

3.2.5. Entidad R: Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO

Como resultado de la política, la hipótesis de esta parte del mecanismo es que hay avances significativos en la implementación de la JEI en la política de justicia. Esto se comprueba a partir de las evidencias recogidas para cada uno de los instrumentos.

3.2.5.1. Nodalidad

El observable empírico para este instrumento se encuentra en el establecimiento de un avance importante con respecto al fortalecimiento de la JEI en términos del acceso a la información. Para esto la evidencia [EV65], en el marco de la reforma a la ley Estatutaria de Administración de Justicia presentada por el gobierno nacional (en su apuesta por el acceso a la información a partir de la transformación tecnológica que se he venido desarrollando en los últimos años), se establecieron algunos criterios frente a los sistemas de información judicial y al acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

Para la segunda evidencia encontramos que el MJD, dentro de los procesos de implementación y materialización de acciones de fortalecimiento de la JEI y de la coordinación interjurisdiccional, reafirma el compromiso de trabajo que se ha desarrollado en favor de los pueblos indígenas. Para esto, en el marco del programa “Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana”, el MDJ presenta avances significativos con respecto al acceso a la justicia de los pueblos indígenas desarrollando, por una parte, capacitaciones virtuales para fortalecer competencias en enfoque diferencial étnico y en nociones de pluralismo jurídico y jurisdicción especial indígena; y desarrollando, por otro lado, en el marco de las “Jornadas móviles de casa de justicia y convivencia ciudadana”, 64 jornadas en las que se beneficiaron un aproximado de 3.455 personas pertenecientes a los pueblos originarios, desplazados y excombatientes, entre otras [EV66].

La tercera evidencia la encontramos en los esfuerzos que el gobierno ha hecho por implementar los diferentes sistemas de información para el acceso a la justicia. Estos sistemas recogen la información general de la Rama Judicial y la replican a través de distintas plataformas como las expuestas anteriormente. Sin embargo, la mayor parte de la información está orientada hacia la sociedad mayoritaria y los sitios o micrositos que se han establecido en los sistemas de información referentes a pueblos indígenas a la fecha están

desactualizados. Para explicar este punto, escuchemos lo que plantea Eduardo Lozano,³⁵ secretario técnico de la COCOIN:

Lo primero para entender este tema es partir de uno de los principios rectores de la JEI, así como la jurisdicción ordinaria en Colombia tiene principios rectores, uno de los principios rectores de la jurisdicción especial indígena es el tema de la espiritualidad; como por ejemplo lo tiene la jurisdicción del derecho canónico. Hay muchas cosas específicas que se hacen en el escenario de la armonización cuando se presenta una afectación en la comunidad, que no son de conocimiento público, no son para publicar; sin embargo, hay otros que sí son para publicar y la Rama Judicial tiene una deuda de varios años, empezando porque no actualizado el micrositio de la COCOIN hace muchos años, por una parte. Segundo, tiene una deuda en subir los casos más emblemáticos en materia de jurisdicción especial indígena (JEI) como los casos más emblemáticos en sentencias de la Corte Constitucional respecto de la Jurisdicción Especial Indígena [EV67] (entrevista, Sylvania, 29 de abril de 2023).

Por último, los pueblos indígenas también tienen sistemas de información propios y apropiados³⁶ bajo los cuales se organizan para compartir y comunicar información relevante sobre temas de interés comunitario y organizativo. Estos procesos de comunicación propia se articulan organizativamente con todos los demás tejidos³⁷ que puedan existir dentro de los pueblos: tejidos de mujer, tejidos de cultura, de educación y de justicia, por supuesto. A pesar de los avances tecnológicos (que en el país han sido significativos en los últimos años), la realidad es que muchos de los pueblos originarios no están ubicados en centros poblados, y ni siquiera están cerca de “lo rural”. Por ende, el acceso y el manejo de las tecnologías es limitado, y de igual forma ocurre con la información. En este contexto, Nelson Cucuñame³⁸ hace una reflexión frente a este tema:

en el tema de información existe una debilidad técnica, porque aunque nosotros tenemos nuestros medios, no hemos priorizado el asunto jurisdiccional y a pesar de que la Rama

³⁵ Abogado de la Organización Nacional Indígena de Colombia y secretario técnico de la Comisión Interjurisdiccional entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN).

³⁶ Los sistemas de información propios hacen referencia a las formas ancestrales de cada uno de los pueblos indígenas para comunicar y transmitir información a sus comunidades. Son conocimientos que se establecen y comparten a partir de la Ley de Origen. Un ejemplo de esto lo constituyen los tejidos que hacen las comunidades (mochilas, telares, sombreros, manillas, vestidos, etc.). Por otra parte, los medios de comunicación apropiados hacen referencia a todos los medios occidentales (radio, televisión, prensa, cine, etc.) que los pueblos han apropiado para lograr difundir su información y comunicarse con el mundo externo.

³⁷ Para los pueblos indígenas, se denomina *tejidos* a los procesos organizativos que se establecen en busca de la pervivencia de cada comunidad. Se toma esta palabra porque ancestralmente la unión de varios hilos termina conformando algo más grande como una mochila, por ejemplo.

³⁸ Nelson Cucuñame es indígena del pueblo Nasa, pertenece a la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN “Cxhab Wala Kiwe”). La ACIN es la principal asociación de cabildos indígenas del Norte del Cauca, cuenta con más de dos décadas de trayectoria en la reivindicación de los derechos territoriales y políticos del pueblo Nasa y fue creada en 1994.

Judicial tenga su página web, no es suficiente, porque esa información no la podemos anclar ni a nuestras emisoras ni nuestros sitios web. Lo segundo, muchas de las sentencias de las jurisdicciones indígenas no han sido, o si son sistematizadas no se valoran, no se acogen en su momento y no se tienen en cuenta. Entonces, en ese punto el tema de información es debilidad, en el sentido de que no se apropian esas sentencias de los pueblos indígenas, ¿pero porque no se apropian? porque no hay un canal donde podamos recopilarlos, sistematizarlos, en servicio de toda la población [EV68] (entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023).

3.2.5.2. Autoridad

El observable empírico está en clave de los avances normativos como eje fundamental para el fortalecimiento de la participación interjurisdiccional de los pueblos indígenas. Como primera evidencia [EV69] se encontró que, en aras de avanzar en la articulación interinstitucional, se expide el Decreto 537/2022, del 8 de abril, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Justicia del Ejecutivo y se modifica y adiciona al Título 3 de la Parte 1 del Decreto 1069 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. Este escenario persigue la coordinación y dirección superiores de las políticas y estrategias orientadas a la mejora de los servicios de justicia, bajo la responsabilidad de las autoridades administrativas en el ámbito nacional. El objetivo primordial consiste en la implementación eficiente del expediente digital en las entidades del orden nacional que ejercen funciones jurisdiccionales. La coordinación y orientación de alto nivel desempeñan un papel fundamental para optimizar la eficacia, transparencia y accesibilidad de la justicia. Asimismo, la implementación del expediente digital permitirá agilizar los procedimientos judiciales y mejorar la calidad de la información y documentación legal. Por otro lado, en el marco de las acciones relacionadas con el PDSJ 2017-2017, y en concordancia con lo establecido en el PDN 2018-2022, el MJD lidera la formulación, implementación y seguimiento de las políticas en materia criminal y penitenciaria. En esa línea, busca avanzar en las garantías del enfoque diferencial étnico en términos de las condiciones de reclusión y el tratamiento resocializador. Para esto, el Artículo 2 de la Ley 1709 de 2014 estableció el enfoque diferencial en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65/1993), que se puede ubicar en el Artículo 3A, el cual refiere:

Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley contarán con dicho enfoque (...)

Por su parte, para el caso de miembros de comunidades indígenas en condiciones de privación de la libertad y resocialización, el Artículo 96 afirma:

(...) Concédanse facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, y previa consulta con los Pueblos Indígenas; las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras; y los grupos ROM, expida un decreto con fuerza de ley que regule todo lo relativo a la privación de la libertad de los miembros de estos grupos.

Se debe aclarar, sin embargo, que esta parte sigue en trámite debido a que, dentro de los procesos que lleva el gobierno, no se han dado las garantías de consulta a los PI. Finalmente, desde la publicación del PDSJ 2017-2027, se han desarrollado acciones frente a la reglamentación del Artículo 246 de la CN. En 2021 se avanzó, así, en la ruta para la consulta previa, libre e informada de este artículo, y en 2022 se consolidan las fechas y presupuesto para iniciar la misma, todo ello en el marco del PDSJ 2017-2027 y de la MPC.

Para la segunda evidencia [EV70], contamos con el hecho de que, a partir del trabajo colectivo y concertado desarrollado en las mesas de coordinación departamentales anteriormente nombradas y en las sesiones establecidas de la COCOIN durante el año 2021, se construye, se consolida y se hace la propuesta de borrador final del Proyecto de Ley que reglamenta el Artículo 246 de la Constitución Política de Colombia,³⁹ el cual destaca, en su Artículo primero:

Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar la coordinación entre las autoridades indígenas que ejercen jurisdicción de acuerdo con el reconocimiento generado por el artículo 246 de la Constitución y las autoridades y operadores del Sistema Judicial Nacional, los Auxiliares de la Justicia en el territorio nacional y los colaboradores en el ejercicio de la función judicial, mediante la disposición de mecanismos y herramientas (Borrador PL 246 de 2022).

