# CAPÍTULO III

# TIERRAS Y TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

## EL SENTIDO DE LA TIERRA PARA LOS INDÍGENAS

Para muchos de los pueblos indígenas la tierra tiene un profundo valor cultural. No es simplemente un *factor productivo*, tampoco un bien inmueble comercializable. Para los pueblos agricultores la tierra es considerada como *madre*. Otros han desarrollado una compleja relación con el medio natural circundante, incluyendo la tierra. Se habla entonces del territorio ancestral, del territorio propio.

Las relaciones con el territorio, es decir, la tierra y sus recursos incluyendo el paisaje, están cruzadas por tradiciones y rituales. El territorio de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, que es considerado sagrado, está delimitado ancestralmente por la *Línea Negra* que lo separa del territorio de los hermanos menores, es decir, los que no son de la Sierra. Cada piedra, fuente de agua o cerro, tiene un nombre y una función de la que dan cuenta las historias tradicionales que narra el Mamö o Mama, su dirigente espiritual. El corazón del mundo corresponde a los picos nevados, hogar de Serankua, el creador. Cuando se cruza una montaña se ofrece un *pagamento* a los espíritus que moran allí.

Los wayuu de la Guajira delimitan y reafirman sus territorios claniles mediante sus cementerios. Algunos pueblos como el uitoto, surgió de la tierra a través de unos agujeros que están en el Igara -Paraná y para la mayoría de los pueblos amazónicos los ríos recuerdan la *Anaconda Ancestral* de cuyos fragmentos nacieron los pueblos y ocuparon un lugar jerárquico en los ríos.

Los pueblos indígenas no suelen hacer una separación tajante entre el suelo y sus recursos, tal como lo hace el derecho occidental. La tierra y sus recursos constituyen una unidad. En algunas cosmologías se considera que existe un continuo enlace entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual. El territorio es lugar de los ancestros y morada de los dueños o amos de las plantas y de los animales.

Las culturas amerindias no solamente consideran la tierra como la *madre*, el territorio tradicionalmente ocupado constituye la base para su reproducción biológica y cultural. El siguiente cuadro registra la palabra tierra en diferentes lenguas indígenas.

## Cuadro 29
## La palabra tierra en diferentes lenguas indígenas de Colombia

| Grupo Étnico | Región | Palabra |
|---|---|---|
| Barasana del norte | Amazonas norte | Jita |
| Barasana del sur | Amazonas norte | Sita |
| Yuruti | Amazonas norte | Ditá |
| Caravana | Amazonas norte | Nerî yepa |
| Curripaco | Amazonas norte | Jupai |
| Wanano | Amazonas norte | Yahpa |
| Kubeo | Amazonas norte | Joborô |
| Desano | Amazonas norte | Nicu |
| Macu jupda | Amazonas norte | Mây |
| Makuna | Amazonas norte | Sita |
| Nukak | Amazonas norte | Baák |
| Macu kakua | Amazonas norte | Baák |
| Piratapuyo | Amazonas norte | Yehpa |
| Siriano | Amazonas norte | Nikü |
| Tatuyo | Amazonas norte | Yepa |
| Tucano | Amazonas norte | Di´ta |
| Tuyuca | Amazonas norte | Atibúreco |
| Tanimuka | Amazonas sur | Wejea |
| Coreguaje | Amazonas sur | Cheja |
| Uitoto minica | Amazonas sur | Énie |
| Kofan | Amazonas sur | Ande |
| Muinane | Amazonas sur | Jíínije |
| Yukuna | Amazonas sur | Ejá ahuá |
| Bora miraña | Amazonas sur | Ííñuji |
| Siona | Amazonas sur | Yíja |
| Awa | Andes sur | Su |
| Guambiano | Andes sur | Piru |
| Kamëntsá | Andes sur | Fshantse |
| Inga | Andes sur | Alpa |
| Nasa-páez- | Andes sur | Quiwe |
| Bari | Andes norte | Ishtana |
| Yuko | Andes norte | Nonóh |
| U´wa | Andes norte | Cajca |
| Embera chamí | Pacifica | Iujâ |
| Embera | Pacifica | Êjua |
| Embera eperara | Pacifica | Eujâ |
| Embera katio | Pacifica | Êûjûâ |
| Waunan | Pacifica | Jêb, durr |
| Arhuaco | Atlántica | Kaà |
| Kogui | Atlántica | Kaki |
| Wayuu | Atlántica | Ma |
| Wiwua | Atlántica | Kunguma |
| Achagua | Orinoquia | Cainabi |
| Kuiba | Orinoquia | Ira |
| Sicuani | Orinoquia | Ira |
| Guayabero | Orinoquia | Sat |
| Hitnu-macaguane- | Orinoquia | As |
| Piapoco-dzase- | Orinoquia | Cáli |

| | | |
|---|---|---|
| Sáliba | Orinoquia | Saji |

Fuente: Instituto Lingüístico de Verano, 1994.

Existen comunidades que han sufrido procesos de cambio cultural y han adoptado el modo de vivir de los campesinos y sus relaciones con el territorio y la tierra han cambiado. Pero puede decirse que entre más vital se conserve la tradición indígena, más estrechos y fuertes son sus nexos con la tierra y sus recursos.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Muchas de las tradiciones espirituales y culturales existentes en América antes de la llegada de Cristóbal Colón, aún conservan sus raíces. Una de las tradiciones más conservada y defendida por los indígenas, ha sido la apropiación de las tierras en forma comunitaria. O sea, históricamente ha habido un rechazo a la dotación de tierras por parte de los gobiernos en forma de propiedad individual.

Una somera revisión bibliográfica sobre la dotación de tierras para los pueblos indígenas de Colombia en forma colectiva, permite tener una visión general sobre los antecedentes históricos que originaron la demarcación y titulación de tierras indígenas y los orígenes históricos de la aparición de la propiedad individual. Estos antecedentes sirven de marco de referencia para establecer la situación actual sobre la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de Colombia.

### Las Uta y Sybyn de los muisca y las tierras comunales indígenas

Al momento del encuentro de los europeos con América en lo que hoy es Colombia, los pueblos amerindios se encontraban en diferentes situaciones de organización social y desarrollo tecnológico. En la sabana de Cundinamarca y Boyacá, la Mesa de los Santos, el Valle de Tenza y posiblemente en el piedemonte del llano vivía la nación Muisca, cuya lengua pertenecía a la familia Chibcha. Los muisca llegaron al altiplano posiblemente procedentes de las tierra bajas del oriente en los siglos IX y X del presente. Su organización centralizada estaba dividida por lo menos en cuatro dominios, Bogotá, Tunja, Duitama y Sogamoso. Estos grades dominios estaban organizados territorialmente en Sybyn y Utas, gobernadas por caciques, llamados *uzaques*, y *capitanes* -denominación hispánica- con modelos de apropiación territorial que combinaban el uso familiar de la tierra en diversas parcelas y en diversos niveles altitudinales y la responsabilidad colectiva frente a tareas comunes de interés para los miembros de la Sybyn y la Uta. El trabajo familiar -familia extensa, clan- y el trabajo comunal se combinaban para el mantenimiento de los cercados y para las tareas agrícolas. El poder de los caciques y uzaques se transmitía por línea materna; de la vida espiritual se encargaban chamanes o jeques que vivían en centros ceremoniales llamados *cucas* y guerreros destacados, *quechas,* se encargaban de la defensa de estas unidades organizativas y territoriales[31].

[31] Sobre la organización social muisca véase el trabajo de Carl Henrik Langebaek: "Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muiscas". Banco de la República, 1987.

No obstante *el repartimiento*, los resguardos mantuvieron muchos elementos de ésta organización tradicional y quedan aún en el campesinado del altiplano sistemas de relación, valores y costumbres de evidente ancestro muisca.

## Origen del régimen de propiedad

Especialistas en el tema sobre los orígenes de la propiedad privada en Suramérica, coinciden en que el descubrimiento de América, y desde luego la denominada *Conquista*, no fue una empresa de Estado sino una iniciativa privada, realizada por particulares, pero con el patrocinio político y el apoyo económico de la Corona de Castilla.

El patrocinio prestado por los Reyes Católicos, les otorgó a los conquistadores un derecho de Estado: el derecho a la Conquista. La soberanía sobre las tierras descubiertas y conquistadas precisa una emanación distinta que le confiera validez universal y perennidad. Estas necesidades las vinieron a llenar las Bulas del entonces representante de Dios en la Tierra. En efecto, el Papa Alejandro VI, otorgó a los Reyes de España poder de disposición sobre las tierras descubiertas por Colón.

Los títulos en virtud de los cuales los Reyes de España y Portugal se consideraban dueños de las tierras descubiertas, se fundamentaban en las denominadas “Bulas Papales”. Las primeras fueron otorgadas por el Papa Alejandro VI en 1493, a favor de los Reyes Católicos y del Rey de Portugal. Posteriormente, el 4 de mayo del mismo año, el Papa dictó las Bulas denominadas *Inter Caetera* y *Hodia Siquiden*. La primera, establecía la asignación de tierras en América: "...damos, constituimos y reputamos a Vos, a los dichos vuestros herederos y sucesores, Señores de ellas, con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción...". En la segunda Bula se disponían los límites que separaban las tierras asignadas a los Reyes de Castilla y Aragón y las concedidas al Rey de Portugal[32].

Con fundamento en lo anterior, el Rey de España expidió la Carta de Medina del Campo, mediante la cual se concedió a Cristóbal Colón licencia para el repartimiento de tierras. En virtud de ello, el conquistador por medio de *"capitulaciones, mercedes y encomiendas"*, adjudicaba los primeros repartimientos de tierra.

Se suelen confundir la encomienda con títulos territoriales, lo cierto es que ésta no podía reclamarse como título ni tenía nada que ver con dotación de tierras. Las primeras encomiendas, en lo que hoy corresponde al territorio colombiano, comenzaron a otorgarse hacia el año 1529. Sobre el particular, Indalecio Liévano Aguirre, explica que los defensores de los conquistadores iniciaron una gran campaña orientada a demostrar que los indígenas eran flojos para el trabajo y amigos del ocio. Esta campaña de desprestigio trajo como consecuencia un cambio de política por parte de la Corona Española, encaminada a que los indígenas debían "ser compelidos a trabajar", y repartirlos entre los conquistadores, quienes a su vez se obligaban a adoctrinarlos y enseñarles los usos de una "civilización superior", a cambio de que los indígenas trabajaran sin remuneración alguna, varios días de la semana en las grandes haciendas. Este tipo de trabajo fue

[32] Gonzáles, Carlos Alberto, mimeo: en Segundas Jornadas Indoamericanas sobre Función Social de la Propiedad, Universidad Externado de Colombia, octubre de 1986.

el llamado "servicio personal". Mediante esta institución la Corona "encomendaba" los indígenas a los conquistadores con autorización, para utilizarlos en la prestación gratuita de trabajos personales[33].

