

# Constitución y ampliación de resguardos indígenas en Colombia.

## Una mirada al avance histórico y perspectivas de cumplimiento

---

Constitution and expansion of indigenous reservations in Colombia. A look at the historical progress and perspectives of compliance

---

*Óscar Andrés Garzón Zabala*

Ingeniero Ambiental, especialista en Gerencia de Proyectos, auditor interno HSEQ, aspirante a magíster en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás (Colombia).

Correo electrónico: oscargarzonz@usantotomas.edu.co

Artículo de investigación

DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s2339-3688.2017.0001.03>

Fecha de recepción: Septiembre 21 de 2017 • Fecha de aceptación: Noviembre 30 de 2017

### RESUMEN

En este trabajo se propone realizar una revisión histórica de los avances en legalización de tierras a comunidades indígenas en Colombia, particularmente a partir de la conformación del INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), analizar las estrategias de planeación adelantadas durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos para la constitución y ampliación de resguardos indígenas y reconocer algunas de las principales reivindicaciones de dichos actores étnicos; con ello se pretende tener un mayor acercamiento al conocimiento de las exigencias hechas por estas comunidades, así como de los avances obtenidos en el marco de los acuerdos suscritos y de los compromisos que aún están pendientes por cumplir. La fragilidad del proceso y el incumplimiento de una serie de acuerdos pactados representan un medidor interesante para entender el proceso de construcción de acuerdos territoriales, así como una invitación para repensar las estrategias de diálogo y planeación con estas comunidades indígenas.

**Palabras clave:** comunidades indígenas, constitución y ampliación de resguardos, territorio colectivo, gobierno, planeación.

## ABSTRACT

This paper proposes a historical review of the progress for the legalization of land to indigenous communities in Colombia, particularly from the formation of INCODER, and to analyze the planning strategies advanced during the presidential period of Juan Manuel Santos, for the constitution and expansion of indigenous reservations and also recognize the main demands of these ethnic actors, in order to get closer to the knowledge of the demands made by these communities, as well as the progress of the agreements signed and the commitments that are still pending. The fragility of the process and the failure to accomplish the agreements are an interesting measure to understand the process of construction of territorial agreements, as well as an invitation to rethink strategies for dialogue and planning with these indigenous communities.

**Keywords:** Indigenous communities, constitution and extension of reservations, collective territory, government, planning.

## INTRODUCCIÓN

Desde un lente externo al problema de estudio, la entrega de tierras a comunidades indígenas y la ampliación de resguardos podrían considerarse como un acto dadivoso del Estado colombiano, ya que las poblaciones indígenas en Colombia, que representan solo el 3,43 % de la población nacional (DANE, 2005), son proporcionalmente al resto de los colombianos, el grupo étnico que más posee tierras en el país. Se estima que disponen, para el ejercicio de sus derechos colectivos y ancestrales, del 28 % del territorio nacional (INCODER, 2016). No obstante, la entrega de tierras para las comunidades indígenas va mucho más allá de la ampliación del espacio geográfico; para ellas, el territorio está constituido no solo por el lugar en el que habitan sino también por todo lo que compone su vida material, espiritual y ancestral. Así, el territorio es el elemento que une a diversas generaciones con sus antepasados y uno de los principales pilares de su identidad étnica. En ese sentido, “el territorio vincula a los indígenas con el pasado y también con el futuro; les otorga sentido de continuidad y supervivencia como también de arraigo y pertenencia” (López, 2004, p. 16).

En la actualidad, la lucha de las comunidades indígenas se traduce en demandas para el reconocimiento, no solo de sus territorios ancestrales, sino que involucra la asignación de nuevos territorios con capacidades productivas que a futuro se conviertan en el soporte de su sustento económico y que respondan, a su vez, a “un proyecto político del que se derivan consecuencias jurídicas, económicas y culturales” (Bello, 2004, p. 95).

Por ende, sus aspiraciones territoriales van más allá de la extensión del territorio solicitado y tienen que ver con el manejo y control ambiental de los recursos naturales que se encuentran al interior de cada predio, desde “enfoques innovadores respecto a los aspectos políticos del ordenamiento territorial” (Plant y Hvalkof, 2002, p. 25). De esta manera, la demanda de tierras por parte de los grupos indígenas se transforma en una “forma de relación subordinada con el Estado” (Warman, 2001, p. 59) de la que pueden obtener beneficios adicionales distintos a la tierra.

Es importante recordar que los territorios indígenas en Colombia son anteriores a la Conquista, y han tenido importantes transformaciones por causa de la colonización española y la instauración de la República colombiana. Así, durante la colonia, los resguardos se convirtieron en “dispositivos” para la agrupación y administración de poblaciones indígenas para su uso como mano de obra en haciendas de colonos españoles. Posteriormente, a principios del siglo XX, esta concepción de resguardo cambió por parte de los indígenas, quienes comenzaron a considerarlos como medida de protección y reconocimiento de sus territorios frente a los procesos de “campesinización” y “modernización agraria” (Duarte, 2015, p. 57).

Al igual que en varios países de América Latina como México en 1992 y 2001, Perú en 1993, Bolivia en 1994 y Ecuador en 1998, la reforma constitucional de 1991 en Colombia marcó un giro profundo hacia el reconocimiento de la diversidad étnica de las poblaciones indígenas y de sus derechos colectivos al poner énfasis en “la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica” (Aylwin, 2011, p. 277) del país. Como garante de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT (sobre pueblos indígenas y tribales, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo), incorporado a la legislación nacional mediante la Ley

21 (1991), Colombia define la posesión ancestral como el derecho ejercido por una comunidad étnica sobre las tierras que tradicionalmente ocupa o utiliza de alguna manera y en las cuales desarrolla actividades económicas, sociales y culturales, sin que necesariamente hayan sido demarcadas y tituladas.