Teniendo en cuenta el ámbito legislativo, la tercera evidencia [EV71] la constituye el hecho de que las altas cortes emiten sentencias que, aunque no se convierten directamente en leyes (los instrumentos normativos para expedir leyes son los decretos presidenciales y el congreso), influyen en la formulación de políticas públicas. En el caso de los pueblos indígenas, ellos mismos desarrollan su propia normativa. Por ejemplo, el pueblo Muysca tiene

³⁹ “Borrador Proyecto de Ley 246 de 2022. Por la cual se reglamenta el artículo 246 de la Constitución Política a fin de establecer los mecanismos de coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena y se dictan otras disposiciones” (COCOIN 2022).

documentos que tratan sobre su jurisdicción y gobernabilidad, y las autoridades indígenas emiten leyes distintas a las del Congreso de la República. Sin embargo, existen algunas normas externas, como el decreto 1953, que fortalecen la jurisdicción especial indígena. También se regulan aspectos de contratación de cabildos indígenas a través de la adición de la Ley 80 (Ley 2160/2021). Estas normas complementan el Derecho Propio de la jurisdicción especial indígena. En ese contexto, existen avances normativos que complementan el avance en la implementación de la JEI. En palabras de Eduardo Lozano: “ya la Constitución consagra la jurisdicción especial indígena, no necesitamos más normativa porque la normativa del derecho propio es de las comunidades” (entrevista, Sylvania, 29 de abril de 2023).

Con respecto a la cuarta evidencia [EV72], las sentencias, los acuerdos, las directivas e incluso la misma Ley 89 de 1890 (“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”), son instrumentos normativos que, de alguna manera, han ayudado a la jurisdicción indígena a posicionarse. En palabras del líder indígena Nelson Cucuñame:

En la búsqueda de garantizar el acceso a la justicia de manera responsable y respetando los derechos fundamentales, se han abordado diversos temas procedimentales dentro de la propuesta de ley. Es importante no violentar en extremo los derechos tanto del victimario como de la víctima, ya que ejercemos una función pública especial en la jurisdicción. Por tanto, se han incorporado normas que concilian estas necesidades y evitan contravenir los derechos fundamentales que dieron origen a la norma en cuestión.

Al implementar estos elementos, se ha tenido en cuenta la importancia de mantener las prácticas culturales propias de armonización, control y corrección de las discordancias en los territorios. Es crucial evitar que estos elementos desvirtúen el contenido de los derechos humanos. En el contexto del derecho ordinario, existe una diferencia en la concepción y enfoque de los derechos humanos, ya que se enfoca principalmente en los derechos individuales, mientras que en la jurisdicción indígena se consideran también los derechos colectivos. Por tanto, en materia de procedimientos y procesos, se ha ampliado la competencia y el alcance de la jurisdicción indígena, abarcando todas las disciplinas del derecho. Para resolver estos asuntos, se establecen garantías procesales mínimas.

En cuanto a las garantías de funcionamiento, su regulación ha sido y continuará siendo un desafío. El artículo 246 establece la coordinación entre jurisdicciones, pero no es suficiente para abordar plenamente las garantías de funcionamiento de la jurisdicción indígena. Es necesario abordar este aspecto de manera integral, considerando tanto aspectos técnicos jurídicos como políticos, estratégicos y académicos. Una ley de coordinación sin garantías de

funcionamiento sería insuficiente y podría violar nuestros propios derechos. Por lo tanto, se requiere un enfoque multidimensional para desarrollar una ley que contemple tanto la coordinación como las garantías para el funcionamiento de las autoridades indígenas (entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023).

3.2.5.3. Tesoro

Este instrumento está en clave del observable empírico del presupuesto de participación interjurisdiccional y se encuentra en vía de fortalecimiento. Como primera evidencia encontramos la MPC, así como las concertaciones y debates que se dieron en las respectivas sesiones. Es de anotar que estas sesiones de concertación por lo general duran cinco o seis días durante los cuales se debate ampliamente con el gobierno sobre los asuntos indígenas a nivel nacional. En ese marco, las decisiones que se tomen de forma concertada deben ser acatadas por las instituciones, ya que estas concertaciones son de orden vinculante para los gobiernos. Con este contexto, y de acuerdo con los compromisos adquiridos por el MJD, se concertó con las organizaciones indígenas que tienen asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y en la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN), que la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) sería la organización indígena ejecutora del convenio encargada de conformar la comisión de conciliación del texto definitivo del instrumento normativo protocolizado y la estructuración del proyecto de decreto ley de “Regulación de las condiciones de reclusión y resocialización de la población indígena privada de la libertad” en su parte (formulación de la estrategia de fortalecimiento de los centros de armonización) (MinJusticia 2021-2022). El presente convenio es el N° 0604 de 2022 e inició su ejecución en abril de 2022 con un presupuesto de 200 millones de pesos. Asimismo, el Ministerio de Justicia apoyará y financiará iniciativas para el fortalecimiento de los sistemas propios de justicia de los pueblos indígenas, en los cuales se propicie el acceso a la justicia de los integrantes de los pueblos originarios conforme a la Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio (actividad 1, vigencia 2021) [EV73].

La segunda evidencia [EV74] está sustentada en el hecho de que el gobierno nacional, en consonancia con los acuerdos formalizados con los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 titulado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en articulación con el PDSJ 2017-2027 y en cumplimiento del Artículo constitucional 246 y del título VI del Decreto 1953/2014, establece la quinta etapa del “Banco de iniciativas y proyectos para el fortalecimiento de la justicia propia de los pueblos indígenas de Colombia” (BIP). Este Banco

de iniciativas es agenciado por la Dirección de Justicia Formal a través del Grupo de Fortalecimiento de la Justicia Étnica. La finalidad del BIP radica en respaldar las iniciativas propuestas por los pueblos indígenas y/o sus organizaciones representativas, con el propósito primordial de mejorar la administración de la justicia propia. Asimismo, busca consolidar la coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y la justicia ordinaria, así como proteger los derechos de segmentos vulnerables como mujeres, jóvenes, niños y personas mayores, dentro de los sistemas de justicia indígena. Mediante este enfoque, los pueblos indígenas y/o sus organizaciones pueden diseñar estrategias basadas en su conocimiento propio, aprovechando sus fortalezas y oportunidades de mejora en materia de justicia. Por otro lado, el banco desempeña un papel fundamental como herramienta para que el Ministerio de Justicia pueda conocer, recopilar y registrar dichas estrategias y acciones.

En el marco del BIP, se apoyaron 44 proyectos en 17 departamentos en 2021 y para el 2022 apunta, inicialmente, a 25 proyectos de los pueblos originarios. Teniendo en cuenta esto:

en las cinco fases anuales adelantadas en el marco de esta estrategia se acumularán un total de 138 iniciativas apoyadas, con un crecimiento de participación superior al 280% entre 2018 y 2021, y alrededor de \$ 15.332.308.082 millones de apropiación asignada, los cuales incluyen recursos de cooperación internacional gestionados por el MJD por \$6.082.200.000.

Finalmente, todos los productos generados en los proyectos implementados por el banco se vienen disponiendo en el subsitio web de Fortalecimiento de la Justicia Étnica del MJD, consolidando un importante repositorio de conocimiento explícito frente a los esquemas y condiciones del ejercicio de justicia propia de las comunidades beneficiadas (Ministerio de Justicia 2021-2022, 57).

Para la tercera evidencia [EV75], encontramos que, a partir de los distintos acuerdos que se hicieron en el espacio de concertación por excelencia del gobierno indígena con el gobierno nacional, en el primer trimestre de 2021 la MPC logró acordar las partidas presupuestarias para la vigencia 2022 del Sector Justicia. De esta manera, se destinaron tres mil millones para el fortalecimiento de los sistemas propios de justicia de los PI encaminados a mejorar el acceso a la justicia. Por otro lado, se destinaron cuatro mil millones a formación en JEI para los operadores de justicia del ejecutivo, esto en coordinación con el CSJ. Por último, en la cuarta evidencia [EV76] encontramos que el MJD, de acuerdo con los compromisos adquiridos, gestionó los recursos necesarios para llevar a cabo la Consulta Previa del Proyecto de Ley que desarrollará el Artículo 246 de la Constitución Política de Colombia, conocido como la norma de Coordinación Interjurisdiccional. Se cumplió, así, con la fase técnica de la construcción del articulado, trabajando en colaboración con la Comisión Nacional de

Coordinación del Sistema Judicial y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN), en un esquema de articulación interinstitucional. De la misma manera, la ruta metodológica de la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) también fue acordada. Para este proceso se hizo una apropiación presupuestal de 6.500 millones de pesos para ser ejecutado por las organizaciones indígenas de manera directa.