En las *mercedes* de tierras y en la *composición*, figura legal esta última que permitía acceder a la tierra demostrando su explotación y pagando una suma de dinero -llamada composición-, se encuentra, en parte, el origen de la hacienda. Esto permitió que los encomenderos se hicieran propietarios.

La *encomienda* no puede considerarse como título sobre la tierra. Esta observación es importante tenerla en cuenta, por cuanto a través de la misma, muchas comunidades indígenas perdieron sus tierras, por usurpación, y se instituyó, por parte de los hacendados, *terrajes* en detrimento de los indígenas. Esta modalidad consistía en facilitar un pedazo de tierra para la vivienda indígena y un solar para establecer sus cultivos de subsistencia, con la condición de trabajar en la hacienda dos o tres veces en la semana, pero sin remuneración alguna. Estos terrajes, imperaron en algunas comunidades en los departamentos del Cauca y Nariño, hasta finales de la década de los sesenta.

## Las primeras noticias sobre los resguardos de tierras

Los historiadores sitúan el origen de los resguardos en un proceso que va de 1532 a 1561. La Corte Suprema de Justicia de Colombia, en Sentencia del 27 de abril de 1955, recuerda que en virtud de lo dispuesto por la Ley proferida el 4 de abril de 1532, el Rey Felipe II, ordenó lo siguiente: "Habiéndose de repartir las tierras, aguas y abrevaderos y pastos entre los que fueren a poblar, los Virreyes y Gobernadores, que no tuvieren facultad, hagan el repartimiento con parecer de los cabildos de las ciudades o villas teniendo consideración a que los regidores sean preferidos, si no tuvieren tierras y solares equivalentes; y a los indios se les dexen sus tierras heredadas y pastos, de forma que no les falte lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus cazas y familias..."[34].

De lo anterior, se infiere que en el año 1532 se instituyó el *resguardo* como medio de reconocer el derecho de los indígenas sobre sus tierras, derecho que según el Consejo de Estado de Colombia, es anterior al que puede alegar la Corona Española, que después de un análisis con citas de historiadores y juristas concluye: "...España solo se reputaba dueña de las tierras de América, por ella realmente ocupadas y las que los indios habían abandonado más no de las que éstos conservaban en su poder..."[35]. Concluye Rosas, explicando que el Fallo del Consejo de

[33] Sobre el mismo tema, Luis Alberto Rosas, en un estudio sobre los antecedentes legislativos relacionados con la función social de la propiedad, introducida en la Ley 200 de 1936, conceptúa que "... Las encomiendas tienen según todos los historiadores un límite en el tiempo: se conceden por una o a lo sumo, por dos generaciones. Su carácter no es el de servir de títulos de dominio sobre la tierra -A vos N.N. se os encomienda por vía de depósito... indios en el pueblo de... y se os autoriza para que os sirváis de ellos en nuestras minas y granjearías, sacando oro y aprovechando de sus servicios, con la condición de que tengáis cuidado de enseñarles la doctrina cristiana y las demás cosas tocantes a nuestra santa fe Católica: pues con esto descargo la conciencia de su majestad, el Rey Nuestro Señor y mi propio-...", en : Rosas, Uribe Luis Alberto: ponencia presentada en Segunda Jornadas Indoamericanas sobre Función Social de la Propiedad. Págs. 4 y 5.
[34] Ibíd., Rosas. Pág. 6.
[35] Ibíd., Rosas. Pág. 7.

Estado, posiblemente sea cierto a la luz de los documentos, pero en la práctica no lo fue. La facultad concedida a los cabildos -no indígenas- para verificar los terrenos poseídos por los indígenas y los abandonados por éstos, permitió junto con las reducciones, el despojo de las mejores tierras y la aparición del complejo minifundio-latifundio que aún persiste en el país.

Sin embargo, los indígenas vieron en el resguardo la institución que les protegía en cuanto legitimaba su derecho sobre la tierra y les permitía la conservación de su tradición comunal, pero también la que les estrechaba y demarcaba territorialmente. Sobre el latifundio, el profesor Ots Capdequi, señala que los procesos de desintegración de los resguardos se intensificaron en los albores del Siglo XIX y que en ese proceso se consolida el latifundio.

Así pues, desde el llamado descubrimiento y la conquista y parte de la época colonial, hasta 1561, la tierra sale del dominio de la Corona Española como *mercedes, capitulaciones y composición*. El ex-consejero de Estado de Colombia, Vanín Tello, en un estudio sobre los antecedentes de la propiedad en Colombia, sostiene que tales enajenaciones "...se efectuaban, en primer lugar, mediante *capitulaciones*, que eran convenios en los cuales los descubridores y conquistadores contraían obligaciones, entre ellas precisamente la de descubrir, conquistar y poblar y, como contraprestación, adquirían derecho sobre tierras e indios, beneficios y prerrogativas, como las de ejercer jurisdicción y cobrar impuestos. La… *merced* de vastas extensiones de tierra, cuyos linderos por lo general se perdían en el horizonte, les daba derecho a hacer repartimientos entre sus hijos y compañeros de expedición; pero sin causar daño a los indios..."[36].

Pero, era clara la legislación española al establecer que a los indígenas se les dejen las tierras que tenían en su poder, es decir, se les reconocía una legítima posesión a los naturales como títulos de propiedad, prueba de ello fue la orden impartida por Felipe II, el 19 de febrero de 1560, sobre las reducciones a poblaciones a los aborígenes para evitar su aniquilamiento, según la cual se debían reducir los indios a poblaciones, sin quitarles la tierra y conservando ésta en la forma como la tenían antes. Con esta disposición no quiso el Monarca Español adjudicar tierras a los indígenas, sino obligarlos a vivir en poblaciones, pues la orden era dejarles la tierra que ya tenían en su poder.

El primer presidente de La Real Audiencia fue Andrés Díaz Venero de Leiva, quien gobernó entre 1564 y 1573. Desde esta época se les distribuyeron las tierras a los pueblos indígenas con el carácter legal de “resguardo”, bajo la condición de que no se podían vender, prohibición que hoy día persiste, según lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

Se puede afirmar que el derecho especial para los indígenas apareció a través de diferentes cédulas reales, provisiones, acuerdos y Despachos de los Reyes de España. Todas estas disposiciones formaron parte del Libro Sexto de la Recopilación de Indias, puesta en rigor por Carlos II en 1680. Este libro está conformado por 19 títulos y comprende todas las normas

[36] Vanín, Tello Joaquín, mimeo: Segundas Jornadas Indoamericanas sobre función social de la propiedad, Ley 200 de 1936, Universidad Externado de Colombia, octubre de 1986. Pág. 3.

expedidas por los Reyes Españoles, desde los Reyes Católicos con Fernando de Aragón a la cabeza hasta el gobierno de Carlos II inclusive[37].

### La República

Vanín Tello afirma que, en el período republicano, el cambio de la conquista por la independencia de Colombia, el cambio de régimen, la sustitución de las autoridades españolas por locales y de peninsulares por criollos en el dominio de los factores económicos y de poder, no provocaron de inmediato un cambio de mentalidad en cuanto a las instituciones y sistemas que venían rigiendo el destino y la utilización de la tierra. Especialmente, la clase terrateniente se beneficiaba con las tierras que pertenecieron a los partidarios de la monarquía y con las provenientes de los resguardos indígenas abolidos[38].

En 1933 explicaba el entonces Ministro de Industria, Francisco José Cháux, que la fuerza de trabajo de los indígenas fue marginada desde el punto de vista Humano: fuera de la enseñanza de la religión católica y el idioma castellano, la cultura europea no le dio al indígena otra riqueza intelectual y lo consagró, desde un principio, como fuerza laboral. El indígena debió replegarse sobre sus tierras laborables, tal vez las de menos calidad, pero hasta allí llegó el acoso de los títulos de propiedad de las haciendas. Como lo advertía Chaúx, entre el indio y la tierra se interpusieron los títulos de las haciendas. "… Desde entonces, se asistió a un doble proceso de actuación sobre la tierra: el del trabajo indígena y el de la propiedad titulada... sometidos los indígenas al predominio de los propietarios..."[39].

Finalmente, en Colombia se expidió la Ley 200 de 1936, conocida como la "Ley de tierras", orientada a limitar el latifundio, castigar los propietarios con tierras inexplotadas o abandonadas mediante la extinción del dominio privado y poner en práctica el principio de la función social de la propiedad. Aunque esta ley introdujo grandes cambios en materia agraria, no sucedió lo mismo en lo atinente a la titulación de tierras para los pueblos indígenas, con el carácter legal de resguardo. Además, después de muchos debates y oposición por parte de la clase terrateniente, su aplicación sólo se pudo hacer a partir de 1961, con la expedición de la Ley 135 del mismo año, norma legal sobre la cual se profundizará mas adelante.

## LOS RESGUARDOS EN LA ACTUALIDAD

Después de muchas contradicciones y vacilaciones estatales, en 1980[40] se consolida una política de Estado sobre las tierras tradicionalmente ocupada por los pueblos indígenas, con el carácter legal de resguardo. Esta política fue reafirmada en el texto de la nueva Constitución Política de

[37] Díaz, Aristizábal Fabián. El Resguardo Indígena, su realidad y la ley. Ministerio de Gobierno, Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, Sección de Publicaciones, sin fecha -probablemente hacia 1970-.
[38] Ob. Cit. Vanín, Tello, Pág. 3.
[39] Citado por Ricardo, Carrera Rodolfo, mimeo: "La Función Social de la Propiedad -Reformas de 1936- Colombia", Universidad Externado de Colombia, octubre de 1986. Pág. 2.
[40] Salvo tres resguardos constituidos en 1978 y 1979, es a partir de 1980, cuando se inicia una política clara sobre el reconocimiento de los derechos territoriales por parte del Estado colombiano.

1991, al establecer que las tierras de resguardo son de propiedad colectiva, no enajenable, imprescriptible e inembargable -Artículos 63, 329 de la Constitución Política-.

La ley define los resguardos como: *"...una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y sus sistema normativo propio"* -Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995-.

El resguardo indígena está conformado por los siguiente elementos básicos: a) un territorio delimitado, b) un título de propiedad comunitaria registrado, c) una o varias comunidades que se identifican a si mismas como indígenas, d) una organización interna que se rige por sus propias regulaciones internas.