No obstante, si los avances constitucionales de 1991 abren un abanico de derechos hacia las comunidades indígenas en el país, es importante reubicar históricamente las políticas del Estado colombiano para la legalización de tierras en beneficio de las comunidades indígenas, las cuales han tenido diferentes modalidades. Así, a partir de las guerras de independencia, se dio un primer periodo de reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, a través de la expedición por parte del presidente de Colombia del decreto de mayo 20 de 1820, para la devolución de las tierras a los indígenas como propietarios legítimos de dichas tierras que formaban los resguardos (Machado, 2009); posteriormente, en un segundo periodo, se estableció “una agresiva política contra las tierras comunales indígenas, principalmente las de la región andina” (Jimeno, 1992, p. 12). Un ejemplo de ello fue la Ley 55 de 1905 que estableció la “legalidad de la venta de los resguardos efectuados en subasta pública y los derechos de los rematadores” (Pineda, 2002, p. 1). De igual forma, la Ley 104 de 1919 “ratificó la división de los resguardos, y dispuso severos castigos expresados en despojo de la tierra para aquellos indígenas que se opusieron a la división” (Pineda, 2002, p. 1). Así mismo, entre las décadas de 1930 y 1940, a pesar de avances como el reconocimiento de la función social de la propiedad, muchos indígenas fueron despojados de sus tierras mediante la extinción de los resguardos, “bajo el argumento de que sus poseedores habían perdido la identidad indígena” (Pineda, 2002, p. 1); finalmente, en un tercer período relacionado con la expedición de la Ley 135 de 1961 (ley de Reforma Agraria), el Estado incluyó el reconocimiento legal de tierras a grupos indígenas a través de la asignación de tierras en zonas marginales bajo la figura de reservas, a las que posteriormente se les dio el carácter de resguardos.

En la actualidad, la legalización de tierras a comunidades indígenas está reglamentada por la Ley 160 (1994) y por el decreto 1071 (2015) que incluye el procedimiento para la realización de los trámites de constitución y ampliación de resguardos; el primero tiene por objeto la legalización de tierras con el carácter de resguardo, con el fin de contribuir al adecuado asentamiento y desarrollo de las comunidades indígenas para

que estas puedan “preservar sus usos y costumbres, prácticas tradicionales de producción y [garantizar] el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes” (INCODER, 2016). Por su parte, la ampliación de resguardos es el proceso de legalización de tierras a comunidades indígenas, cuando estas fuesen insuficientes para su desarrollo económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o aun cuando no fueron incluidas en el resguardo la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat.

De esta manera, entre los años 1966 y 2016, han sido constituidos en Colombia 750 resguardos indígenas y se han ampliado 102, con una extensión aproximada de 32,3 millones de hectáreas. Empero, a pesar de los logros constitucionales, “los gobiernos posconstituyente no han adecuado sus instituciones para hacer real la Constitución, y por ello no se ha desarrollado lo referente a entidades territoriales indígenas” (CRIC, 2016). El Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC es una asociación de autoridades indígenas a la cual pertenece el 90 % de los cabildos y comunidades indígenas del departamento del Cauca.

Por ello, las comunidades indígenas se han movilizado de manera permanente a partir de la necesidad de la delimitación y la recuperación de sus tierras. Desde la década de los años 1990, se ha reactivado la acción colectiva de las comunidades indígenas en el país, mediante un amplio registro de acciones, que van de movilizaciones pacíficas al bloqueo de carreteras, para poder presionar al gobierno nacional y obtener que este asignara anualmente el presupuesto requerido para superar las necesidades de legalización de tierras. Es así que se han suscrito diferentes actas para la legalización de tierras para las comunidades indígenas a nivel nacional, para lo cual el gobierno, como estrategia de planeación para dar inicio a las actividades tendientes al cumplimiento de los compromisos adquiridos, adelantó los trámites para la formulación de proyectos de inversión destinados a tal fin.

La identificación de los mecanismos empleados por estas comunidades para la reivindicación de su derecho al territorio y la revisión de los ejercicios de planeación adelantados por el gobierno nacional para el cumplimiento de los acuerdos suscritos, permiten generar un acercamiento al conocimiento de las exigencias hechas por

las comunidades indígenas y de la respuesta dada a sus requerimientos, buscando determinar si el nivel de avance de las metas planteadas ha incidido en la ocurrencia de nuevas manifestaciones y suscripción de acuerdos con metas adicionales; dicho indicador puede tenerse en cuenta para determinar la necesidad de repensar o no las estrategias de diálogo con estas comunidades.

## METODOLOGÍA

La inquietud de realizar un seguimiento a los procesos de constitución y ampliación de resguardos indígenas, surge del trabajo realizado por más de 7 años con comunidades indígenas en calidad de funcionario y contratista de la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos del INCODER y de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, en las áreas de planeación, formulación y seguimiento a proyectos de inversión nacional en beneficio de comunidades étnicas.

Así, esta investigación busca un acercamiento a la comprensión de las exigencias hechas al gobierno nacional por parte de las comunidades indígenas para la constitución y ampliación de sus resguardos, a partir de una revisión histórica de los avances en legalización de tierras para dichas comunidades, del análisis de las estrategias de planeación adelantadas para tal fin durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos y de la revisión de casos específicos de legalización de tierras a comunidades indígenas.