3.2.5.4. Organización

El observable empírico para este instrumento es la existencia de avances en la garantía de derechos de participación en la armonización interjurisdiccional JEI-JO. En la primera evidencia encontramos que, en el ejercicio práctico de la implementación de la Política Pública de Justicia, el PDSJ 2017-2027 plantea que la Rama Judicial –en términos de las instituciones que hacen parte del sistema judicial– tiene divisiones con diferentes misionalidades institucionales. Sin embargo, cuando se presenta un conflicto de competencias entre la JEI y la JO, independientemente del caso, la COCOIN es la instancia encargada de coordinar los casos. A partir de este tipo de espacios se presenta, por tanto, un fortalecimiento real que no existe en otros espacios similares, entendiendo que particularmente a este espacio llegan todas las instituciones del Estado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Fiscalía General de la Nación (FGN), Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, entre otras. En otras palabras, las instituciones del Estado, para el caso de la presente investigación, se cohesionan alrededor del espacio de la COCOIN para lograr una coordinación interinstitucional más eficiente y con mayor alcance en sus decisiones. En entrevista con Lozano de la COCOIN, este señala que:

por ejemplo, para la ley de coordinación (Art. 246 CN), debe haber una coordinación interinstitucional porque no solo es el ejecutivo, también hay otra rama del poder público que es el legislativo que va a tener competencias dentro de esa ley de coordinación. Entonces, tiene que haber una coordinación institucional que no es solo de una rama del poder público sino de dos. Por ejemplo, en esa ley de coordinación tiene que haber competencia del Ministerio de Justicia, de la Fiscalía, del Consejo de Estado, Corte Constitucional [EV77] (entrevista, Silvania, 29 de abril de 2023).

En la segunda evidencia [EV78] se destacan los avances y esfuerzos del gobierno en términos organizativos para fortalecer y avanzar en la coordinación interinstitucional con respecto a la JEI. En ese sentido, Lozano afirma:

uno de los avances importantes, es que los jueces occidentales conozcan un poco más de la jurisdicción especial indígena y eso ayuda a ganar autonomía frente al ejercicio de la

governabilidad de los pueblos indígenas. De pronto los retrocesos han sido algunas sentencias donde se retrocede frente a cosas que los pueblos indígenas ya habían ganado (entrevista, Silvania, 29 de abril de 2023).

Según Lozano (entrevista, Silvania, 29 de abril de 2023), un ejemplo claro de estos avances en términos de la normatividad expedida a favor de pueblos indígenas se aproxima a un 70% y el otro 30% es desfavorable. Estos avances se dan en el marco de un fortalecimiento paulatino en el ejercicio jurisdiccional de los PI. Asimismo, debemos recordar a Eduardo Lozano, quien en entrevista afirma que: “frente a los compromisos del plan decenal de justicia en su capítulo indígena, podríamos decir que hay un avance del 50%” (entrevista, Silvania, 29 de abril de 2023). A pesar de los avances que se han venido dando a través de la implementación de la política de justicia, la incidencia de estos sobre el derecho a la libre determinación es muy baja, teniendo en cuenta que aún hace falta implementar acciones que garanticen realmente el ejercicio de la JEI, sumado a los retrocesos existentes, como se ha dicho anteriormente, en las sentencias que ha expedido la Corte Constitucional (Lozano, entrevista, Silvania, 29 de abril de 2023).

En la tercera evidencia encontramos que la herramienta que ha servido como eje transversal para lograr coordinar entre las instituciones Estatales y las instituciones indígenas es el diálogo interjurisdiccional. Diferenciamos, entonces, los temas jurisdiccionales del discurso político indígena, entendiendo que los temas jurídicos indígenas son un discurso práctico del Derecho Propio, en donde los pueblos indígenas logran materializar con acciones ese discurso (Cucuñame, entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023). “Eso nos permite a nosotros decir mire, si ven que el Derecho Propio funciona así, con temas reales, con temas en los que logro solucionar el dolor a ese señor, o a esa víctima, o a ese territorio” (Cucuñame, entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023). Todas estas acciones abren el camino para que la JEI pueda visibilizarse en las dinámicas del Estado y de las instituciones que lo representan. En entrevista con Nelson Cucuñame, este nos dice que lo que se pretende:

Es publicitar la JEI, porque no podemos a toda hora estar escondidos allá, que hay que hablar con el fiscal en sus especialidades, que hay que hablar con el ejército, con policía, con todas las entidades hay que conversar, hay que hablar, porque si yo tengo al otro allá todo el tiempo allá que es mi enemigo, nunca vamos a desarrollar esa palabra tan sencilla que se llama el diálogo interjurisdiccional. A nosotros en el marco de ese principio, el diálogo interjurisdiccional, nos ha hecho adentrarnos a escenarios de tipo administrativo por la Rama Judicial o el Consejo Seccional y hacer estas proposiciones, hemos creado protocolos internos entre la Rama Judicial, entre medicina legal, entre ICBF, entre fiscalías, cosa que estos

instrumentos pequeños van acercándose y te van quitando de encima esa venda o ese obstáculo que a veces nosotros mismos por temas de entendimiento lo hemos limitado, porque a veces nosotros mismos nos limitamos el ejercicio de la jurisdicción y del derecho. Al volverse todo esto experiencias, lo vamos implementando en las políticas nacionales (...) en la integralidad del derecho nosotros hemos asumido nuestras funciones, (...) Finalmente lo que se busca es que haya garantías en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales para que puedan ser implementadas en los territorios [EV79] (entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023).

Finalmente, en términos de lo que plantea Cucuñame (2023):

Lo que hace llegar a una coordinación es la necesidad. Se presenta un hecho que genera una necesidad, resolver el asunto o el dolor que está pasando por ese caso. Esa necesidad hace que se tomen algunos elementos mínimos o pasos que tiene esa institución. Por ejemplo, si yo requiero un tema técnico con un CTI,⁴⁰ cumplo algunos elementos, emito un oficio, adjunto documentación como autoridad propia y emito la orden, y ellos me resuelven mi solicitud técnica para ese caso. Se deben adjuntar elementos que prueben la materialización de mi solicitud para el derecho que se quiere. Así nos hemos relacionado entre organizaciones y las diferentes instituciones.

Dificultades que se presentarían en muchos pueblos porque no todos tienen ni el mismo ritmo, ni la misma práctica ni la misma cultura es porque son de tipo muy oral o espiritual y, a la hora de interlocutar, hay un paso que es el tema institucional y sabemos cuáles son los pasos para poder llegar a ese derecho.⁴¹ Ahí se encontrarían las dificultades con el resto de los pueblos porque al no tener una dirección, o los pasos claros para exigir el derecho. Entonces me encontraría en una debilidad para poder dialogar como organización indígena frente a esto.

Lo demás ya es un tema de posicionamiento político. Si no hay valor de esa autoridad indígena, si el mismo no se reconoce como autoridad, pues no va a haber posicionamiento político ni jurídico frente a cualquier derecho que él vaya a exigir. Nuestra institucionalidad – la indígena– no solamente debe estar amparada por la oralidad y la espiritualidad, sino que se deben tener elementos materiales que puedan probar la existencia de esa autoridad para poder, asimismo, hacer efectivo ese diálogo, porque no solamente está dado por la buena voluntad o las buenas prácticas a la hora de exigir un derecho [EV80] (entrevista, Bogotá, 11 y 12 de mayo de 2023).

⁴⁰ El Cuerpo Técnico de Investigación es de la Fiscalía General de la Nación.

⁴¹ Los trámites burocráticos dentro de la institucionalidad son una de las debilidades a mejorar en la implementación de la política de justicia con respecto a los PI.

3.3. Evaluación Bayesiana de las Evidencias

Después de presentar las evidencias, se aplicará el teorema de Bayes para evaluar y confirmar las hipótesis del mecanismo propuesto. Asimismo, se discutirá la calidad de las evidencias centrándose en los niveles de certeza y exclusividad. En términos de lo que propone Fontaine (et al. 2019, 59), la certeza termina siendo la probabilidad de hallar la evidencia si la teoría es verdadera $p(e/h)$. Por otro lado, la exclusividad hace referencia a la probabilidad de encontrar la evidencia en caso de que la teoría no sea verdadera $p(e/\neg h)$, pues la relación entre estas dos es la que va a determinar si se confirma o no la hipótesis, es decir, en la medida en que los tests sean positivos, aumenta la confianza.

La tabla 3.3. presenta los resultados del proceso a partir de la tipología desarrollada por Fontaine, Medrano y Narváez (2020) basada en los tipos de tests. En esta investigación se desarrollarán especialmente los tests de tipo Aro, ya que fueron los recolectados a lo largo del trabajo investigativo. Partimos entonces de una confianza inicial $p(h)$ de 0,30 en cada tipo de test, esto es, un 30% de confianza inicial en la hipótesis.