La anterior definición comprende tanto a los resguardos antiguos o de origen colonial, como a los resguardos nuevos constituidos por el Incora. La única diferencia es que los primeros tienen su origen y fundamento legal en una Cédula Real, Donación, Merced o Decreto expedido en el período republicano u otro instrumento jurídico amparado en leyes promulgadas antes de 1961; mientras que los segundos, son creados por medio de una resolución expedida por la Junta Directiva del Incora. Ambos documentos tienen la capacidad de acreditar la existencia legal del resguardo[41].

## Formas indígenas de tenencia de la tierra en Colombia[42]

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se ha realizado por el Estado colombiano mediante las siguientes formas legales: a) resguardos de origen colonial, b) resguardos republicanos, c) resguardos creados por el Incora después de 1961, d) reservas indígenas, d) títulos individuales por comunidad o *parcialidades.*

En la actualidad las cinco formas de tenencia de la tierra, se pueden reducir a tres modalidades: resguardos, ocupantes de baldíos sin territorio delimitado y parcialidades o comunidades -lo que incluye propietarios o poseedores individuales-. Si la tendencia del proceso de constitución de resguardos continúa en un momento dado, sólo quedarían las categorías de indígenas con resguardos y población indígena sin este reconocimiento territorial.

Por su origen histórico se suelen llamar a los resguardos de origen colonial y a los republicanos -hasta 1961- como *resguardos antiguos*. Los constituidos con posterioridad a 1961 se suelen

[41] La existencia legal de un resguardo le compete al Incora, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, en armonía con lo establecido en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 2164 del 7 de diciembre de 1995.

[42] En este trabajo se conserva la estructura del listado base -Guía Etnográfica de Colombia- utilizada en el estudio realizado en 1997. Con el fin de facilitar la utilización de los datos que contiene la base, se introdujeron algunos campos utilizados para codificar los municipios, los resguardos y las comunidades sin territorio delimitado. A la base de datos del Dane, fue necesario hacerle modificaciones en cuanto a la ubicación geográfica de los resguardos, debido a que muchos de éstos aparecen localizados en dos o más departamentos. Para facilitar su análisis, se optó por agrupar los resguardos desagregados en la base del Dane, en un solo departamento, utilizando como criterio la población indígena mayoritaria.

llamar *resguardos nuevos,* incluyendo en éstos los coloniales reestructurados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-.

**Las reservas indígenas de los años 1967-1980**

En aplicación de la legislación agraria -Ley 135 de 1961-, durante el período 1967-1980, se comenzaron a delimitar tierras baldías con el carácter legal de *reservas indígenas*. Se crearon sesenta y nueve reservas. Se alegaba, en ese entonces, que la reserva indígena era una forma provisional de adjudicación en la que se le daba al indígena el derecho al usufructo mientras se sometía el territorio a la conformación de las Unidades Agrícolas Familiares -UAF- para su titulación individual. Otros sostenían que las reservas debían entenderse como formas definitivas de adjudicación o reconocimiento territorial y que no pretendían disolver el régimen comunal, pues se asimilaban a los resguardos consagrados en la Ley 89 de 1890. Esta situación se aclaró en 1980 cuando el Gobierno Nacional ordenó que en lo sucesivo se constituyesen sólo resguardos y se revisara el proceso anterior, para convertir las reservas indígenas en resguardos. Esto se reafirmó con la ley 160 de 1994. En consecuencia, es pertinente señalar que la categoría de reserva indígena debe desaparecer. Este proceso de reconversión de las reservas a resguardos, es decir, de la propiedad provisional a la propiedad plena, llevó a derogar el Decreto 2117 de 1969 mediante el Decreto 2164 de 1995, reglamentario de la Ley 160 en lo concerniente a la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas. En la actualidad sólo existe la reserva indígena de Carraipía.

**Comunidades sin un territorio delimitado**

Comprende aquellas comunidades indígenas cuyas tierras no han sido objeto de legalización por parte del Incora. Se encuentran ubicadas especialmente en la Costa Pacífica y en parte de la Orinoquia, la Amazonia y en el departamento de Antioquia. En esta situación, se encuentran 29.863 indígenas, que representa cerca del 3,80% de la población indígena del país -Cuadro 30-.

**Comunidades o parcialidades, propietarios y poseedores individuales**

Suele encontrarse grupos indígenas que habitaron en resguardos coloniales, los cuales fueron objeto de disolución y posterior adjudicación. También existen indígenas que poseen tierra en forma individual, denominados por la Ley 135 de 1961, vigente para esa época, como *comunidades civiles indígenas.* Esta categoría desaparece, en virtud de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios. En estas disposiciones se incluye la figura de la *comunidad o parcialidad* -Cuadro 30-.

## Cuadro 30
## Situación legal de la tenencia de la tierra indígena en Colombia
## -Diciembre de 2001-

| Formas de tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas | Nº.de Resguar. | Área (Hects.) | % Área | *Población* | % Población |
|---|---|---|---|---|---|
| Resguardos -antiguos- origen colonial | 55 | 405.743 | 1,32 | 171.201 | 21,80 |
| Resguardos -nuevos- creados Incora * | 583 | 30.410.409 | 98,59 | 511.303 | 65,10 |
| Reservas indígenas | ** | 5.115 | 0,02 | 1.000 | 0,13 |
| Sin territorio legalmente delimitado | N.D | N.D | | 29.863 | 3,80 |
| Comunidades o parcialidades*** | N.D | 23.964 | 0,08 | 71.989 | 9,17 |
| **TOTALES** | **638** | **30.845.231** | **100.00** | **785.356** | **100,00** |

Fuente: Anexo 1, elaborado con base en información Dane, actualizada a 2001 con datos del Incora.
N.D.: No determinada.
* Incluye resguardos coloniales reestructurados y ampliados por Incora con tierras adquiridas a particulares.
** Una reserva que legalmente se debe convertir a resguardo.
*** Incluye propietarios y poseedores individuales.

En efecto, las comunidades o parcialidades son definidas por el Decreto 2164 de 1995, como agrupaciones de descendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas normativos propios que las distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad sobre la tierra.

Estos dos sectores de la población indígena -parcialidades y propietarios o poseedores individuales-, se encuentran en la zona Andina, en comunidades como las embera-chamí de los departamentos de Risaralda, Caldas, Valle del Cauca; inga y kamëntsá del Valle de Sibundoy, Putumayo; guanacas en el Cauca; algunos sectores de Nariño, y San Andrés de Sotavento en Córdoba. Los departamentos que más reportan parcialidades son Tolima y Valle del Cauca. En esta categoría hay 71.989 indígenas que corresponde al 9,17% de la población total calculada para el nivel nacional -Cuadro 30, Gráfica 7-.

### Resguardos antiguos o de origen colonial

Históricamente esta forma de tenencia de la tierra indígena se ha desenvuelto entre políticas contradictorias, unas que buscaban su disolución y otras que reconocían su importancia, así fuese como medio de integración del indígena.

En la Colonia, el Presidente de la Audiencia, Moreno y Escandón inició una ofensiva de traslado de poblaciones, integración de comunidades y disolución de resguardos para rematar sus tierras, a favor de terceros.

Durante la República, en especial en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, se produjeron normas contradictorias en torno a las tierras de los indígenas. Favorable al régimen de resguardo se expidieron normas legales como el Decreto de mayo 29 de 1849 y las Leyes 11 de 1874 y 60 de 1916. Disposiciones contrarias a los resguardos se dictaron los Decretos 18 de 1824, 11 de 1826, 2117 de 1969, y Leyes 2 de 1834, 89 de 1890, 104 de 1919, 32 de 1920 y 81 de 1958.

Los resguardos antiguos tienen especial importancia en los departamentos del Cauca -35-, Nariño -16- y Caldas -2-. En la Costa Atlántica estaba el resguardo de San Andrés de Sotavento -hoy día reestructurado por el Incora- y quedan dos más en el departamento del Putumayo, resguardos de Yunguillo y Valle de Sibundoy. En la base de datos del Departamento Nacional de Planeación se venía incluyendo el resguardo de Cota, en Cundinamarca, como un resguardo antiguo[43]. Como se dijo anteriormente, estos resguardos tienen su origen con anterioridad a la expedición de la Ley de Reforma Agraria, número 135 de 1961.

Algunos de los resguardos antiguos o de origen colonial, han sido ampliados o reestructurados por el Incora. Por tal motivo, en el listado base -Guía Etnográfica de Colombia-, varios de estos resguardos que figuraban en la base de 1997 como coloniales, pasaron del régimen territorial, RT1 -resguardos antiguos- al, RT2 -resguardos nuevos-. Este es el motivo por el cual el número de resguardos antiguos ha disminuido, pero se contabilizan en el listado base como resguardos nuevos. En la actualidad, existen 55 resguardos coloniales con un área de 405.743 hectáreas y una población de 171.201 indígenas, lo que representa el 21,80 % de la población -Anexo 2, Cuadro 30-.

**Resguardos nuevos**

Desde el punto de vista legal estos resguardos son iguales a los llamados coloniales y constituyen, en su conjunto, uno de los mayores logros obtenidos por los indígenas en América en cuanto al reconocimiento de sus derechos territoriales. Salvo tres de estos resguardos que fueron creados en 1978 y 1979, los demás fueron constituidos con posterioridad a 1980 en aplicación de las leyes agrarias, en un comienzo la Ley 135 de 1961 y luego, la Ley 160 de 1994.

En términos generales, estos resguardos se constituyen sobre tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas, consideradas por el Estado como tierras baldías, las mismas que en otros países de América del Sur son denominadas tierras fiscales, y por los indígenas como territorios de pertenencia ancestral. Es decir, legalmente los resguardos nuevos sólo se pueden constituir sobre tierras baldías, o bien, en terrenos de resguardo colonial, previamente reestructurados o ampliados por el Incora, o sobre predios privados adquiridos por los indígenas para ampliar sus resguardos, previa cesión de estas tierras al Incora.