En ese orden, se adopta un enfoque cualitativo-cuantitativo para entender el proceso de construcción de acuerdos para el reconocimiento de las reivindicaciones de las comunidades indígenas, a partir de la exploración de información secundaria para el reconocimiento del escenario histórico de constitución de resguardos y de la revisión de casos específicos de legalización de tierras.

El primer caso corresponde a la comunidad Maguaré de la etnia Uitoto en el municipio de Villavicencio, comunidad que fue visitada en su propio territorio en el transcurso del año 2015, posibilitando la realización de una entrevista con su

gobernador indígena, el señor Santiago Kuettgaje, quien relató su experiencia personal frente al fenómeno de desplazamiento del que fue víctima junto con su comunidad, y explicó las gestiones que ha adelantado en la búsqueda de asegurar la supervivencia de su pueblo, sus usos y costumbres ancestrales. El segundo caso corresponde a la denominada “minga social indígena y popular por la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía” (nombre concertado por los asistentes a la Asamblea Extraordinaria de Autoridades de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, para designar la gran movilización que realizaron los pueblos indígenas de Colombia a partir del lunes 14 de octubre de 2013 (ONIC, 2017)). Movilización que se llevó a cabo en el mes de octubre de 2013 en el municipio de Piendamó, Cauca, como mecanismo de las comunidades indígenas para solicitar al gobierno el cumplimiento de acuerdos pactados para la legalización de sus tierras.

## CONSTITUCIÓN DE RESGUARDOS INDÍGENAS EN COLOMBIA: BREVE MIRADA HISTÓRICA A LOS SIGLOS XX Y XXI

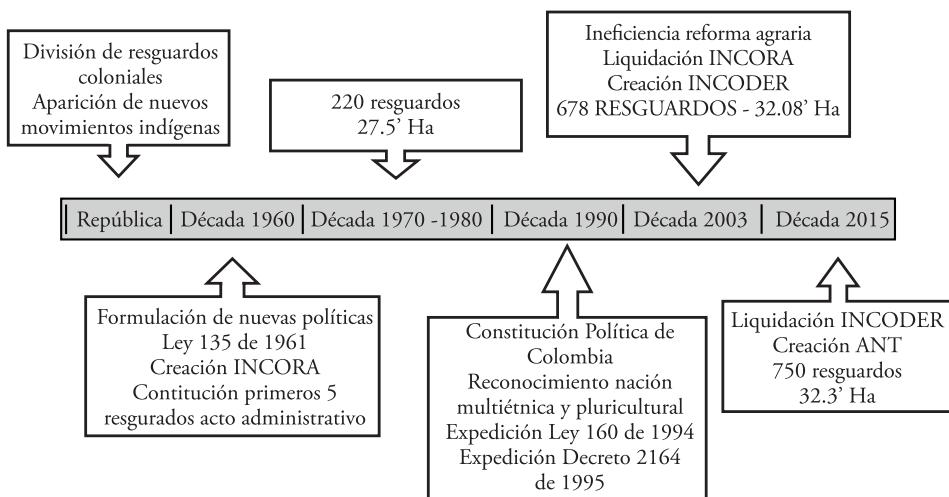
Como resultado de la independencia y la instauración de la República de Colombia, el gobierno ordenó la división de los resguardos indígenas de carácter colonial, “con el fin de que los indígenas gozasen de la propiedad privada” (Pineda, 2002, p. 1). Este proceso significó la parcelación de las tierras indígenas y la extinción de los cabildos, lo que favoreció que los hacendados se apropien de las tierras de los indígenas.

Esta situación se convirtió en el escenario para la aparición de nuevos movimientos indígenas orientados a la ratificación de su cultura e identidad y la reivindicación de sus derechos territoriales. Estas manifestaciones por parte de las comunidades, se establecieron como una “plataforma común de los movimientos indígenas a nivel internacional y en una respuesta directa a las situaciones de desventaja que estos padecen” (Cimadamore, 2006, p. 9); estos procesos allanaron el camino hacia la formulación de nuevas políticas indigenistas y posibilitaron la expedición de normativas como la Ley 135 de 1961 (sobre reforma social agraria), que creó al INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, creado mediante la Ley 135 de 1961) y dio una nueva perspectiva sobre las tierras indígenas, abriendo la

puerta hacia la creación de nuevos resguardos formalizados a través de resoluciones expedidas inicialmente por dicha entidad, es decir, resguardos constituidos mediante acto administrativo son terrenos titulados y registrados a nombre del cabildo indígena.

Esta legalización de nuevos resguardos para comunidades indígenas mediante actos administrativos de entidades públicas inició en la década de los años 1960 (figura 1), con la constitución por parte del INCORA de los primeros 5 resguardos legalizados mediante resolución (tabla 1), con un área aproximada de 74.227 hectáreas en los departamentos de Antioquia, La Guajira y Meta (INCADER, 2016). Esta labor continuó desarrollándose por parte de esta entidad hasta el año 2002, llegando a un total de 579 resguardos constituidos y 40 ampliados.