La presente investigación aborda una serie de pruebas (PB) que buscan confirmar ciertas hipótesis (h). Cada una de estas pruebas presenta un valor de comprobación (C1) que tiene un impacto en la actualización de la confianza posterior a $p(h|e)$. Específicamente, la primera prueba positiva (PB1) tiene un valor de comprobación $C1=0,26$, lo que actualiza la confianza posterior a $p(h|e)=0,56$. La segunda prueba (PB2) inicia con una confianza previa actualizada de $p(h)=0,56$ y presenta una fuerza de comprobación de $C1=0,23$, elevando la confianza posterior a $p(h|e) = 0,79$. Posteriormente, la tercera prueba positiva (PB3) se apoya en una confianza previa de $p(h)=0,79$, con un potencial de actualización ($C1=0,13$), llevando la confianza posterior a $p(h|e)=0,92$. Por último, la cuarta prueba (PB4) se fundamenta en una confianza previa de $p(h)=0,92$, y su capacidad de actualización es de $C1=0,05$, lo que resulta en una confianza posterior $p(h|e)$ de 0,97, obteniendo un total de 4/4 pruebas positivas. Este análisis muestra cómo se va incrementando la confianza en las hipótesis a medida que se obtienen resultados positivos en cada prueba. Este mismo ejercicio se aplica para cada una de las entidades del mecanismo y, en su conjunto, ayudan a confirmar la legitimidad de la hipótesis de la entidad.

Tabla 3.3. Formalización bayesiana sobre tests positivos

Tests empíricos	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C1=p(h e)-pr(h)$
Pd1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
Pd2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
Pd3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
Pd4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PA1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PA2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PA3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
PA4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PB1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PB2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PB3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
PB4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PC1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PC2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PC3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
PC4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
Pr1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
Pr2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
Pr3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
Pr4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Elaborado por el autor con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Conclusiones

Se concluye inicialmente que la pregunta pudo ser respondida al pensar no solo en la existencia del desarrollo interjurisdiccional en clave de lo institucional, sino cómo esta permitió causalmente evidenciar avances en la implementación de la política de justicia en Colombia, proceso que inició en 1991 pero que se ha fortalecido en los últimos años (2018-2022). La aplicación de la teoría neoinstitucional ha sido base para realizar un análisis de política y de cambio institucional, pues las decisiones y acciones del gobierno para incorporar los objetivos de desarrollo interjurisdiccional se vincularon a dicho cambio que se operacionalizó con el PDSJ 2017-2017, y cuya implementación ha sido posible por un conjunto de iniciativas y estrategias no solo del ejecutivo, sino de las altas cortes (como la Corte Constitucional)⁴² y por incidencia directa de las organizaciones indígenas.

Las conductas de los actores no estatales como la sociedad civil, los pueblos originarios, pero también autoridades políticas, funcionarios públicos, empresarios y organizaciones, reforzaron la institucionalización bajo el marco de la implementación de la política de justicia. Las dinámicas se han venido transformando a partir de la institucionalización de los controles y la participación social, es decir que, al implementarse la política del gobierno, los actores estatales y no estatales han reorganizado “otras” prácticas institucionales dentro de un entorno cultural determinado: proceso que no se revierte a pesar de los distintos ciclos electorales, como se presenta en las evidencias, que también demuestran que las rutinas y procedimientos se desarrollan en función de estas reglas de juego.

Bajo la teoría institucional se utilizó el marco de diseño de políticas para construir un mecanismo causal que da cuenta de cómo la armonización interjurisdiccional permitió el incremento de la participación y, por ende, una afectación positiva al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en Colombia. Este mecanismo permitió observar, entonces, la complejidad de la relación entre la causa y un resultado esperado, en el que el proceso y los instrumentos de la política de justicia hallados fueron claves para el avance armónico interjurisdiccional. La investigación denota que el mecanismo causal estuvo presente y funcionó como se esperaba, y que han sido sobre todo las entidades B-C las que

⁴² La Corte Constitucional de Colombia ha cumplido un papel fundamental en relación con los pueblos indígenas. Ha garantizado el reconocimiento y protección de los derechos de estos pueblos, incluyendo su autonomía territorial y cultural. Además, ha establecido estándares y directrices para la consulta previa, el respeto a sus tradiciones y la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Su jurisprudencia ha influido en la formulación e implementación de políticas públicas que promueven el respeto y la inclusión de los pueblos indígenas en Colombia.

han venido desempeñando un rol importante en el resultado de la política, ya que en estas etapas se estableció un estilo de implementación participativo, inclusivo y colaborativo entre los actores estatales y no estatales, que para el caso concreto son los pueblos originarios de Colombia.

El enfoque realista como metodología permitió analizar la causalidad de manera determinista y asimétrica, facilitando el aislamiento de la relación entre la coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y la Jurisdicción Ordinaria (JO) en el marco del Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ) 2017-2027, así como los avances en la implementación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Colombia. Al centrarse en esta relación específica, se pudo realizar un análisis exhaustivo de los procesos que la originaron, evitando generalizaciones que asocien automáticamente la coordinación interjurisdiccional con el fortalecimiento de la libre determinación, o viceversa. Este enfoque permitió, así, una comprensión precisa de los mecanismos intermedios que conectan ambos fenómenos, contribuyendo a un análisis más riguroso y fundamentado en el campo de las políticas públicas.

El análisis del rastreo de procesos ha permitido desentrañar, por su parte, los elementos y entidades involucradas en la toma de decisiones gubernamentales. Este enfoque ha facilitado una comprensión detallada de los instrumentos de política, sus combinaciones y las preferencias adoptadas por los gobiernos. La investigación ha validado, de esta manera, la propuesta teórica de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) al demostrar que los gobiernos Santos y Duque emplean un proceso sistemático que abarca desde la formulación de la agenda de gobierno hasta la implementación de políticas, pasando por la coordinación institucional y las relaciones Estado-sociedad. No obstante, el análisis también ha evidenciado ajustes que pueden continuar haciéndose frente al marco teórico entorno a la preeminencia del nivel estatal en el proceso de formulación y ejecución de políticas, mientras que el nivel social, crucial para la manifestación del pluralismo en la política de justicia colombiana, avanza a paso lento. Este sesgo culturalmente impositivo hacia el nivel estatal limita la comprensión integral del pluralismo y sus implicaciones en la política pública.

En lo metodológico, el protocolo de investigación incorpora una selección de casos por medio de una tabla de verdad que se basa en el análisis cualitativo comparado (QCA), el cual apoya la justificación del motivo por el cual fue seleccionado el caso de estudio en esta investigación. De esta manera se desarrolla un análisis de congruencia que justifica por qué se estudió el caso típico de Colombia, concluyendo que fue el más adecuado para comprobar la

existencia del mecanismo causal propuesto. Asimismo, se combinó el método de reconstitución de procesos y la formalización bayesiana, lo cual contribuye a mejorar la práctica investigativa en el análisis de políticas públicas, ya que resulta fundamental hacer más transparente el proceso metodológico del estudio. Esto permitió organizar de manera sistemática el trabajo para lograr una coherencia y una cohesión entre el momento teórico y el práctico.

Esto se refleja en la construcción de observables empíricos basados en la taxonomía de instrumentos de política NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), lo cual logra que se recolecten sistemáticamente evidencias para saber si está o no presente el mecanismo causal.

De esta forma, para desarrollar la investigación, el diseño metodológico se centró en tres elementos principales: primero se adoptó la metodología del realismo, utilizando una lógica de causalidad basada en casos para probar teorías de rango medio. Este enfoque incluyó el análisis transaccional de datos no observables, generando patrones contingentes que son explicativos pero no predictivos; segundo, se articuló un marco institucional que permitió teorizar un proceso y mecanismo causal compuesto por cinco actividades típicas del diseño de políticas que conectan la adopción de un objetivo de política con un resultado específico; finalmente, se empleó una metodología de métodos múltiples basada en el Protocolo de Investigación Realista, integrando el Análisis Cualitativo Comparado (QCA), el análisis de congruencia y la reconstitución de procesos.

Un aporte importante en la metodológica del estudio fue validar la aplicación del Protocolo de Investigación Realista del Laboratorio de Políticas Comparadas (FLACSO) para analizar las políticas de justicia en Colombia, específicamente en el caso del PDSJ. Este enfoque demostró ser adecuado al alinear los compromisos ontológicos realistas con los postulados teóricos y la selección de métodos múltiples. Además, el uso de un diseño metodológico consolidado y previamente validado permitió centrar los esfuerzos analíticos en otras etapas de la investigación como el estudio de caso a profundidad.

El Protocolo de Investigación aporta orden y coherencia entre la teoría y las observaciones empíricas. La integración de métodos como la reconstitución de procesos, el QCA y el análisis de congruencia, mejora la rigurosidad, objetividad y transparencia del estudio. Esto subraya la utilidad del protocolo para investigaciones de casos en políticas públicas enfocadas en descubrir los mecanismos causales entre los objetivos de la política y los resultados.

Finalmente, la utilización de los instrumentos NATO en la operacionalización del mecanismo teorizado ayudó con la construcción de los observables empíricos esperados y abrió el camino para la recolección de evidencia empírica de forma sistemática. La evaluación posterior con lógica bayesiana confirmó las hipótesis para las respectivas entidades. Asimismo, la separación de las evidencias por tipo de instrumento reflejó la causalidad en la política de justicia en Colombia en el marco del PDSJ, evidenciando avances en la armonización interjurisdiccional de la JO y la JEI.

En lo empírico, se puede concluir, dado que se presentan evidencias que así lo demuestran, que el aumento de la institucionalización de la participación fue la fuerza causal del incremento en los avances de la armonización entre las jurisdicciones y sus implicaciones positivas en la libre determinación de los PI.