Hasta el 30 de diciembre de 2001, se habían constituido 583 resguardos -nuevos- con un área de 30,4 millones de hectáreas y 511.303 beneficiarios, que representan el 65,10% de la población total indígena estimada -Cuadro 30-. Los resguardos nuevos se localizan especialmente en Vaupés, Guainía, Putumayo, Amazonas, Costa Pacífica y Sierra Nevada de Santa Marta. Los resguardos además de garantizar los derechos y la supervivencia de las comunidades indígenas,

[43] El resguardo de Cota, ubicado en el departamento de Cundinamarca, fue disuelto en septiembre de 2001. Esta decisión se adoptó con base en una certificación emitida por el Incora. Los estudios realizados por dicha entidad llevaron a la conclusión de que los documentos presentados por las autoridades de esta comunidad, no acreditaban elementos de juicio para demostrar la existencia legal del citado resguardo. Sin embargo, en este trabajo, se registra la población certificada para el año 1997. Sobre el particular, se considera conveniente tener en cuenta los estudios de Luis Viesner sobre esta comunidad.

cumplen una importante función ecológica al constituirse, en la práctica, en zonas de protección de los recursos naturales en ecosistemas frágiles.

En algunos resguardos nuevos, se han identificado los siguientes problemas, que en la práctica son los mismos encontrados en los estudios realizados en 1997:

1. *Demarcación imprecisa*. No obstante estar la mayoría delimitados por linderos naturales o arcifinios -accidentes geográficos como ríos o cordilleras-, en algunos casos se trazaron líneas imaginarias que en la práctica ocasionaron problemas y dificultan la ubicación exacta en el terreno.

2. *Ocupación ilegal por parte de campesinos colonos*. Aunque las políticas señaladas por la Junta Directiva del Incora están orientadas a evitar la inclusión de mejoras o parcelas de campesinos colonos, hay dos situaciones, ocupación de buena fe y ocupación ilegal. El primer caso corresponde a personas cuyas parcelas y mejoras hacían parte de un territorio ancestral y quedaron incluidas en un resguardo; el segundo caso, se refiere a personas que a sabiendas de la constitución del resguardo hicieron ocupaciones o aprovechamientos ilegales.

3. *Ocupación por actores armados y personas dedicadas a cultivos ilícitos y personas dedicadas a la extracción de recursos naturales*. Algunos resguardos han sido utilizados por los grupos armados como refugios, base estratégica y como escudo para evitar posibles retaliaciones. También hay resguardos a los que han llegado personas dedicadas a la extracción ilegal de recursos naturales, especialmente maderas finas, recursos mineros y fauna, cultivadores y comerciantes de plantaciones de uso ilícito. Este tipo de ocupaciones viene generando serios problemas de gobernabilidad de los territorios indígenas.

4. *Dificultades en el saneamiento territorial*. Algunos resguardos al constituirse, han tenido que afectar a colonos u ocupantes no indígenas que por alguna circunstancia se encontraban en el territorio reclamado por la comunidad titular. El Estado tiene la obligación de indemnizar a estos ocupantes legales comprándoles sus mejoras. Además de los costos que implica este saneamiento, las visitas, evaluaciones y procedimientos suelen ser dispendiosos y no se ha contado con una política de reasentamiento de esta población. En algunos casos las mismas comunidades han adoptado fórmulas de convivencia con los ocupantes legales sin necesidad de su desplazamiento. Las últimas instrucciones impartidas por la Junta Directiva del Incora al crearse un resguardo, es no incluir mejoras de colonos.

**Los resguardos localizados en las zonas de frontera**

En los departamentos localizados en las fronteras políticas del país, tales como Vaupés, Guainía, La Guajira, Meta, Guaviare, Vichada, Boyacá, Caquetá, Magdalena, Norte de Santander, Chocó, Córdoba, Casanare y Nariño, los resguardos con más de 50.000 hectáreas, suman, en su conjunto, 27,3 millones de hectáreas y albergan una población indígena de 88.946 personas.

Se estima que cerca del 70% del área cubierta por los resguardos nuevos ubicados en las zonas de frontera, corresponde a territorios localizados en zonas de Bosque Húmedo Tropical -amazonia,

pacífico-, Sabanas Naturales y Bosque de Galería -Vichada-, Bosque Seco Tropical -norte de la Sierra Nevada de Santa Marta- y Vegetación Xerofítica -península de La Guajira-. Es previsible, observando la situación actual, que en el futuro estos resguardos alberguen y conserven las zonas de vida silvestre, especialmente las más importantes del país.

## Síntesis sobre la situación de tierras de los pueblos indígenas

Hasta diciembre de 2001, se habían constituido 638 resguardos, en beneficio de 682.504 indígenas, con un área de 30,8 millones de hectáreas, que representa el 27% del territorio nacional. Aún persiste una reserva indígena constituida en 1967, localizada en el departamento de La Guajira.

El Cuadro 30 muestra cómo el 98,59% de las áreas tituladas corresponde a 583 resguardos nuevos en donde habita el 65,10% de la población indígena y el 1,29% del área reconocida en propiedad, corresponde a 55 resguardos coloniales, habitados por el 21,80% de la población indígena.

Como se señaló anteriormente, la causa por la cual los resguardos coloniales disminuyeron de 70, en 1997, a 55 en el año 2001, se debe a que estos resguardos han sido objeto de reestructuración por parte del Incora. La Junta Directiva de esta entidad expide una resolución en tal sentido, desde luego, modificando el área del resguardo y lo contabiliza como si fuese un resguardo nuevo.

La explicación dada sobre el particular, se reduce a que ello se hace de esa forma para evitar doble contabilidad.

El Cuadro 31 y la Gráfica 7 registran los cambios sobre la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas en 1980 y en el año 2001 y los avances en materia de dotación de tierras en el período de veinte años.

**Cuadro 31**
**Comparación de la situación legal en torno a la tenencia de la tierra indígena en Colombia en 1980 y 2001**

| Categoría | Forma de tenencia de la tierra | | % de población indígena | |
|---|---|---|---|---|
| | 1980 | 2001 | 1980 | 2001 |
| 1 | Resguardos coloniales o antiguos | Resguardos coloniales o antiguos | 36,00 | 21,80 |
| 2 | * | Resguardos nuevos | 0,00 | 65,10 |
| 3 | Reservas indígenas | Reservas indígenas | 9,00 | 0,13 |
| | Reservas proceso de legalización | ** | 21,00 | 0,00 |
| 4 | Comunidades civiles indígenas | Parcialidades, poseedores Individuales | 5,00 | 9,17 |
| | Poseedores individuales | Poseedores individuales | 7,00 | N.D. |
| 5 | Indígenas sin territorio delimitado | Ocupantes sin territorio delimitado | 22,00 | 3,80 |

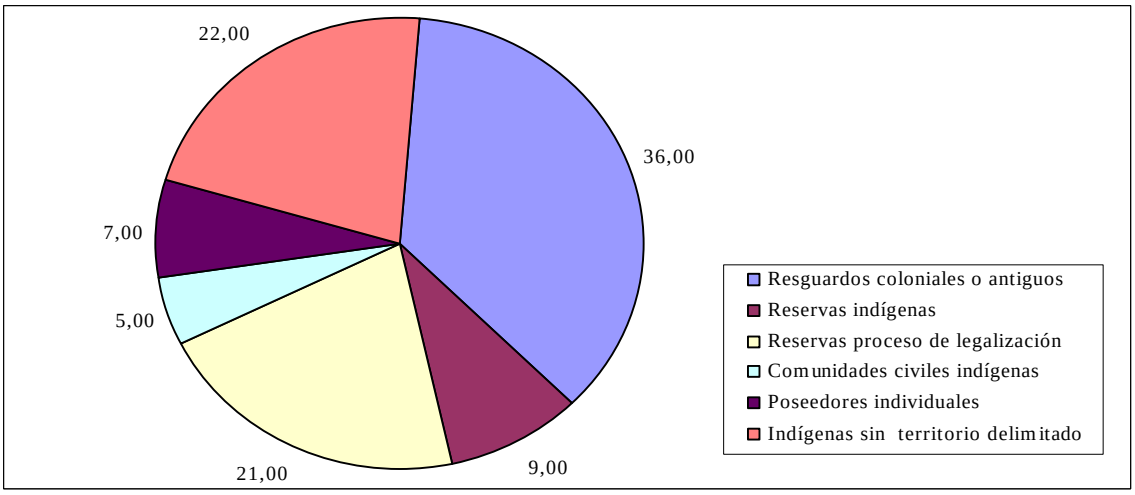
Fuente: Arango y Sánchez, Los pueblos indígenas de Colombia 1997. Anexo 1 para el 2001.

* Antes de 1980 no se crearon resguardos nuevos en el proceso de reforma agraria.

** A partir de 1980 se suspendió la creación de reservas, se comenzó a constituir resguardos nuevos y cambio del régimen legal de reserva por el de resguardo.

Las columnas estrictamente comparables muestran como en 1980 el 36% de la población indígena del país, para ese año estimada en 412.000 personas, vivían en resguardos coloniales y 9% en reservas, para ese entonces no existían resguardos nuevos; mientras que en el 2001, 21,80% vive en resguardos coloniales, el 65,10% en resguardos nuevos y 0,13% vive en una reserva. Se podría concluir que en los últimos 20 años el Estado colombiano ha mantenido políticas claras en cuanto al reconocimiento territorial a favor de los pueblos indígenas, dotándolos de tierras con el carácter legal de resguardo.

**Gráfica 7**
**Distribución relativa de la población indígena según formas de tenencia de la tierra**
**-1980-**




Fuente: Cuadro 31.

El Cuadro 32, muestra una situación similar, pero comparando las formas de tenencia de la tierra en el año de 1988, con las categorías comparables encontradas en el 2001.