Figura 1. Línea de tiempo constitución de resguardos indígenas



Fuente: elaboración propia basado en INCADER (2016)

Tabla 1. Primeros resguardos indígenas constituidos mediante resolución (década de 1960)

N.º	Nombre resguardo	Departamento	Municipio	Grupo étnico	Año constitución	Resolución constitución	Total área constitución
1	Caimán Nuevo	Antioquia	Necoclí	Cuna	1966	0107-13-06-66	7.507,8218
2	Carraipía	La Guajira	Maicao	Wayúu	1967	0218-11-12-67	5.115,0000
3	Sikuani de Awaliba	Meta	Puerto Gaitán	Guahibo	1968	0205-16-12-68	20.795,0000
4	Domo – Planas	Meta	Puerto Gaitán	Guahibo	1968	0205-16-12-68	37.925,0000
5	Sikuani de Iwiwi	Meta	Puerto Gaitán	Guahibo	1968	0205-16-12-68	2.885,0000
TOTAL							74.227,8218

Fuente: elaboración propia basado en INCODER (2016)

Este período (1960-2002) significó la legalización de resguardos a más de 50.000 familias indígenas, a quienes se les titularon 29,7 millones de hectáreas aproximadamente. Sin embargo, durante las décadas de 1970 y 1980, la lucha de los pueblos indígenas tomó una nueva fuerza, buscando además de la recuperación de la tierra, la conservación de su lengua y tradiciones ancestrales. El fortalecimiento organizacional de los pueblos indígenas como un movimiento social con reivindicaciones particulares, constituyó un elemento fundamental para el establecimiento de diálogos con el gobierno nacional, orientados al aseguramiento de su acceso al territorio y al reconocimiento de su autonomía. El principio de autonomía se entiende como “la capacidad para ejercer derechos propios en lo económico, jurídico y administrativo y decidir las formas de gobierno que mejor se ajusten a sus culturas y necesidades” (Jimeno, 1992, p. 12).

Como resultado de estos requerimientos, durante la década de 1980, se adelantó la constitución de grandes resguardos indígenas a partir de la titulación de tierras baldías (los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley (sentencia n.º C-595/95, 1995)); esta gestión incluyó la constitución del resguardo *Predio Putumayo*, localizado en el municipio de Leticia, departamento de Amazonas, con una extensión de 5,8 millones de hectáreas (INCODER, 2016), uno de los casos más representativos del proceso. Estas acciones acercaron a las comunidades al control legal de sus tierras y posibilitaron un cambio en la percepción del Estado acerca de las comunidades indígenas, a quienes ahora se les consideraba como “guardián del bosque, como ecólogo, y parcialmente así se justificó, por parte de los funcionarios del gobierno, la constitución de grandes resguardos en dichas regiones” (Pineda, 1997, p. 114).

Dando continuidad a las políticas adelantadas en beneficio de las comunidades indígenas, durante la década de 1990 el Estado colombiano suscribió tratados internacionales como garante de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, el que se incorporó a la legislación nacional mediante la Ley 21 de 1991. Estas disposiciones se verían expresadas en la Constitución Política de 1991,

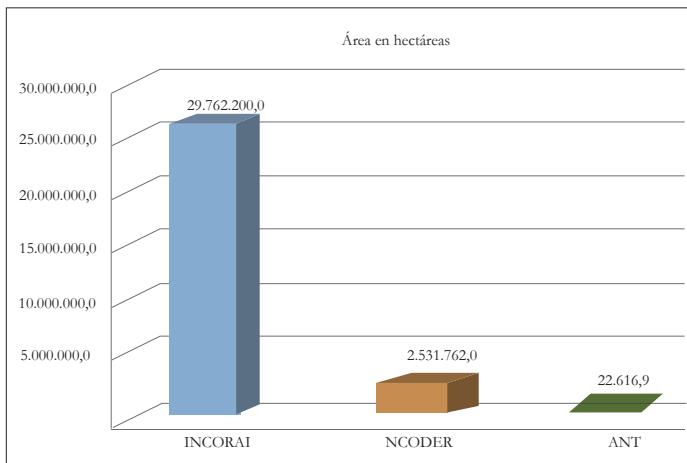
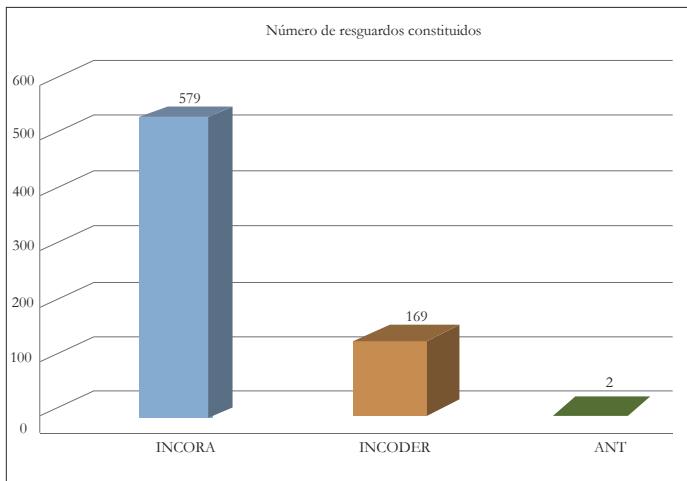
y fueron de gran relevancia para las comunidades indígenas al reconocer a Colombia como una nación multiétnica y pluricultural.

Dentro de este nuevo marco legislativo, y bajo el supuesto de que la reforma agraria orientada por el Estado había sido ineficiente y que era necesaria la realización de cambios orientados hacia la eficiente redistribución de la tierra, fue expedida la Ley 160 de 1994 que reformó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural; esta normatividad fue reglamentada mediante el decreto 2164 (1995), el cual contiene el procedimiento para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional, se mantiene vigente a la fecha y ha sido recopilado en el decreto 1071 de 2015.

Este escenario de transformación normativa conllevó a su vez a la expedición de la Ley 790 de 2002 para adelantar el programa de renovación de la administración pública, que significó la liquidación del INCORA y la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER mediante el decreto 1300 de 2003.