El desarrollo de la coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y la jurisdicción Ordinaria (JO) en el marco del Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ) 2017-2027 influye significativamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Colombia. Ahora bien, este proceso de coordinación, aunque destinado a armonizar ambos sistemas judiciales, puede generar tensiones y desafíos para la autonomía indígena, pues si bien la colaboración entre la JEI y la JO busca mejorar la eficacia y la coherencia en la administración de justicia, también existe el riesgo de que esta interacción diluya la autonomía de la JEI y limite la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer plenamente su derecho a la autodeterminación. La clave está, según puede observarse, en la manera como se implementa esta coordinación: si se respeta la independencia y los principios culturales de la JEI, puede fortalecer la autodeterminación; pero si se impone desde una perspectiva centralista, podría socavar los derechos colectivos y la soberanía jurídica de los pueblos originarios

El Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ) 2017-2027 impulsó, así, una serie de acciones destinadas a fortalecer la justicia en Colombia a través de la formación técnica y el acompañamiento a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, el movimiento indígena y entidades estatales. Estas medidas incluyeron reformas legales para introducir acciones afirmativas y sancionar la violencia política, así como reformas organizacionales para promover la armonización entre las diversas ramas del poder y los niveles territoriales del Estado.

La implementación del PDSJ se ha caracterizado por una coordinación infraestatal centralizada, en la cual las entidades estatales del nivel central lideraron y asumieron responsabilidades específicas dentro de sus competencias hasta la fecha. Esta coordinación formal y armonización interjurisdiccional ha permitido una mejora continua de los objetivos y estrategias políticas. Además, se establecieron mecanismos de gobernanza colaborativa con organizaciones indígenas, la sociedad civil, organismos internacionales y partidos políticos. Estos arreglos facilitaron la definición de agendas, la formulación de planes, el seguimiento de leyes, la cofinanciación de acciones, avances hacia una institucionalidad interjurisdiccional y la rendición de cuentas, optimizando así los procesos y fortaleciendo la implementación del PDSJ.

Por otra parte, es importante destacar, dentro del proceso de avances en la armonización interjurisdiccional y en el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en Colombia, que para junio de 2024 se hizo la protocolización del proyecto de Ley de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional. Asimismo, se realizó la protocolización del Decreto de Autoridad Ambiental Indígena en el marco de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones indígenas, máxima instancia de interlocución de los pueblos originarios con el Estado colombiano. Estas acciones muestran un avance significativo en la superación de una deuda histórica del país con los pueblos indígenas, después de más de treinta años del reconocimiento como autoridades jurisdiccionales a través del Artículo 246 de la Constitución Política Nacional de 1991. Asimismo, se espera que su trámite legislativo por el Congreso de la República sea efectivo para así seguir fortaleciendo, con esto, el ejercicio práctico del derecho a la libre determinación de los pueblos que históricamente han existido en Colombia.

Referencias

- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, Julio. 2017. Mecanismos causales y process traicing. Una introducción. *Revista SAAP*: 147-175.
- Álvarez Molinero, Natalia, J. Daniel Oliva Martínez y Nieves Zúñiga García-Falces (eds.). 2009. *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata.
- Alavez Ruiz, Aleida. 2014. *Interculturalidad: Conceptos, alcances y derecho*. Cámara de Diputados, Mesa Directiva, México.
- Beach Derek, Rasmus y Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
<https://doi.org/10.1177/0094306115599351g>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. "Chapter 9. Process-Tracing Methods". En *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*, editado por Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2018. *Process Tracing Methods - Foundation and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2015. "Integrating Cross-Case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate." *Sociological Methods and Research* 47 (1): 3-36. <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>
- Beach, Derek, Rasmus Brun Pedersen, Jorgen Moller y Svend-Erik Skaaning. 2016. "Chapter 4. Defining the Attributes of Causal Concepts. En Beach Derek, Rasmus Brun Pedersen (2016a), *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*, editado por Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek, Rasmus Brun Pedersen, Jorgen Moller y Svend-Erik Skaaning. 2016. "Chapter 5. Measuring Causal Concepts". En Beach Derek, Rasmus Brun Pedersen (2016b), *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*, editado por Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Benavides Vanegas, Farid. 2010. "Movimientos Indígenas y Estado Plurinacional en América Latina". En *Pensamiento Jurídico. Sobre lo público y lo privado en el derecho* 29:123-175.
- Bobbio, Norberto. 2006. *Teoría general del derecho*. Bogotá: Temis.
- Borrero García, Camilo. 2009. "¿Multiculturalismo o interculturalidad?" En *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carbonell Sánchez, Miguel. 2012. *Los derechos fundamentales en México*. México, Porrúa/UNAM.
- Castillo Guzmán, Elizabeth y José Antonio Caicedo Ortiz. 2010. Las luchas por otras educaciones en el Bicentenario: de la Iglesia Docente a las educaciones étnicas. En *Revista Nómadas* 33: 109-128.

- Constitución Política de la República de Colombia. 1991. Temis.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <https://cidh.org>
- Corporación Excelencia en la Justicia. s.f. Objeto social. <https://cej.org.co/objeto-social/>
- Correa Rubio, François. 2007. La modernidad del pensamiento indigenista y el Instituto Nacional Indigenista de Colombia. *Revista Maguaré* 21: 19-63.
- CRIC. 2021. Fallo en el que se estudió el alcance espiritual y cultural de la comunicación propia. <https://www.cric-colombia.org/portal/fallo-en-el-que-se-estudio-el-alcance-espiritual-y-cultural-de-la-comunicacion-propia/>
- Ehrlich, Eugen. 2005. Respuesta a Kelsen. En *Escritos sobre Sociología y Jurisprudencia*. Madrid: Marcial Pons.
- Ferrajoli, Luigi. 2009. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona-Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador
- Fontaine, Guillaume. 2015b. “Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98.
- Fontaine, Guillaume. 2019. Una aproximación realista al diseño de Políticas Públicas. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 117-147.
- Fontaine, Guillaume. 2020a. Process Tracing for Comparative Policy Analysis: A Realist Approach. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume. 2020. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico. El caso Ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2018. *Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. “A Realist Approach to Policy Design”. En *The Politics of Public Accountability*. Quito: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9_3
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Quito: Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narváez, y José Luis Fuentes. 2018. *Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society* 5 (1): 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- González Ortiz, César Augusto. 2007. *Conflictos de competencia. Jurisdicción especial indígena vs. Sistema Judicial Nacional*. Bogotá: Cronopios Ediciones.
- Gutiérrez Quevedo, Marcela. 2011. “Pluralismo jurídico y cultural en Colombia”. *Revista Derecho del Estado*.

- Gutiérrez Quevedo, Marcela. 2019. “Pluralismo jurídico y cultural extinto en los muros carcelarios”. En *Pluralismo jurídico y derechos humanos: perspectivas críticas desde la política criminal*, editado por M. Gutiérrez Quevedo y Á. Olarte Delgado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Sampieri, Roberto. 2014. La perspectiva teórica. En *Metodología de la investigación*. Mexico D.F. McGraw-Hill / Interamericana editores, s.a. de c.v.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of Government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Howlett, M. 2004. Más allá del bien y el mal en la implementación de políticas: combinaciones de instrumentos, estilos de implementación y teorías de segunda generación de la elección de instrumentos de políticas. *Política y Sociedad*, 1-17.
- Howlett, Michael. 2005. “What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles”. En *Designing Government. From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett. Montreal: McGill-Queen’s University.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies*. Designing Public Policies. <https://doi.org/10.4324/9780203838631>
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Toronto-Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Ishani Mukherjee. 2018. “Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes.” En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett y Ishani Mukherjee. Nueva York: Routledge.
- Kaltmeier, Olaf. 2010. Educación intercultural, políticas de identidad y ciudadanía. En *Construyendo Interculturalidad: Pueblos Indígenas, Educación y Políticas de Identidad en América Latina*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Kooiman, J. 2005. “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, compilado por A. Cerrillo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- March, James y Johan Olsen. 1989. Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. Nueva York: The Free Press.
- Marradi, Alberto, Nélica Archenti e Ignacio Piovani. 2018. *Manual de metodologías de las ciencias sociales* 291-303. Argentina: Siglo XXI editores.
- Ministerio del Interior. 2019. *Informe para la audiencia pública de rendición de cuentas*.
- Ministerio de Justicia. 2020. *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*.
- Ministerio de Justicia. 2021. *Informe para la audiencia pública de rendición de cuentas*.
- Ministerio de Justicia. 2020-2021. *Informe para la audiencia pública de rendición de cuentas*.
- Ministerio de Justicia. 2021-2022. *Informe para la audiencia pública de rendición de cuentas*.
- OIT. 1989. Comprender el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, (169). Ginebra: OIT.
- ONU. 2018. Los indígenas guardan el 80% de la biodiversidad, el resto la hemos exterminado. <https://news.un.org/es/audio/2018/04/1432172>
- Peters, B. Guy. 2000. Policy instruments and public management: Bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 35-47.

- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*. Book.
- Peters, B. Guy. 2016. Institucionalidad y Políticas Públicas. En *Enfoques contemporáneos de las políticas públicas*, editado por Peters, B. Guy y P. Zittoun. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_4
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
- Peters, B. Guy. 2018a. *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar. New Horizons in Public Policy series.
- Peters, B. Guy. 2018b. *Policy Problems and Policy Design*. doi.org/10.4337/9781786431356
- Peters, B. Guy. 2019. “Introducción. Las promesas del diseño de Políticas Públicas” *Cuadernos del Cendes*.
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2020. “Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis.” En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por B. Guy Peters and Guillaume Fontaine, 1-18. Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2005. “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública”. En A. Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Rojas Tudela, Farit L. 2011. *Del Monismo Al Pluralismo Jurídico: Interculturalidad En el Estado Constitucional en Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS)/Programa Regional de Participación Política Indígena.
- Rouland, Norbert. 1988. *Anthropologie juridique*. Paris : Les Presses universitaires de France. http://classiques.uqac.ca/contemporains/rouland_norbert/anthropologie_juridique_1988/anthropologie_juridique.pdf
- Sánchez Botero, Esther. 2009. “La Jurisdicción Especial Indígena”. En *Derechos Ancestrales Justicia en Contextos Plurinacionales*, editado por Carlos Espinosa Gallegos Anda y Danilo Caicedo Tapia. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo. 2006. *Los orígenes del pluralismo jurídico*. En *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del Derecho*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez Mojica, Darío Andrés. 2009. Batallas por el corazón del mundo. La emergencia de “Ciudad Perdida” y las luchas por el uso diferencial del territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta. En *Derecho, Interculturalidad Y Resistencia Étnica*. Universidad Nacional de Colombia.
- Samper, Frank. 2006. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Sayer, Andrew. 2010. *Method in Social Science: A Realist Approach*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.

- Solano de Jinete, Nancy y Germán Humberto Padilla Ospina. 2014. “La colisión cultural entre dos visiones: justicia indígena y derecho estatal”. *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 7 (7): 309-324.
- Soriano, Ramón. 2004. *Interculturalismo, entre liberalismo y comunitarismo*. Andalucía: Editorial Almuzara.
- Stavenhagen, R. 1992. “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”. *Nueva Antropología* XIII (43): 83-100.
- Stavenhagen, R. 2002. Derecho Internacional y derecho Indígena. En *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, 172-173. Barcelona, Paidós.
- Stavenhagen, R. 2010. “Cómo hacer para que la Declaración sea efectiva”. En *El desafío de la Declaración, Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*, editado por C. Charters y R. Stavenhagen. Copenhague: Transaction Publisher; Central Books.
- Tdh Suisse. 2023. Quiénes somos. <https://www.tdhs-colombia.co/index.php/quienes-somos>
- Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. 2011. El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento. En *los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos desafíos en América Latina*, editado por Wilhelmi, Marco Aparicio. Barcelona: Icaria.

Sentencias de la Corte Constitucional de la República de Colombia

- STC C-349/1996.
STC T-652/1998.
STC T-380/1993.

Guías y normas técnicas

- Documento CONPES 4024/2021
GTC 286/2021.
ISO 9001:2015 y 14001:2015.
NTC 6256.
NTC 286.

Decretos, leyes, informes y planes

- Decreto 1953/2014.
Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, 2019-2022.
Informe de trazador presupuestal indígena 2018-2022.

Ley 89/1890.

Plan Sectorial de desarrollo Rama Judicial 2019-2022.

Anexos

Anexo 1. Análisis del Plan decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), implementación de la Justicia Especial Indígena (JEI) en Colombia y sus avances (2017-2022)

Análisis del Plan decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), implementación de la Justicia Especial Indígena (JEI) en Colombia y sus avances (2017-2022)				
ENTIDAD (D) Gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial.			# EV	
OBSERVABLE EMPÍRICO/	EVIDENCIA	FUENTE		
El gobierno abre espacios de información para los pueblos indígenas en aras de ampliar su participación. (Pd1)	A partir de la consulta previa del PND 2014-20018 se abren nuevos canales de participación para los pueblos indígenas en materia de justicia. (Cap.	https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf	EV1	
	Dentro de la sesión de MPC del 19 de mayo de 2017, en donde el ministerio de justicia y derecho esta en el proceso de formulación del plan decenal	https://app.luminpdf.com/es/viewer/64811d5e0419395772c9ddfc	EV2	
	se generaron dinámicas de visibilización en torno a la jurisdicción especial indígena en el país.	Entrevista https://drive.google.com/file/d/1FerMyldwdt-HUMc2jySjv2Q0aCH3jL9W/view?usp=sharing	EV3	
NODALIDAD	Apartir de los conflictos interjurisdiccionales se establecieron espacios de participación para el movimiento indígena.	Entrevista #2. https://drive.google.com/file/d/1FeXd20lhYxcJnN1oRR144e6uNjprUxjy/view?usp=sharing	EV4	
	ENTIDAD (D) Gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial.			
El gobierno en concertación con los pueblos indígenas expresa su compromiso de implementar ajustes normativos que materialicen la participación de los pueblos indígenas en la acción pública.	se presenta un caso emblemático del indígena Nasa Feliciano Valencia en el que un Alta corte sienta bases jurídicas sobre el tema.	https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2017/06/28/corte-reconoce-acto-jurisdiccional-de-pueblo-indigena/	EV5	
	ACUERDO No. PSAA12-9614 de 2012. "Por el cual se establecen los medidas de coordinación interjurisdiccional y de interlocución entre los Pueblos el Decreto 1953 de 2014 representa un antecedente importante en la lucha por el reconocimiento de la autonomía administrativa de	https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/4439066/PSAA12-9614.pdf/e182f324-e1b3-4fb7-895b-fa70fe94dc8c	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636	EV6
	En el marco de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos indígenas se hace la radicación del documento borrador que luego será	https://drive.google.com/file/d/1Vbo_j28GCwwnmaCNAJsJfLz7yNx2aB9/view	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636	EV7
	AUTORIDAD			EV8
ENTIDAD (D) Gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial.				
El gobierno evidencia la importancia de establecer recursos para el fomento de la participación con enfoque diferencial de los pueblos indígenas en las políticas de justicia y la coordinación interjurisdiccional. (Pd3)	Existe una voluntad expresa del gobierno por adelantar acciones de inversión en torno a los acuerdos con el movimiento indígena.	https://twitter.com/infopresidencia/status/1113470534728200192	EV9	
	formación judicial Inicial para Magistrados(as) y Jueces (zas) de la República de todas las especialidades y jurisdicciones.	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eCXER0jooJWgrn_YYIsAsofGMooOvTTa/edit#gid=1424477385 (Casilla 57, 58, 59, 60)	EV10	
	Adelantar el Curso de Formación Judicial Inicial para aspirantes a cargos de Magistrados/as, Jueces y Juezas de la República para todas las	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eCXER0jooJWgrn_YYIsAsofGMooOvTTa/edit#gid=1424477385 (Casilla 114)	EV11	
TESORO	Organización de archivos judiciales correspondientes a las jurisdicciones especiales de paz, de reconsideración y pueblos indígenas	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eCXER0jooJWgrn_YYIsAsofGMooOvTTa/edit#gid=1424477385 (Casilla 208)	EV12	
ENTIDAD (D) Gobierno incluye la participación étnica y cultural, con enfoque diferencial.				
El gobierno reconoce la necesidad de crear mecanismos interinstitucionales para la coordinación interjurisdiccional en las políticas de justicia para los pueblos indígenas. (Pd4)	El Ministerio de Justicia y del Derecho Presenta la propuesta de reforma a la Justicia ante la COCOIN y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20107-	EV13	
	Grupo de Gestión Interinstitucional: -Coordinar interinstitucionalmente el diálogo político con los pueblos indígenas y Rom previsto por la ley, y	https://drive.google.com/file/d/1eNmBki7Swy6sKJJ3pZ3r9DPEO6Dz92/view?usp=drive_link	EV14	
	"La implementación y reglamentación de lo acordado en la Habana tras dos años de haber sido refrendado el acuerdo por el congreso, el país	https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/informe-de-gestion-mininterior-2018-0-1.pdf	EV15	
ORGANIZACIÓN.	se adelantan acciones en el fortalecimiento interinstitucional de gobierno indígena a gobierno nacional en temas relacionados a la salvaguarda y	https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/informe-individual-pmi-acuerdos-de-paz.pdf	EV16	

Elaborado por el autor.