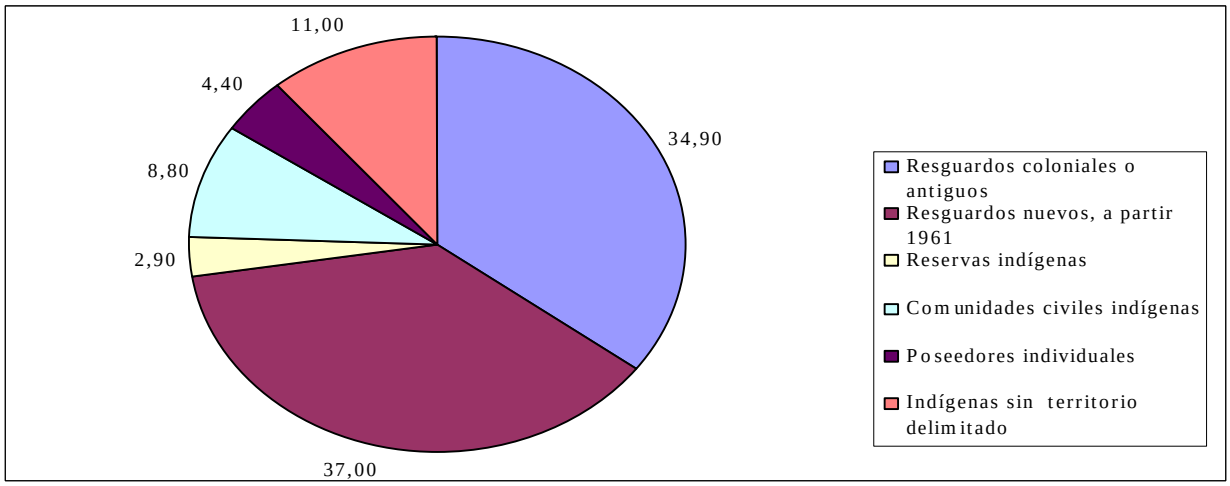
**Cuadro 32**
**Comparación sobre la situación legal de la tenencia de la tierra indígena en Colombia en 1988 y 2001**

| Forma de tenencia de la tierra | | % de población indígena | |
|---|---|---|---|
| **1988** | **2001** | **1988** | **2001** |
| Resguardos coloniales o antiguos | Resguardos coloniales o antiguos | 34,90 | 21,80 |
| Resguardos nuevos | Resguardos nuevos | 37,00 | 65,10 |
| Reservas indígenas | Reservas indígenas | 2,90 | 0,13 |
| Comunidades civiles indígenas | ** | 8,80 | 0,00 |
| Poseedores individuales | Parcialidades, poseedores Individuales | 4,40 | 9,17 |
| | Poseedores individuales | 0,00 | |
| Indígenas sin territorio delimitado | Ocupantes sin territorio delimitado | 11,00 | 3,80 |

Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia 1997. Anexo 1 para el 2001.

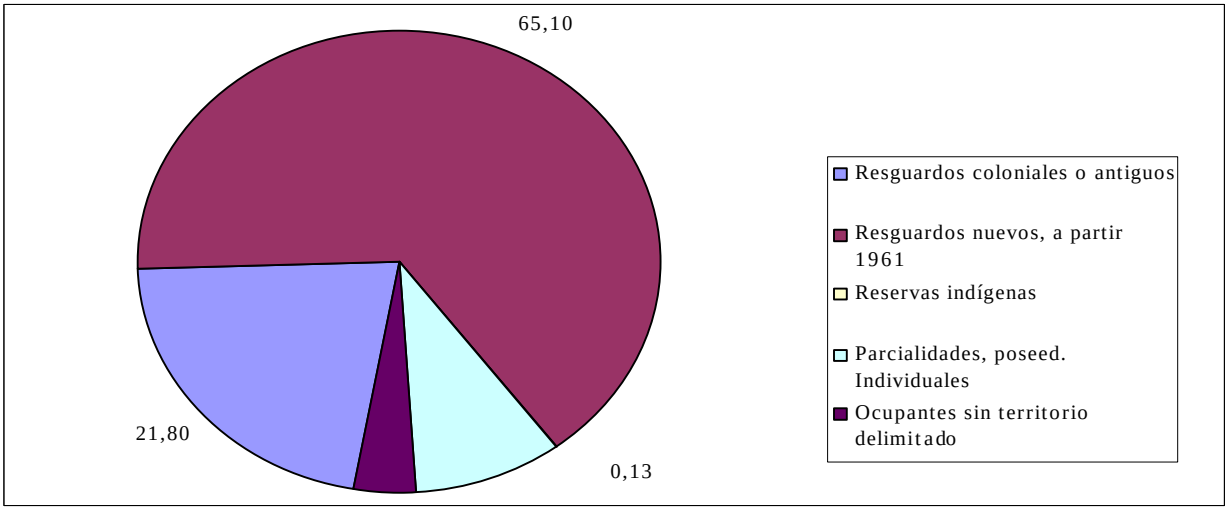
Del cuadro anterior se observa que en 1988 el 71,9% de la población indígena, calculada para ese año en 444.710 personas, habitaba en resguardos coloniales y resguardos nuevos; mientras que en el 2001, el 86,9% de la población indígena, estimada para este año en 785.356, vivían en resguardos nuevos y coloniales; además, en 1988, el 2,9% de la población indígena detentaba la tierra con el carácter legal de reserva, categoría que prácticamente desaparece para el año 2001, pues solamente queda una reserva indígena. La categoría de comunidad civil que existía en 1988, no aparece para el año 2001, debido a que la Ley 160 de 1994 reemplazó la figura de comunidad civil por la de comunidades o parcialidades.

**Gráfica 8**
**Distribución relativa de la población indígena según formas de tenencia de la tierra -1988-**




Fuente: Cuadro 32.

**Gráfica 9**
**Distribución relativa de la población indígena según formas de tenencia de la tierra -2001-**




Fuente: Cuadros 31 y 32.

## La situación de las tierras indígenas vista desde los departamentos

El Cuadro 33, registra la población indígena que aún no ha sido objeto de reconocimiento territorial y las comunidades con resguardos de tierras. Los departamentos con la totalidad de las comunidades con tierras legalizadas son Guainía y Magdalena. Cauca que posee la mayor población indígena del país, además cuenta con la mayor población con resguardo -171.862 indígenas que habitan en 72 resguardos-. Le siguen en su orden La Guajira -130.528 personas y 17 resguardos-, Nariño -74.966 indígenas y 50 resguardos-, Caldas -43.953 y 5 resguardos-, y Chocó -33.857 indígenas, 103 resguardos-.

En la Gráfica 10, se resume la situación territorial. Como puede apreciarse, la mayoría de los 32 departamentos con población amerindia, tienen un reconocimiento de los derechos territoriales bajo el régimen legal de resguardo que cubre el 86,90% de la población indígena, mientras que el 13,10% de su población, carece del reconocimiento de los derechos territoriales. Este último porcentaje incluye el 3,80% de la población indígena que habita en tierras baldías, siendo esta la labor más sencilla por parte de Estado, por cuanto sólo requiere de la realización de los estudios socioeconómicos; lo mismo sucede con los que viven en la reserva de Carraipía; de otra parte, el 9,17% que corresponde a las denominadas parcialidades, para dar solución a su situación territorial, se requiere por parte del Estado, la asignación al Incora de suficientes recursos económicos, pues para estos casos es necesario adquirir tierras de particulares para solucionar el déficit de tierras de este grupo.

De otro lado, se tiene que los dos resguardos más pequeños son los *Macarieros* y *Matacandela*, ubicados en el departamento de Arauca, con un área de 16 hectáreas cada uno; en el otro extremo se encuentran los resguardos más extensos correspondientes al *Predio Putumayo* -Amazonas- y *Parte Oriental del Vaupés* -Vaupés-. El primero tiene un área de 5,8 millones de hectáreas y el segundo, 3,3 millones de hectáreas. A primera vista, se podría pensar que esta diferencia de tamaño posiblemente obedezca a que en los dos resguardos más grandes, habitan más de diez grupos étnicos; además, su ubicación corresponde a las regiones del territorio colombiano que, en más de un 70%, se encuentra cubierta de selva húmeda tropical; mientras que en el departamento de Arauca, donde se encuentran localizados los resguardos más pequeños, ha penetrado intensamente la colonización y allí se desarrollan los grandes proyectos de exploración y explotación de petróleo.

## Cuadro 33
## Población indígena con resguardo y sin territorio delimitado -diciembre de 2001-

| División Político Administrativa | Nº. de resguardos* | Nº. de etnias *** | Población indígena | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Población con resguardo | Población sin resguardo | Población total | % por depto. |
| Amazonas | 24 | 22 | 20.979 | 396 | 21.375 | 98,15 |
| Antioquia | 38 | 5 | 12.391 | 3.900 | 16.291 | 76,06 |
| Arauca | 26 | 7 | 2.758 | 833 | 3.591 | 76,80 |
| Atlántico | 0 | 1 | 0 | 449 | 449 | 0,00 |
| Bogotá | 0 | 0 | 0 | 1.300 | 1.300 | 0,00 |
| Bolívar | 0 | 4 | 0 | 328 | 328 | 0 |
| Boyacá | 1 | 1 | 4.176 | 549 | 4.725 | 88,38 |
| Caldas | 5 | 4 | 43.953 | 4.932 | 48.885 | 89,91 |
| Caquetá | 41 | 9 | 5.131 | 1.958 | 7.089 | 72,38 |
| Casanare | 10 | 7 | 5.385 | 151 | 5.536 | 97,27 |
| Cauca | 72 | 9 | 171.862 | 18.050 | 189.912 | 90,50 |
| Cesar | 8 | 4 | 15.783 | 1.325 | 17.108 | 92,26 |
| Chocó | 103 | 5 | 33.857 | 2.870 | 36.727 | 92,19 |
| Córdoba | 3 | 3 | 34.809 | 880 | 35.689 | 97,53 |
| Cundinamarca | 0 | 1 | 0 | 1.859 | 1.859 | 0,00 |
| Guainía | 26 | 4 | 14.331 | 0 | 14.331 | 100,00 |
| Guaviare | 19 | 12 | 3.960 | 1.404 | 5.364 | 73,83 |
| Huila | 7 | 4 | 1.459 | 112 | 1.571 | 92,87 |
| La Guajira | 17 | 4 | 130.528 | 18.745 | 149.273 | 87,44 |
| Magdalena | 2 | 4 | 14.075 | 0 | 14.075 | 100,00 |
| Meta | 18 | 5 | 6.462 | 353 | 6.815 | 94,82 |
| Nariño | 50 | 6 | 74.966 | 12.338 | 87.304 | 85,87 |
| Norte de Santander | 2 | 2 | 3.199 | 918 | 4.117 | 77,70 |
| Putumayo | 32 | 10 | 12.503 | 11.142 | 23.645 | 52,88 |
| Quindío | 0 | 2 | 0 | 99 | 99 | 0,00 |
| Risaralda | 5 | 2 | 9.305 | 440 | 9.745 | 95,48 |
| San Andrés y Providencia | 0 | 1 | 0 | 21 | 21 | 0,00 |
| Santander | 0 | 1 | 0 | 419 | 419 | 0,00 |
| Sucre** | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | - |
| Tolima | 64 | 2 | 16.599 | 9.123 | 25.722 | 64,53 |
| Valle del Cauca | 20 | 4 | 6.540 | 2.837 | 9.377 | 69,75 |
| Vaupés | 2 | 19 | 17.770 | 3.957 | 21.727 | 81,79 |
| Vichada | 43 | 6 | 19.723 | 11.64 | 20.887 | 94,43 |
| **TOTAL** | **638** | | **682.504** | **102.852** | **785.356** | **86,90** |