En ese orden, la labor misional de legalización de los territorios de las comunidades indígenas mediante actos administrativos fue asumida por el INCODER, entidad que desde el año 2003 hasta su liquidación en el año 2015, adelantó la constitución de 169 resguardos y la ampliación de 69, con una extensión aproximada de 2,53 millones de hectáreas, en beneficio de más de 23.000 familias.

Figura 2. Resguardos indígenas constituidos en 1960 y avance a 2016



Fuente: elaboración propia basado en INCODER (2016)

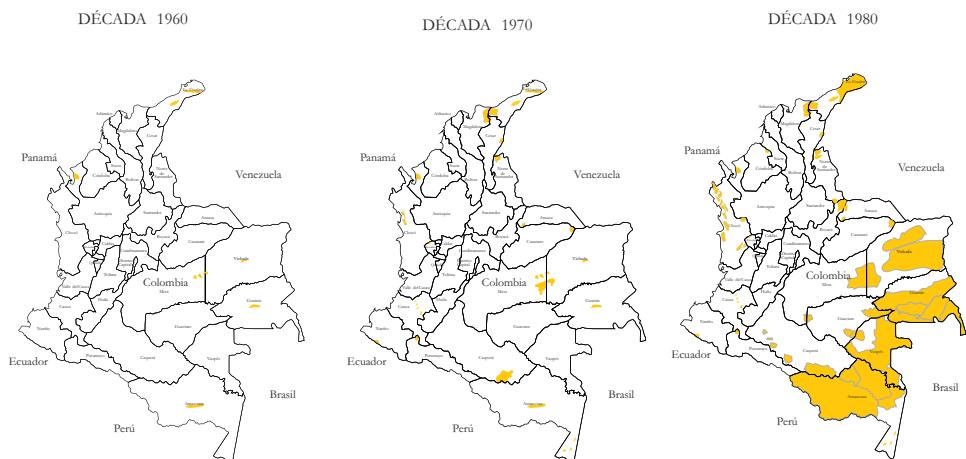
Como resultado de la liquidación del INCODER, sustentada en la Ley 1753, en la que se expone:

La necesidad de contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales. (2015)

La labor misional fue asumida por la Agencia Nacional de Tierras - ANT (decreto 2363, 2015). Esta entidad, desde el 2016, ha avanzado en la legalización de 5 resguardos indígenas (2 constituciones y 3 ampliaciones), con una extensión aproximada de 22.979 hectáreas, beneficiando a 1.305 familias indígenas.

Así, entre las décadas de 1960 y 2010, se ha avanzado en la constitución de 750 resguardos indígenas en Colombia (figura 3), con un área aproximada de 32,3 millones de hectáreas; dicha extensión corresponde al 28 % del área continental del país.

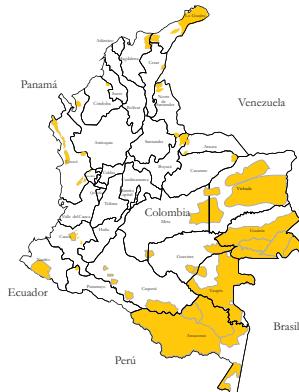
Figura 3. Áreas constituidas como resguardo indígena entre las décadas de 1960 a 2010



DÉCADA 1990



DÉCADA 2000



DÉCADA 2010



Fuente: elaboración propia basado en IGAC (2016)

## GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS. PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN Y AMPLIACIÓN DE RESGUARDOS INDÍGENAS

A pesar de la expedición de un marco normativo creado para el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas y de los avances en constitución y ampliación de resguardos, el 61,9 % de los 32,3 millones de hectáreas legalizadas a estas comunidades tiene vocación de conservación del suelo y solamente el 0,45 % y el 2,27 % tienen vocación de uso agrícola y ganadero (INCODER, 2015, p. 1). Esto significa que el mayor porcentaje de la extensión adjudicada coincide con áreas de parques naturales y zonas de protección forestal, ubicadas principalmente en las regiones de la Amazonía y Orinoquía; el área con posibilidades de explotación agropecuaria por parte de los pueblos indígenas es insignificante.

Así mismo, no se puede entender el problema de la adjudicación de tierras a poblaciones indígenas sin, por lo menos, reconocer que existen problemáticas asociadas a su uso, ocupación y aprovechamiento como lo son el conflicto armado

interno, el desplazamiento forzado, la explotación indiscriminada de los recursos naturales, la invasión de sus tierras por parte de personas ajenas a las comunidades y la siembra de cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, dentro de estas problemáticas es necesario considerar la falta de gobernanza sobre el uso del subsuelo por parte de estas comunidades, porque posibilita la invasión de territorios de resguardos para la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos mineros, actividades que previo a su implementación, suponen la necesidad de entender las visiones territoriales de los pueblos indígenas, quienes “no consideran que los hidrocarburos o minerales sean entes externos ni mercancías, sino parte del relacionamiento con lo no humano” (Ulloa, 2014, p. 454).

Así, el hecho de que el 63 % de la población indígena (de un total de 1'392.623 según el Censo Nacional de Población del 2005) esté “sumergida en una pobreza estructural” y que “el 47,6 % de indígenas se sitúe por debajo de la línea de miseria” (PNUD, 2012, p. 28) encuentra su origen, en gran parte, en las problemáticas mencionadas anteriormente.

Esta situación ha aumentado la necesidad de estas comunidades de manifestarse frente al gobierno nacional para que sus reclamos sean atendidos, especialmente los de acceso y legalización de sus territorios. De acuerdo con datos del INCODER, al 2015 existen 646 trámites de constitución y ampliación de resguardos indígenas priorizados para su culminación, incluso desde la década de 1990, que a la fecha se encuentran atrasados (INCODER, 2015, p. 5).