Anexo 2. Entidad (A). Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia

ENTIDAD (A) Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno plantea el fortalecimiento de estrategias de formación y capacitación para avanzar en la implementación de la JEI en el sector justicia. (Pa1)	El gobierno a través de la escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en su compromiso de formación para el fortalecimiento de la jurisdicción especial	https://twitter.com/search?q=%20%22%40GuainiaGob%3A%20%22Avanzamos%20con%20el%20seminario%20de%20jurisdicci%C3%B3n%20especial%20	EV17
	Dentro de las estrategias que plantea el Gobierno, se encuentra la construcción de encuentros de capacitación a jueces en regiones sobre JEI, con el En su compromiso de formación dirigida a jueces	https://twitter.com/MAPPOEA/status/1179779567332073473	EV18
NODALIDAD	En todo el país, el gobierno con el apoyo de instituciones académicas procura el avance de la	https://twitter.com/URIntercultural/status/1144285159312830464	EV19
	La rama judicial anuncia la apertura de espacios de interlocución entre las dos jurisdicciones.	https://twitter.com/judicaturacsj/status/1140764636989591553	EV20
ENTIDAD (A) Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
Gobierno procura avances en la participación e implementación de la JEI a partir de reformas legales en el sector justicia. (Pa2)	Como uno de los antecedentes importantes está la directiva 012 de la Fiscalía General de la Nación que propone avances en la competencia de la JEI.	https://drive.google.com/file/d/1omwd8bQOHpv eMUOOYGNUrlurjPECB01n/view?usp=drive_link	EV21
	Dentro de los aspectos fundamentales que rigen la JEI tiene que ver con la relación directa que se tiene con sus territorios y para esto el gobierno	https://drive.google.com/file/d/1731fZ3VW-fdBz4sH_LSDy4ZznboMqIM/view?usp=drive_link	EV22
	El gobierno establece medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en	https://drive.google.com/file/d/1Om3wq2uOq6VW6Vb0jL_3MTdfLOPOedOfr/view?usp=drive_link	EV23
AUTORIDAD.	La corte Constitucional ha sido garante de los procesos jurisdiccionales, dirimiendo los conflictos que se han suscitado las dos	https://drive.google.com/file/d/1tdFjWA2tVmXEc151DCVK74JsyankiuhX/view?usp=drive_link	EV24
ENTIDAD (A) Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno anexa objetivos de participación y avances en la implementación de la JEI dentro del presupuesto general del sector justicia (Pa3)	Extender conocimiento sobre la Jurisdicción Especial Indígena y los afrodescendientes para mejorar la coordinación del sistema nacional con	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1eCXER0jooJWgrn_YlAsofGMooOvTTa/edit#gid=1424477385 (casilla 132)	EV25
	Compartir experiencias con las escuelas de derecho propio frente a la Jurisdicción Especial Indígena y afrodescendientes.	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1nvM2BFV6mVQWX1SjApdgBIrGvbZqP12/edit#gid=858334682 (casilla 133)	EV26
TESORO.	PROGRAMA 2701 - Mejoramiento de las competencias de la administración de justicia.	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MjmRbdCjulpwE4z0UWcRVtiyU9FhkDpG/edit#gid=1265584410	EV27
	Continuidad PROGRAMA 2701 - UNIDAD ESCUELA JUDICIAL "RODRIGO LARA BONILLA". Formación y capacitación en competencias judiciales y	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s40KJ7Ap26-fUfGYlEqT4w7Rg9ZZXev/edit#gid=1908014764	EV28
ENTIDAD (A) Gobierno adopta mejoras para la participación indígena en la política de justicia.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno fortalece las instancias de coordinación interjurisdiccional, instituciones de formación y capacitación, y genera otras obligaciones en las acciones institucionales para lograr avances en la implementación de la JEI (Pa4)	La principal Instancia de interlocución, armonización y diálogo interjurisdiccional es la Comisión Nacional de Coordinación de Sistema	https://drive.google.com/file/d/1VOdqM4cShbZ0ooi4IYAammzaabOD3wQK/view?usp=drive_link	EV29
	Los espacios de formación agenciados por el gobierno en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	https://twitter.com/judicaturacsj/status/1205495643474673666	EV30
ORGANIZACIÓN	Dentro del fortalecimiento institucional, el Gobierno Nacional establece mesas de diálogo intercultural de alto nivel para avanzar en temas	https://twitter.com/ONUHumanRights/status/1149688108713201670	EV31
	En el marco del cumplimiento de acuerdos establecidos en el PND, el gobierno articula y promueve espacios de participación de los PI. (Pag.	https://drive.google.com/file/d/1QoTF0SOh3cW7ltxBA1ZBSeMTkgmj67oy/view?usp=drive_link	EV32

Elaborado por el autor.

Anexo 3. Entidad (B). Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena

ENTIDAD (B) Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno incorpora estrategias de información en la administración pública para facilitar los canales de acceso a la información de justicia. (Pb1)	A través de los programas de "Implementación Mantenimiento, Evaluación Y Mejora De Los Sistemas De Gestión Integrados De La Rama	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s40KJ7Ap26-flUfGYIEqT4w7Rg9ZZXev/edit#gid=1908014764	EV33
	El gobierno en cabeza del ministerio de las Tecnologías de la Información TICs, adelanta pruebas piloto para mejorar el acceso a los	https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/103322:Transformacion-digital-es-que-el-ciudadano-sea-el-centro-del-Estado-el-	EV34
	El gobierno a través de la Corte Suprema de Justicia establece una serie de encuentros enfocados en la justicia digital y los desafíos de la	https://www.ramajudicial.gov.co/portal/historico-de-noticias/-/asset_publisher/tc8GlX9NjWBV/content/vea-en-	EV35
NODALIDAD	Fortalecer el acceso y la seguridad en la información es una de las principales estrategias para facilitar la participación de la población a nivel	https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30044657	EV36
ENTIDAD (B) Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno amplía concertadamente la regulación intersectorial para lograr garantizar la implementación del enfoque étnico en la política de justicia (Pb2)	El Ministerio de Justicia y del Derecho hace un análisis sobre las instancias de coordinación intersectorial, asumiendo que esto debe ir	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970	EV37
	El Ministerio de Justicia y del Derecho, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, tiene la obligación de	https://drive.google.com/file/d/1QtNoXRCZdJAJrGk_yWvQsZaJl4sbcPH/view?usp=drive_link	EV38
	Uno de los puntos esenciales es la coordinación entre la rama judicial, pueblos indígenas y otros actores para avanzar en la construcción de centros	https://twitter.com/judicaturacsi/status/1338908722211524609	EV39
AUTORIDAD	Con el desarrollo de la consulta previa del Sistema General de Regalías a los pueblos indígenas se tiene un avance importante en la materialización	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858	EV40
ENTIDAD (B) Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
El gobierno genera estrategias financieras intersectoriales para el cumplimiento de la política de justicia. (Pb3)	En el marco del programa 2701 "Mejoramiento de las competencias de la administración de justicia" se desarrollaron nuevos proyectos para la vigencia	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s40KJ7Ap26-flUfGYIEqT4w7Rg9ZZXev/edit#gid=1908014764	EV41
	PROGRAMA 2799 - Fortalecimiento De La Gestión Y Dirección Del Sector Rama Judicial/ cód.	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s40KJ7Ap26-flUfGYIEqT4w7Rg9ZZXev/edit#gid=1908014764	EV42
	Presupuestal 2799-0800-13/ Proyecto:	https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s40KJ7Ap26-flUfGYIEqT4w7Rg9ZZXev/edit#gid=1908014764	EV43
TESORO	Dentro de los acuerdos nacionales, el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará, en 2019, un documento técnico de lineamientos para la	https://drive.google.com/file/d/1otj8dzFgsRqVb2iND6Lad8EFO993cw3/view?usp=drive_link	EV43
	Número de espacios técnicos Interinstitucionales de identificación fuentes de financiación para el fortalecimiento de la COCOIN y de otros	https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documentos/rendicion-cuentas/Informe%20de%20Rendicio%cc%81n%20d	EV44
ENTIDAD (B) Gobierno fortalece el sistema de coordinación entre políticas sectoriales con el fin de garantizar la participación indígena.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
parte de la coordinación intersectorial del gobierno se armoniza con las demandas de los actores que participan en la política de justicia. (Pb4)	A partir de las prioridades sectoriales, los diferentes ministerios y directores de departamentos desarrollan y coordinan la	https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/PLAN_ESTRATEGICO_SECTORIAL_2019-2022_VERSIO%CC%81N_1.0.pdf	EV45
	El sector educativo hace parte esencial en la puesta en marcha de los sistemas propios de conocimiento de los pueblos indígenas,	https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385547_recurso_8.pdf	EV46
	Desde el Sector salud, el gobierno presenta algunos avances que se articulan al ejercicio de	https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/logros-obtenidos-pueblos-indigenas-2019.pdf	EV47
ORGANIZACIÓN	justicia en los territorios indígenas en la medida	https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Documents/Documentos/Informe%20PND-	EV48
	El gobierno nacional asume algunos compromisos en el sector justicia con PI en el marco del PDSJ y esto se articula a las acciones y acuerdos del PND		

Elaborado por el autor.