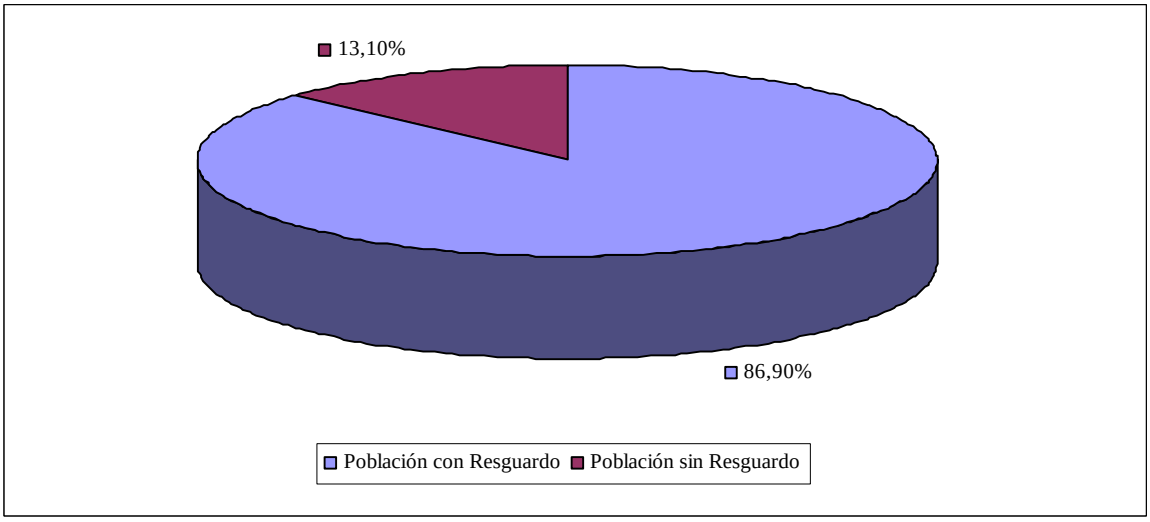
Fuente: Anexo 2, Cuadro 19, con base en Dane, GEC actualizada con los resguardos creados por Incora a diciembre de 2001.

* Incluye resguardos de origen colonial y los constituidos por Incora.

** Corresponde al resguardo de San Andrés de Sotavento, cuya población -11.755- se incluyó en Córdoba.

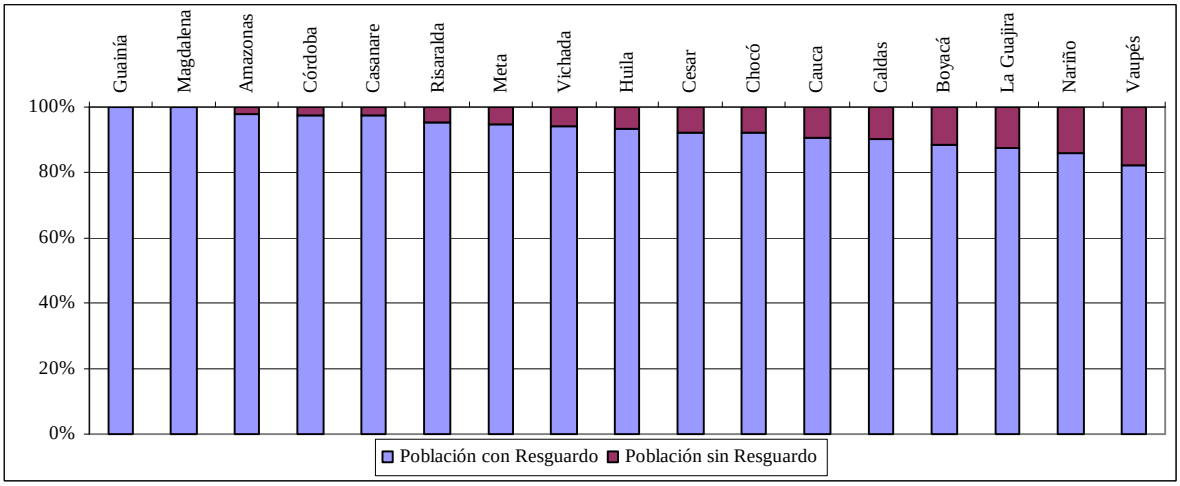
*** Por la presencia simultánea de una etnia en dos o más departamentos, la columna respectiva no es sumable.

**Gráfica 10**
**Población Indígena con Resguardo y sin Territorio Delimitado -2001-**




Fuente: Cuadros 33.

**Gráfica 11**
**Departamentos con Mayor Población con Área Reconocida como Resguardo -2001-**




Fuente: Cuadros 33.

La Gráfica 11, muestra los departamentos con el mayor número de población indígena que habita en resguardos. Los departamentos donde aún falta mucho por hacer, en cuanto a la constitución de resguardos son: Putumayo, donde hay comunidades nasa -páez- y awa, que se han asentado allí como colonos y en donde han perdido gran parte de sus tierras tradicionalmente ocupada, debido a la presión colonizadora, originada con la entrada de las petroleras y los recolectores de hoja de coca; Tolima, departamento donde la población indígena padece el minifundio y vive en tierras de mala calidad; y Nariño, localizado en la frontera con el Ecuador.

## Constitución de resguardos nuevos por cuatrienios

La constitución de los resguardos -nuevos- por períodos cuatrienales, desde 1978, año en que se creó el primer resguardo por parte del Incora, muestra el siguiente comportamiento -Cuadro 34, Gráficas 12, 13 y 14-. En el período 1978-1981 se creó el menor número de resguardos -15 resguardos- y la población indígenas beneficiada fue la más pequeña, comparada con los demás períodos. En contraste con lo anterior, en el período 1998-2001, se creó el mayor número de resguardos -145 resguardos-, pero en cuanto al área y a la población beneficiada fue una de las más pequeñas.

**Cuadro 34**
**Constitución de resguardos nuevos por cuatrienios -1978-2001-**

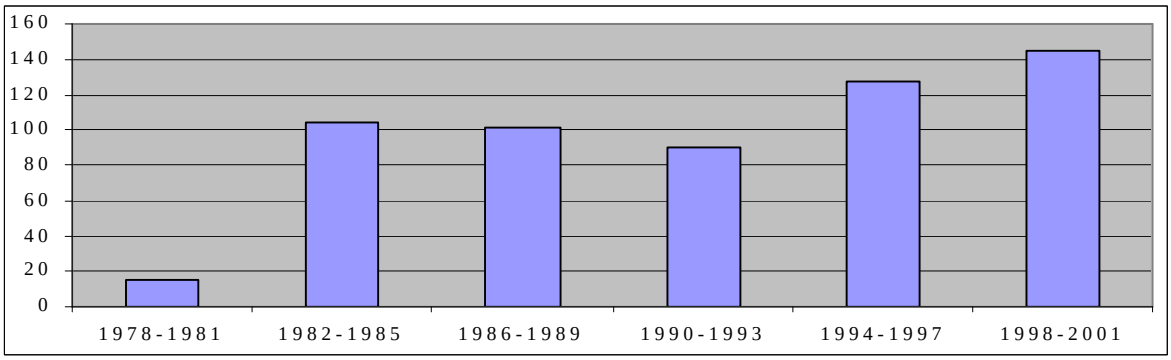
| Período | Nº. de Resguardos | Población | Área -Hectárea- |
|---|---|---|---|
| 1978-1981 | 15 | 21.418 | 2.259.057 |
| 1982-1985 | 104 | 192.592 | 6.797.540 |
| 1986-1989 | 101 | 54.051 | 15.744.315 |
| 1990-1993 | 90 | 133.216 | 3.454.358 |
| 1994-1997 | 128 | 47.619 | 445.156 |
| 1998-2001 | 145 | 62.407 | 1.782.447 |
| **Total** | **583** | **511.303** | **30.482.873** |

Fuente: Anexo 2.

Durante el período 1982-1985 se benefició el mayor número de población indígena -192.592 personas- y ocupó el segundo lugar en cuanto al área reconocida como resguardo -6.797.540 hectáreas-. Uno de los factores por los cuales se lograron avances significativos en cuanto a la constitución de resguardos, obedeció al apoyo dado por el gobierno de ese entonces, el cual constituyó un Comité Especial para diseñar y ejecutar las políticas sobre los pueblos indígenas. Esta política fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Social y Económica -Conpes-, a través del "Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas", conocido con la sigla de "Prodein".

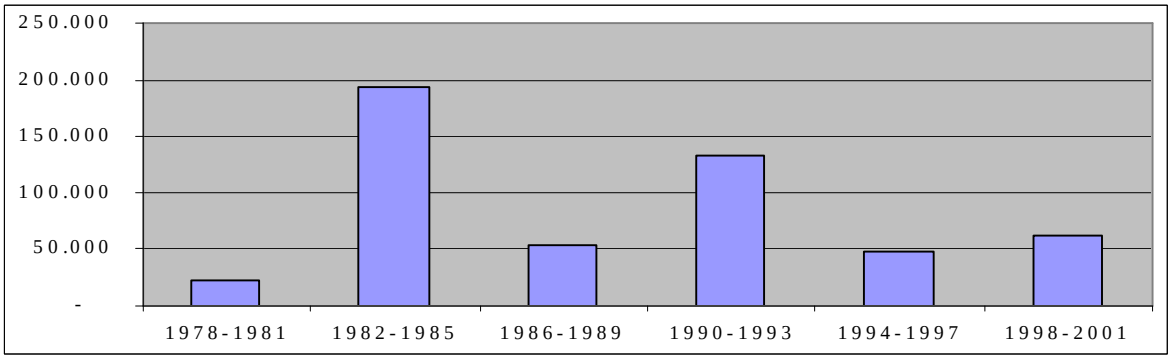
En el cuatrienio 1986-1989, se adjudicó la mayor cantidad de tierra -15.744.315 hectáreas-, en beneficio de 54.051 personas. El hecho que de que se haya reconocido la mayor cantidad de tierra como resguardo en este período, posiblemente obedezca a que durante ese cuatrienio se crearon los grandes resguardos ubicados en el departamento del Guainía, cuya área, en su mayor parte, está cubierta de Bosque Húmedo Tropical. Además, la política trazada por Virgilio Barco, presidente de la República en ese período, fue darle prioridad a la creación de resguardos localizados en las zonas selváticas del país, dándole continuidad, al mismo tiempo, a las políticas diseñadas en el "Prodein", aprobado en 1984.