En el marco de la planeación para la continuidad de las actividades de constitución y ampliación de resguardos indígenas, la posesión de Juan Manuel Santos como presidente de la República de Colombia para el período 2010- 2014 determinó la expedición, mediante la Ley 1450 (2011), del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”; este ratificó el reconocimiento de la naturaleza pluriétnica y multicultural de la Nación, resaltando dicha condición como una riqueza nacional y regional que se constituiría como “un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas” (DNP, 2011, p. 463).

El Plan Nacional de Desarrollo es la “base de las políticas gubernamentales formuladas por el presidente de la República, a través de su equipo de gobierno y plasma los temas y propuestas expuestas a los colombianos durante su campaña electoral” (DNP, 2017).

Este documento incluyó acciones específicas para cada grupo étnico, incorporando como lineamiento estratégico el “enfoque diferencial” en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral para los diferentes grupos étnicos. A su vez, promovió la implementación de acciones afirmativas teniendo en cuenta “las condiciones de marginación y discriminación que han afectado a estas poblaciones” (DNP, 2011, p. 468). Se entiende por enfoque diferencial, aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población de los grupos étnicos. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, que define que todas las personas gozarán de los mismos derechos y oportunidades. En las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral para los diferentes grupos étnicos. Se entiende que las acciones afirmativas o diferenciación positiva corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo (sentencia Corte Constitucional T-422 de 1996) (DNP, 2011, p. 468). Teniendo en cuenta “las condiciones de marginación y discriminación que han afectado a estas poblaciones” (DNP, 2011, p. 468).

Como elemento específico dentro del componente de territorio para los pueblos indígenas, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” estableció el compromiso de formular “un programa nacional para la constitución, ampliación, saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos” (DNP, 2011, p. 477), el cual debería ser concertado con las comunidades indígenas e incluiría entre otros, los programas de constitución y ampliación de resguardos.

De esta manera, de conformidad con el decreto 1397 (1996), el gobierno nacional convocó, a través del INCODER, a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas

- CNTI, instancia de concertación con las comunidades indígenas del país, donde “se priorizó la realización de estudios socioeconómicos tendientes a la legalización de tierras a comunidades indígenas, a través de los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos indígenas” (INCODER, 2011, p. 121).

Como resultado de esta concertación, el INCODER adelantó el proceso de Gestión de asuntos étnicos, con el objeto de dotar de tierras a las comunidades indígenas para su “adecuado asentamiento y desarrollo, con la finalidad de preservar sus usos y costumbres, prácticas tradicionales de producción y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes” (INCODER, 2016), a través de la ejecución, a partir del año 2011, de los proyectos de inversión en beneficio de las comunidades indígenas que ya se encontraban previamente inscritos en el “Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional” - BPIN del DNP. El BPIN hace parte integral y fundamental de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP del DNP. Contiene los proyectos de inversión con recursos del Presupuesto General de la Nación - PGN y las metodologías para la formulación, programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de inversión en cada proyecto. Estos tenían metas específicas en temas como adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas, saneamiento de resguardos indígenas, adquisición de tierras a comunidades indígenas del Cauca (Decreto 982, 1999) y reestructuración de resguardos indígenas de origen colonial.

El saneamiento es un procedimiento por medio del cual el INCODER adquiere o expropia las mejoras que quedaron incluidas en el área de un resguardo indígena constituido, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo; y la reestructuración es la actuación administrativa mediante la cual se estudiará la situación de la tenencia de la tierra en los resguardos de origen colonial o republicano, para determinar el área de la que se encuentran en posesión o propiedad, a fin de dotar a las comunidades de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de sus integrantes de resguardos indígenas de origen colonial.

Como medida que permitiera facilitar el seguimiento al cumplimiento de las metas planteadas, a partir del año 2012, el INCODER inscribió en el BPIN el “Programa

nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural”, el cual se encuentra vigente como proyecto de inversión, y a partir de 2013, unificó los presupuestos y metas asignadas para los demás proyectos de inversión que dejaron de existir a partir de ese momento y se convirtieron en componentes del nuevo programa inscrito.

La reelección de Juan Manuel Santos para un segundo periodo presidencial, significó la formulación de un nuevo plan nacional de desarrollo para los años 2014 a 2018, denominado “Todos por un nuevo país”. Dicho documento, que fue expedido mediante la Ley 1753 de 2015, en sus artículos 113, 116 y 117 expone:

Artículo 113. Derechos constitucionales de los indígenas. En lo concerniente a los pueblos indígenas, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y las acciones que de este se deriven, se orientan a garantizar los derechos constitucionales, la pervivencia y permanencia física y cultural de los Pueblos Indígenas de Colombia, su bienestar, el reconocimiento de la vocación de protección ambiental de sus territorios y el goce efectivo de sus derechos colectivos y fundamentales.

Artículo 116. Seguimiento de políticas para los pueblos indígenas. Las estrategias y metas acordadas con los pueblos indígenas serán objeto de especial seguimiento.

Artículo 117. Política pública para la protección de derechos de las familias, mujeres, niñas y niños jóvenes y mayores indígenas. El gobierno nacional adoptará, previa consulta y concertación, una política pública nacional integral diferencial para pueblos indígenas que garantice la protección de los derechos humanos de las familias, mujeres, niñas y niños, jóvenes y mayores indígenas.

De esta manera, el gobierno nacional, a través del INCODER, en el año 2015; y de la ANT, a partir del año 2016, confirmó la importancia que tiene la continuidad en la formulación y seguimiento de políticas públicas en beneficio de las comunidades indígenas, incluyendo la dotación y legalización de tierras a través de la constitución y ampliación de resguardos.