Anexo 4. Entidad (C). Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles

ENTIDAD (C) Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles.			
	EVIDENCIA	FUENTE	
Gobierno intercambia información de justicia con actores no estatales para complementar la política. (Pc1)	Desde el 2018 el MJD junto con Unión Europea, USAID y PNUD, comenzó el fortalecimiento e implementación de los Sistemas Locales de Justicia	https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/13613759/Sistemas+Locales+de+Justicia+-+Ministerio+de+Justicia.pdf/381a228e-6620-4382-	EV49
	Con la identificación de una falta de articulación entre los operadores de justicia se reactivaron 23 comités locales de justicia (CLJ) y se crearon otros	https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00X912.pdf	EV50
	A partir de los objetivos establecidos en el PDSJ (dimensión Especial 3.3) el gobierno realiza las articulaciones necesarias para lograr avanzar en la	https://www.minjusticia.gov.co/servicio-ciudadano/Documents/informes-al-congreso/Informe%20al%20Congreso%20-	EV51
NODALIDAD.	El diálogo con otros actores ha sido fundamental en el fortalecimiento de los sistemas de justicia propio en el marco de la política de justicia en el	https://www.minjusticia.gov.co/servicio-ciudadano/Documents/informes-al-congreso/Informe%20al%20Congreso%20-	EV52
	ENTIDAD (C) Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles.		
Gobierno amplía la participación De actores no estatales en procesos JEI, en articulación con los pueblos indígenas. (Pc2)	El gobierno adelanta acciones normativas en aras de fomentar la autonomía administrativa (contratación) de los PI; todo esto, en articulación	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164153	EV53
	Concepto Favorable A La Nación Para Contratar Una Operación De Crédito Público Externo Con La Banca Multilateral Hasta Por USD 100 Millones, O Su	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4024.pdf	EV54
	El papel de la mujer en el ejercicio de la JEI es fundamental y para eso se crea un espacio de participación de la mujer indígena en la toma de	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=137911	EV55
AUTORIDAD.	El gobierno avanza en la modificación de normativa que no daba el espacio a los PI para tener una autonomía frente a los procesos de	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173787	EV56
	ENTIDAD (C) Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles.		
El gobierno incorpora estrategias de financiamiento en colaboración con actores no estatales en clave de la política de justicia. (Pc3)	Gobierno Nacional aprueba préstamo del BID para transformación digital de la justicia	https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Gobierno-Nacional-aprueba-prestamo-del-BID-para-transformacion-digital-de-	EV57
	Justicia colombiana recibe 100 millones de dólares para acelerar su transformación digital con ayuda del MinTIC	https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/179719:Justicia-colombiana-recibe-100-millones-de-dolares-para-acelerar-su-	EV58
	Se formularon 15 planes de trabajo sectoriales, incluyendo el sector justicia, liderados por APC-Colombia en conjunto con la Oficina de Asuntos	https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Informe%20Gestio%CC%81n%202020%20.pdf	EV59
TESORO	Convenio De Cooperación Internacional. Organización De Estados Iberoamericanos Para La Educación, La Ciencia Y La Cultura, Oficina De Las	https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documents/ControlInterno/2020/INFORME%20JUSTICIA%20PROPIA%20BIP_f.pdf	EV60
	ENTIDAD (C) Gobierno asume un estilo de implementación participativo y colaborativo para los gobiernos indígenas en todos los niveles.		
Gobierno interactúa con actores estatales y no estatales para fortalecer competencias de JEI en todos los niveles. (Pc4)	Durante la pandemia se lograron desarrollar otras estrategias que permitieron fortalecer procesos en administración de la justicia indígena. Todo esto,	https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/3991-foro-regional-sobre-administracion-de-justicia-wayuu-desafios-para-el-	EV61
	El diálogo interjurisdiccional ha sido uno de los ejes principales en las apuestas por la reivindicación de los PI en materia de Justicia en	https://www.onic.org.co/images/images/Agenda_VII_Encuentro_Nacional_de_la_JEI.pdf	EV62
	La participación en los diferentes espacios en pandemia se dieron de manera virtual en su mayoría; sin embargo en las sesiones de MPC y	https://docs.google.com/spreadsheets/d/10PW1p5So7DKWy15ErXErkmq_D71q7JL/edit?usp=drive_link&oid=106766742027436060538&rtopof=true&sd=	EV63
ORGANIZACIÓN.	Teniendo en cuenta que la pandemia retrasó varios procesos de participación en los territorios indígenas, en el 2021 se logró avanzar en estos	https://twitter.com/judicaturacsi/status/147362910	EV64

Elaborado por el autor.

Anexo 5. Entidad (R). Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO

ENTIDAD (R) Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO.				
		FUENTE		
Se establece un avance importante respecto al fortalecimiento de la JEI en términos del acceso a la información. (Pr1)	En el marco de la reforma a la ley Estatutaria de Administración de Justicia presentada por el gobierno nacional se establecieron algunos	https://www.minjusticia.gov.co/ministerio/Documents/RendicionCuentas2021/Informe%20Audien%20P%C3%BAblica%202021_.pdf?csf=1&e=fU3k	EV65	
	El MJD expresa su compromiso por seguir avanzando en el acceso a la justicia para los PI. Y presenta informes relacionado a los avances en	https://www.minjusticia.gov.co/servicio-ciudadano/Documents/informes-al-congreso/Informe%20al%20Congreso%20-		EV66
	En términos de la COCOIN (Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial nacional y la Jurisdicción Especial Indígena) se han logrado	https://drive.google.com/file/d/18ZTT246NNhDQ4eNHeHSuWdv-3EoxDP7v/view?usp=drive_link		EV67
NODALIDAD	Desde el gobierno se avanza en la implementación de los sistemas de información. Sin embargo, no se ha logrado consolidar una articulación con los	https://drive.google.com/file/d/1sm8djsJpSBirwgRDxeuLw_FugHWyHiS/view?usp=drive_link	EV68	
	ENTIDAD (R) Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO.			
	EVIDENCIA	FUENTE		
Avances normativos como eje fundamental para el fortalecimiento de participación interjurisdiccional de los pueblos indígenas (PI). (Pr2)	Desde la publicación del PDSJ se han desarrollado acciones frente a la reglamentación del Art. 246 de la CN, en 2021 se avanzó en la ruta para la consulta	https://drive.google.com/drive/folders/1pB2fcP2tYjetAhDSiYzBp-4rZuMthbPP	EV69	
	El trabajo desarrollado en las mesas de coordinación departamentales y de las sesiones establecidas de la COCOIN, se desarrolla y se	https://drive.google.com/file/d/1FyrGwoMpias32pvjdoJd6mVB64Yojs7A/view?usp=drive_link		EV70
AUTORIDAD.	El avance normativo se ha dado y lo que se necesita es profundizar en la operatividad para lograr materializar los derechos adquiridos	https://drive.google.com/file/d/18ZTT246NNhDQ4eNHeHSuWdv-3EoxDP7v/view?usp=drive_link	EV71	
	En términos procedimentales, garantía de derechos, las practicas propias de los sistemas de justicia y el respeto de DDHH se han logrado	https://drive.google.com/file/d/1sm8djsJpSBirwgRDxeuLw_FugHWyHiS/view?usp=drive_link		EV72
ENTIDAD (R) Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO.				
	EVIDENCIA	FUENTE		
El Presupuesto de participación interjurisdiccional se encuentra en vía de fortalecimiento. (Pr3)	El Ministerio de Justicia apoyará y financiará iniciativas para el fortalecimiento de los sistemas propios de Justicia de los los sistemas de pueblos	https://drive.google.com/drive/folders/1UNbGXXKJoZ1zQcMQJGBM8JbTWznOaal	EV73	
	El Ministerio promoverá acciones de coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, para incluir a lo relativo a la	https://drive.google.com/drive/folders/1UNbGXXKJoZ1zQcMQJGBM8JbTWznOaal		EV74
	Acuerdos (F35 y F44) codigo: 2020011000100. El	https://drive.google.com/drive/folders/1pB2fcP2tYjetAhDSiYzBp-4rZuMthbPP		EV75
TESORO	Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con las autoridades indígenas, y a	https://drive.google.com/drive/folders/1pB2fcP2tYjetAhDSiYzBp-4rZuMthbPP	EV76	
	El ministerio de Justicia y del derecho se compromete a realizar la apropiacion presupuestal para el proceso de cosulta previa para la			
ENTIDAD (R) Avances en la armonización interjurisdiccional de la JEI-JO.				
	EVIDENCIA	FUENTE		
Avances en la garantía de derechos de participación en la armonización interjurisdiccional JEI-JO. (Pr4)	Se establecen avances en la coordinación de las instituciones del Estado en aras del fortalecimiento de la JEI y por ende una mayor	https://drive.google.com/file/d/18ZTT246NNhDQ4eNHeHSuWdv-3EoxDP7v/view?usp=drive_link	EV77	
	Se ha avanzado en la visibilización de la JEI, que implica fortalecer la libre determinación para los PI. Asimismo, existen retrocesos en derechos	https://drive.google.com/file/d/18ZTT246NNhDQ4eNHeHSuWdv-3EoxDP7v/view?usp=drive_link		EV78
	El diálogo interjurisdiccional es la herramienta que ha servido como eje transversal para lograr coordinar entre las instituciones Estatales y las	https://drive.google.com/file/d/1sm8djsJpSBirwgRDxeuLw_FugHWyHiS/view?usp=drive_link		EV79
ORGANIZACIÓN.	Las restricciones que implica la institucionalidad ha sido uno de los elementos que ha generado retrasos en los procesos de organización y	https://drive.google.com/file/d/1ExzyPn0ZpsGy2gWv5NCb14cU6_z60gn5/view?usp=drive_link	EV80	

Elaborado por el autor.