## Gráfica 12
## N°. de resguardos constituidos por períodos cuatrienales -1978 – 2001-



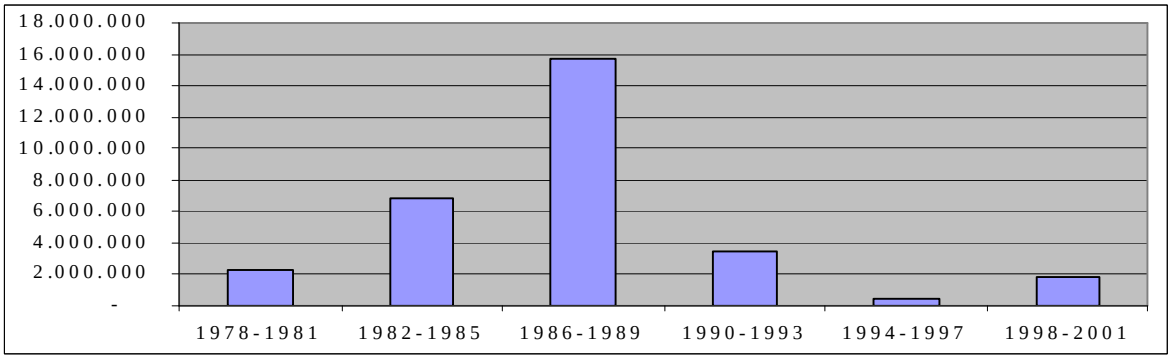

Fuente: Cuadros 34.

## Gráfica 13
## Población indígena beneficiada con constitución de resguardos -1978 – 2001-




Fuente: Cuadros 34.

## Gráfica 14
## Área indígena constituida como resguardo según períodos cuatrienales -1978 – 2001-




Fuente: Cuadros 34.

En el período 1994-1997, tanto el área como el número de personas beneficiadas fue inferior a los demás períodos, pero ocupó el segundo lugar en cuanto al número de resguardos constituidos -128-. Esta circunstancia podría obedecer a dos causas: en primer lugar, el énfasis sobre dotación de tierras a comunidades indígenas para ese período fue el de asignar recursos para sanear resguardos -compra de mejoras a colonos-; y en segundo lugar, para la adquisición de tierras a particulares, principalmente para reestructuración y ampliación de resguardos. Durante todo el historial del Incora, el año de 1996 se distinguió por la mayor cantidad de recursos invertidos en la compra de tierras para indígenas.

El Cuadro 35 ilustra la distribución del número de resguardos constituidos -coloniales y nuevos- y la población por departamentos. Chocó tiene el mayor número de resguardos, 103 en total, que representa el 16,14% respecto al total nacional, pero a su vez alberga 36.722 indígenas, que solamente equivale al 4,68% de la población indígena nacional. En algunas entidades aparece mayor el número de resguardos, tanto para el Chocó como para otros departamentos como Magdalena y Vichada, entre otros. La diferencia obedece a que algunos resguardos comparten dos o más departamentos y para facilitar su análisis, hubo necesidad de localizarlos en el departamento que reporta la mayor población indígena.

Siguiendo con los datos que figuran en el Cuadro 35, el departamento del Cauca, ocupa el segundo lugar en cuanto el número de resguardos -72-, que representa el 11,29%, pero cuenta con la mayor población indígena -189.912-, equivalente al 24,18%. Le siguen en importancia Tolima, 64 resguardos, 10,03% y una población de 25.722 indígenas, 3,28%; Nariño con 50 resguardos, 7,84%, y una población de 87.304 personas, 11,12%; Vichada con 43 resguardos, 6,74% y una población de 20.887 indígenas, 2,66%. En el otro extremo se encuentran Boyacá con un resguardo y El Vaupés, que aunque sólo tienen dos resguardos, cuenta con 21.727 indígenas, 2,27% del total nacional. Sucre que aparece sin resguardo, comparte uno con el departamento de Córdoba.

## Cuadro 35
## Número de resguardos, porcentaje y población indígena por departamentos -2001-

| División político Administrativa | N°. de Resguardos | % de Resguardos | Población | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Año 2001 | % Nacional |
| Chocó | 103 | 16,14 | 36.727 | 4,68 |
| Cauca | 72 | 11,29 | 189.912 | 24,18 |
| Tolima | 64 | 10,03 | 25.722 | 3,28 |
| Nariño | 50 | 7,84 | 87.304 | 11,12 |
| Vichada | 43 | 6,74 | 20.887 | 2,66 |
| Caquetá | 41 | 6,43 | 7.089 | 0,90 |
| Antioquia | 38 | 5,96 | 16.291 | 2,07 |
| Putumayo | 32 | 5,02 | 23.645 | 3,01 |
| Arauca | 26 | 4,08 | 3.591 | 0,46 |
| Guainía | 26 | 4,08 | 14.331 | 1,82 |
| Amazonas | 24 | 3,76 | 21.375 | 2,72 |
| Valle del Cauca | 20 | 3,13 | 9.377 | 1,19 |
| Guaviare | 19 | 2,98 | 5.364 | 0,68 |
| Meta | 18 | 2,82 | 6.815 | 0,87 |
| La Guajira | 17 | 2,66 | 149.273 | 19,01 |
| Casanare | 10 | 1,57 | 5.536 | 0,70 |
| Cesar | 8 | 1,25 | 17.108 | 2,18 |
| Huila | 7 | 1,10 | 1.571 | 0,20 |
| Caldas | 5 | 0,78 | 48.885 | 6,22 |
| Risaralda | 5 | 0,78 | 9.745 | 1,24 |
| Córdoba | 3 | 0,47 | 23.934 | 3,05 |
| Magdalena | 2 | 0,31 | 14.075 | 1,79 |
| Norte de Santander | 2 | 0,31 | 4.117 | 0,52 |
| Vaupés | 2 | 0,31 | 21.727 | 2,77 |
| Boyacá | 1 | 0,16 | 4.725 | 0,60 |
| Atlántico | 0 | 0,00 | 449 | 0,06 |
| Bogotá | 0 | 0,00 | 1.300 | 0,17 |
| Bolívar | 0 | 0,00 | 328 | 0,04 |
| Cundinamarca | 0 | 0,00 | 1.859 | 0,24 |
| Quindío | 0 | 0,00 | 99 | 0,01 |
| San Andrés y Providencia | 0 | 0,00 | 21 | 0,00 |
| Santander | 0 | 0,00 | 419 | 0,05 |
| Sucre* | 0 | 0,00 | 11.755 | 1,50 |
| **Total** | **638** | **100,00** | **785.356** | **100,00** |

Fuente: Anexo 2. Sucre* corresponde al resguardo de San Andrés de Sotavento, incluido en Córdoba.

### Saneamiento de resguardos y adquisición de tierras para comunidades indígenas

Como se indicó en otro aparte de este capítulo, el programa de saneamiento de resguardos y adquisición de tierras para reestructuración y ampliación de los mismos, ha estado bajo la responsabilidad del Incora. Igualmente, a través de la antigua División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno -hoy Ministerio del Interior-, en el período 1986-1990, ejecutó algunos recursos para saneamiento de resguardos.-Cuadro 36-.

## Cuadro 36
## Tierras y mejoras adquiridas por el gobierno nacional para comunidades indígenas durante el período 1966-2001 -Pesos Corrientes-

| Año | Área adquirida por el Incora hectáreas | Inversión anual | Mejoras adquiridas por el Incora | Mejoras adquiridas por la División de Asuntos Indígenas | Inversión total en predios y mejoras 1966-2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| <1981* | 17.270 | 63.121.000 | 1.989.709 | 0 | 65.110.709 |
| 1982 | 2.729 | 50.266.000 | 0 | 907.000 | 51.173.000 |
| 1983 | 3.761 | 95.585.000 | 96.127.054 | 31.925.650 | 223.637.704 |
| 1984 | 2.897 | 111.556.000 | 42.362.090 | 67.719.069 | 221.637.159 |
| 1985 | 7.119 | 320.970.000 | 29.578.787 | 39.751.348 | 390.300.135 |
| 1986 | 4.561 | 184.798.000 | 10.300.000 | 158.097.701 | 353.195.701 |
| 1987 | 12.993 | 860.454.000 | 130.818.360 | 16.691.000 | 1.007.963.360 |
| 1988 | 12.311 | 1.299.841.000 | 36.179.000 | 0 | 1.336.020.000 |
| 1989 | 10.965 | 2.286.710.869 | 33.966.000 | 0 | 2.320.676.869 |
| 1990 | 13.389 | 1.640.200.000 | 261.100.000 | 0 | 1.901.300.000 |
| 1991 | 10.893 | 2.277.900.000 | 495.000.000 | 0 | 2.772.900.000 |
| 1992 | 15.233 | 4.450.000.000 | 223.000.000 | 0 | 4.673.000.000 |
| 1993 | 14.021 | 3.542.000.000 | 110.000.000 | 0 | 3.652.000.000 |
| 1994 | 7.774 | 3.481.000.000 | 1.065.000.000 | 0 | 4.546.000.000 |
| 1995 | 6.404 | 4.593.500.000 | 2.128.200.000 | 0 | 6.721.700.000 |
| 1996 | 16.124 | 11.192.200.000 | 3.780.000.000 | 0 | 14.972.200.000 |
| 1997 | 9.719 | 8.654.727.811 | 1.973.312.116 | 0 | 10.628.039.927 |
| 1998 | 10.702 | 13.046.200.000 | 1.276.900.000 | 0 | 14.323.100.000 |
| 1999 | 4.817 | 7.700.600.000 | 2.794.700.000 | 0 | 10.495.300.000 |
| 2000 | 2.025 | 2.632.000.000 | 1.194.000.000 | 0 | 3.826.000.000 |
| 2001 | 4.009 | 2.662.800.000 | ND | 0 | 2.662.800.000 |

Fuentes: Arango y Sánchez, Los pueblos indígenas de Colombia, 1997, tabla elaborada por los autores, con base en el informe del Plan Nacional de Rehabilitación 1986-1990.
Incora, Plan Cuatrienal 1995-1998, oficios 13491-18-9-1995, 16192-21-10-1996, 151-22-1-1997, 01204-12-1-98.
Incora, Informe de Avance Plan Nacional de Desarrollo, 21-07-1997 e informe de ejecución agosto 1998-2001.
* Para el período 1966-1981, las partidas están acumuladas.
ND: No determinado.