Este ejercicio de planeación para la formulación de planes, programas y proyectos, que incluyó metas en constitución y ampliación de resguardos indígenas para cada vigencia a partir de los compromisos concertados con la CNTI, incluyó a su vez dentro de los planes de acción del INCODER y de la ANT, los acuerdos pactados en otras instancias como la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–, el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, los Autos emanados por la Corte Constitucional en beneficio de comunidades indígenas, fallos judiciales correspondientes a la Ley 1448 (2011), Acuerdos para la Prosperidad APP y documentos CONPES específicos para la atención a comunidades indígenas.

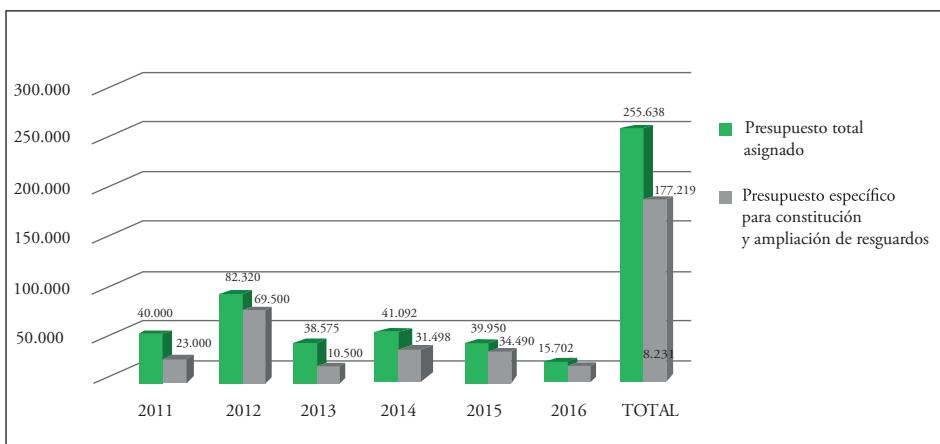
La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política (Corte Constitucional, 2017).

Los “Acuerdos para la Prosperidad” fueron ejercicios de diálogo llevados a cabo cada viernes y sábado desde una región del país. Cada acuerdo está enmarcado en un sector específico y es liderado por el ministerio o las entidades encargadas de ese sector (Presidencia, 2017) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, específicos para la atención a comunidades indígenas.

De esta manera, se evidencia el interés que han tenido los pueblos indígenas por avanzar en el desarrollo de agendas de trabajo a partir de las priorizaciones hechas en el marco de las diferentes instancias de concertación con el gobierno nacional. Para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos con las comunidades indígenas para la constitución, ampliación de resguardos y el avance en el cumplimiento de las metas pactadas, durante el 2014 el INCODER desarrolló un estimativo del presupuesto requerido, el cual se ha tomado como base para la formulación y actualización de los proyectos de inversión en cada vigencia. Este estimado corresponde a \$710.000 millones aproximadamente (INCODER, 2016).

A partir de los informes de ejecución presupuestal del DNP y los informes de gestión del INCODER, la puesta en marcha de los planes de acción formulados para las vigencias 2011 y 2016, estuvo soportada en la asignación de recursos por valor de \$255.638 millones en los proyectos de inversión formulados para la atención a las comunidades indígenas a nivel nacional, de los cuales un 69,3%. (\$177.219 millones) tuvo destinación específica para la constitución y ampliación de resguardos, incluyendo las adquisiciones de tierras realizadas para tal fin.

Figura 4. Presupuesto asignado 2011-2016

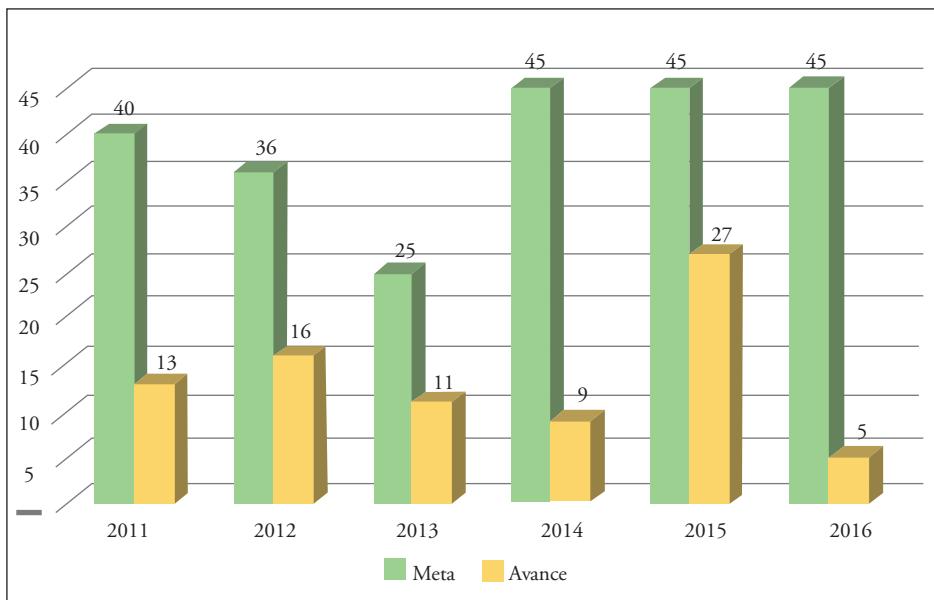


Fuente: elaboración propia basados en DNP (2017) e INCODER (2016)

En cuanto a las metas establecidas durante dicho periodo, se planteó la culminación de 236 procesos de constitución y ampliación de resguardos, de los cuales solo fueron aprobados 81, para un avance del 34,3% (figura 5).