El cuadro anterior muestra el área adquirida y la inversión en pesos corrientes realizada por el Gobierno de Colombia desde 1966 hasta diciembre de 2001. El comportamiento por períodos gubernamentales, se establece a partir de 1982, ya que no se dispone de información confiable sobre adquisición de tierras exclusivamente para comunidades indígenas, desagregada por años entre 1966 y 1981. Como puede apreciarse, entre 1987 y 1990 se adquirió el mayor número de hectáreas con destino a la reestructuración y ampliación de resguardos indígenas. La mayor inversión en compra de tierras para beneficio de comunidades indígenas se realizó en el período comprendido entre 1996 y 1998.

El cuadro 37 registra el área y la inversión en pesos constantes desde 1966 hasta 2001. En este período, el Incora adquirió 189.716 hectáreas de tierras de propiedad privada para beneficio exclusivo de las comunidades indígenas. Estas tierras fueron destinadas para la reestructuración, ampliación de resguardos coloniales y en pocos casos para la constitución de resguardos nuevos.

La inversión realizada por el Ministerio de Gobierno de la época, a través de la División de Asuntos Indígenas, y las tierras y mejoras adquiridas por el Incora, en pesos de 2001, con destino a comunidades indígenas en el período 1966-2001, fue de 234.171 millones de pesos. Es importante resaltar que las tierras y mejoras compradas por el Incora para indígenas, han sido entregadas a título gratuito a las comunidades, representadas por el cabildo o la respectiva autoridad tradicional legalmente constituida y reconocidas -artículo 18 del Decreto 2164 de 1995-.

Como puede apreciarse en el Cuadro 37, en los últimos tres años la adquisición de tierras y la compra de mejoras para reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas ha venido disminuyendo. Por ejemplo, durante el período 1994-1997 se adquirieron 40.021 hectáreas y la inversión, en pesos constantes de 2001, fue de 68.724 millones, en contraste, para el período 1998-2001, se observa que se adquirieron 21.553 hectáreas con una inversión, en pesos constantes de 2001, de 38.461 millones, lo cual muestra una disminución en cuanto al área del 46,15% y del 44,04%, con respecto a la inversión.

**Cuadro 37**
**Tierras y mejoras adquiridas por el gobierno nacional para comunidades indígenas durante el período 1966-2001 -Pesos de 2001-**

| Año | Área adquirida por el Incora hectáreas | Inversión anual en adquisición de tierras para indígenas | Mejoras adquiridas por el Incora | Mejoras adquiridas por la División de Asuntos Indígenas | Inversión total en predios y mejoras 1966-2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| <1981* | 17.270 | 2.875.791.426 | 90.651.101 | 0 | 2.966.442.527 |
| 1982 | 2.729 | 1.834.113 | 0 | 33.120.201 | 34.954.314 |
| 1983 | 3.761 | 2.898.942.738 | 2.915.382.384 | 968.254.760 | 6.782.579.883 |
| 1984 | 2.897 | 2.769.120.785 | 1.051.541.323 | 1.680.969.930 | 5.501.632.039 |
| 1985 | 7.119 | 6.379.818.423 | 587.928.125 | 790.124.879 | 7.757.871.427 |
| 1986 | 4.561 | 2.843.695.515 | 158.497.732 | 2.432.827.862 | 5.435.021.110 |
| 1987 | 12.993 | 10.731.971.281 | 1.631.625.726 | 208.177.697 | 12.571.774.704 |
| 1988 | 12.311 | 12.690.565.515 | 353.221.640 | 0 | 13.043.787.154 |
| 1989 | 10.965 | 17.905.437.940 | 265.961.085 | 0 | 18.171.399.025 |
| 1990 | 13.389 | 10.015.415.942 | 1.594.333.070 | 0 | 11.609.749.012 |
| 1991 | 10.893 | 10.988.858.411 | 2.388.845.252 | 0 | 13.377.703.663 |
| 1992 | 15.233 | 17.369.318.672 | 870.417.543 | 0 | 18.239.736.215 |
| 1993 | 14.021 | 11.146.495.711 | 346.164.505 | 0 | 11.492.660.216 |
| 1994 | 7.774 | 8.775.880.099 | 2.684.950.389 | 0 | 11.460.830.488 |
| 1995 | 6.404 | 9.584.568.667 | 4.440.596.286 | 0 | 14.025.164.953 |
| 1996 | 16.124 | 20.480.827.674 | 6.917.096.603 | 0 | 27.397.924.277 |
| 1997 | 9.719 | 12.899.591.161 | 2.941.217.340 | 0 | 15.840.808.501 |
| 1998 | 10.702 | 17.309.465.160 | 1.694.168.115 | 0 | 19.003.633.275 |
| 1999 | 4.817 | 9.271.016.361 | 3.364.635.148 | 0 | 12.635.651.509 |
| 2000 | 2.025 | 2.861.563.764 | 1.298.141.009 | 0 | 4.159.704.773 |
| 2001 | 4.009 | 2.662.800.000 | N.D. | 0 | 2.662.800.000 |
| **Total** | **189.716** | **192.462.979.360** | **35.595.374.376** | **6.113.475.329** | **234.171.829.064** |

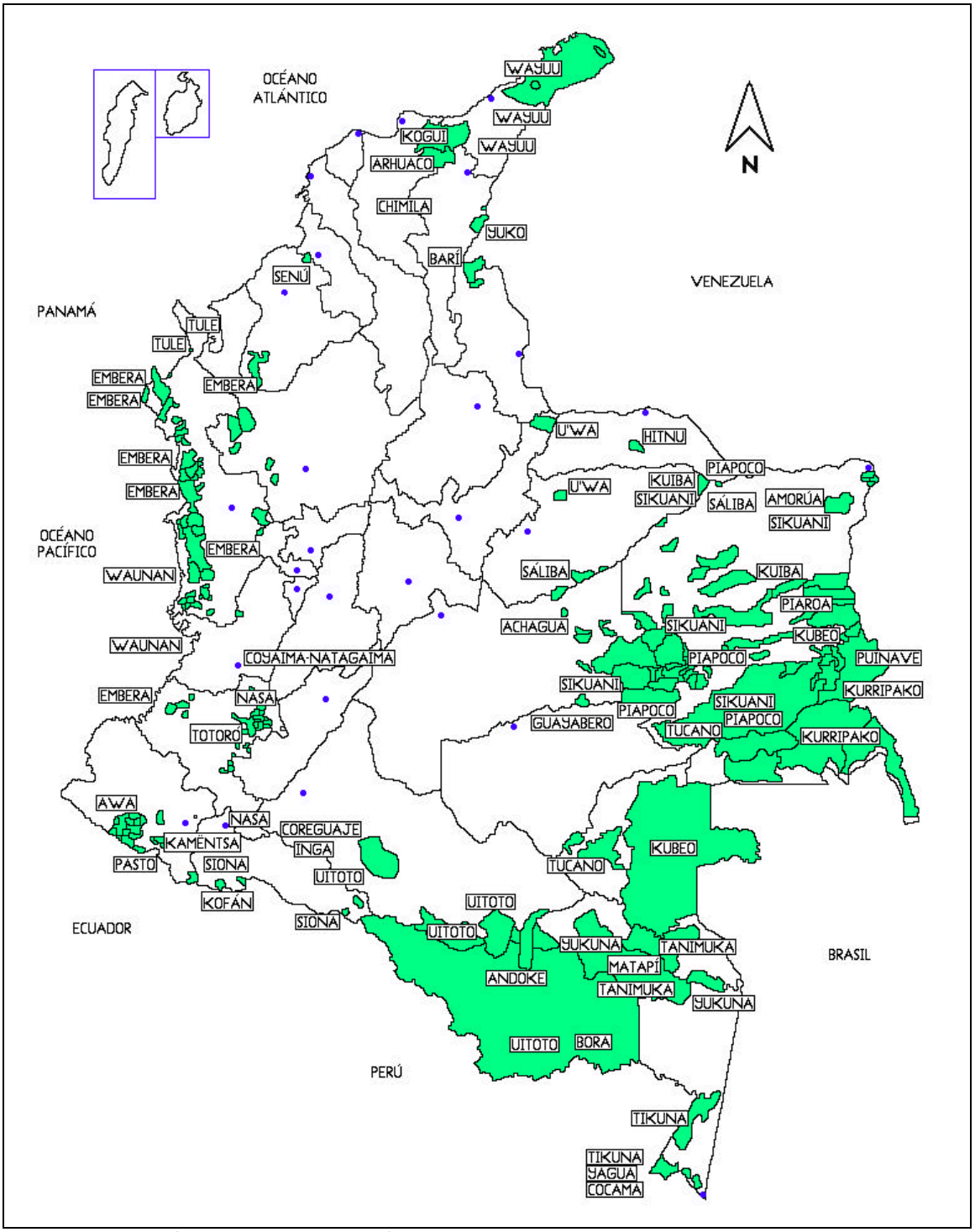
Fuente: Cuadro 36.
* Entre 1966 y 1981, las partidas están acumuladas.

En general, se puede concluir que los resguardos han dado estabilidad y seguridad territorial a los pueblos indígenas. Constituyen en su conjunto un patrimonio natural y espiritual de las comunidades, concretándose de esta manera el principio constitucional de la *multietnicidad*, en relación con el respeto a las particularidades sociales, económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas. La Constitución Política de 1991 introdujo el concepto multiétnico, que reconoce la particularidad y la singularidad de los pueblos indígenas. Además, este reconocimiento se encuentra en varios instrumentos jurídicos internacionales suscritos por Colombia, los cuales garantizan el derecho a su supervivencia, el reconocimiento de las tierras tradicionalmente ocupadas y el desarrollo de estos pueblos, en los términos establecidos por el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional de Trabajo -OIT- y ratificado por el Congreso de Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Para finalizar este capítulo, es importante destacar los esfuerzos realizados por algunas entidades como la Dirección General de Asuntos Indígenas -Dgai- del Ministerio del Interior y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -Igac-, al localizar en mapas los resguardos constituidos por el Incora. Sin embargo, se requiere contar con información actualizada, que incluya tanto los resguardos constituidos por el Incora como los de origen colonial. En el siguiente mapa se muestra la localización aproximada de los resguardos, tanto los denominados *nuevos* como los *antiguos o coloniales*-[44]. Además, se registra el nombre de los grupos étnicos mayoritarios que habitan en cada resguardo.

[44] Por medio de la Ley 223 de 1995 se solicita al Igac formar los catastros de los resguardos.

## Mapa 2
## Ubicación aproximada de los resguardos indígenas en Colombia -2001-




Fuente: Arango y Sánchez, "Los Pueblos Indígenas de Colombia, 1997", actualizado con base en Dgai, 2001. Los resguardos coloniales corresponde a trabajos realizados por los autores en 1987, con base en archivos de entidades privadas, parte del Incora y Ministerio del Interior