A partir de estos datos, se puede establecer que el planteamiento de las metas para cada vigencia no se relaciona directamente con el presupuesto asignado, lo que da a entender que no se ha desarrollado un ejercicio detallado de planeación para la estimación de las metas a alcanzar en cada año.

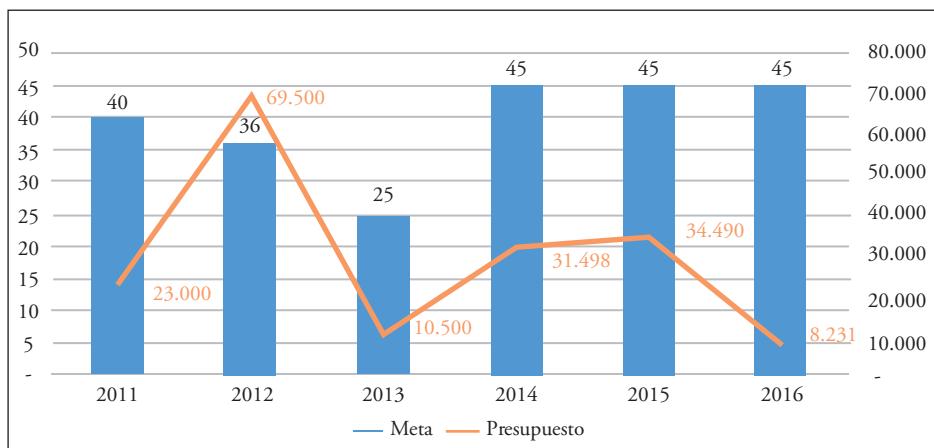
Figura 5. Avances en procesos de constitución y ampliación de resguardos 2011 a 2016



Fuente: elaboración propia basado en INCODER (2016)

Esto se evidencia en los años 2011 a 2013, donde las metas propuestas presentan un comportamiento descendente que no se relaciona con los presupuestos aprobados, y en los años 2014 a 2016 donde las metas para cada vigencia se mantienen constantes en 45 resguardos culminados, con presupuestos diferentes en cada año.

Figura 6. Presupuesto en millones de (\$) asignado para constitución y ampliación vs. Metas en número de resguardos entre 2011 y 2016



Fuente: elaboración propia basado en INCODER (2016)

El INCODER, con el fin de atender las necesidades de los pueblos indígenas, ha solicitado permanentemente los recursos requeridos para tal fin, como parte de la formulación del proyecto de inversión correspondiente. De esta manera, para la vigencia 2015, la entidad presentó en su proyecto de inversión una solicitud de recursos específicos para la constitución y ampliación de resguardos por valor de \$102.400 millones, de los cuales fueron aprobados únicamente \$34.490, correspondientes al 33,6%; esta asignación presupuestal incompleta se presentó nuevamente durante el 2016, año en el que el INCODER solicitó \$227.140 millones para los componentes de constitución y ampliación de resguardos, para el que solamente fueron asignados \$8.231 millones, es decir el 3,62% (INCODER, 2016).

Esta deficiencia en la asignación completa de los recursos solicitados para el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos, imposibilita a la entidad el total desarrollo de las actividades inicialmente planeadas, obligándola a replantear las metas, traduciéndose a su vez en incumplimientos a los compromisos pactados.

Es importante resaltar que estas solicitudes de presupuesto están soportadas en el estimado elaborado inicialmente, el que a su vez contempla los requerimientos para el desarrollo de los procedimientos diseñados en beneficio de los pueblos indígenas, los que incluyen además de la contratación de los equipos de profesionales para el desarrollo de las actividades inherentes, la adquisición de tierras en los casos en que así se requiera y la financiación de viáticos y gastos de transporte para la ejecución de labores de campo.

## ESTRATEGIAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA REIVINDICACIÓN DE SUS DERECHOS TERRITORIALES

### El pueblo Uitoto Fe+Raia+ Maguaré de Villavicencio: presión jurídica para el cumplimiento de compromisos

En la literatura etnográfica se conoce con el nombre de Uitotos a los integrantes de una nación amerindia que habita en la Amazonía colombo-peruana. En la actualidad, su dispersión es muy amplia. Los principales asentamientos se ubican en los ríos Igaraparaná, Caraparaná, el curso medio del Caquetá, y en algunas localidades peruanas. Grupos más reducidos se encuentran principalmente en Leticia, Puerto Leguízamo, Florencia e incluso en Bogotá, la capital de Colombia.

A comienzos del siglo XX la etnia contaba con no menos de treinta mil individuos, pero la acción etnocida y genocida de las empresas caucheras —nacionales y extranjeras— diezmó la población. Al finalizar el primer tercio del siglo pasado no sobrevivían más de tres mil. (Urbina, 2010, p. 9)

Para los Uitoto, “hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce” (Mincultura, 2017, p. 1), su territorio tiene origen en el mito del “Árbol de la abundancia”, en el que se relata el origen de la *Panamazonia*, que es vista en su conjunto como un gran organismo, un macro-ecosistema, en el que el uso de los recursos existentes (agua, suelo, vegetación, fauna) está regulado por los denominados *dueños*, que son “entes espirituales que administran los ecosistemas y los diferentes elementos y especies que los conforman” (Urbina, 2010, p. 33), con quienes los chamanes deben interactuar

para que a los humanos les sea permitido el uso sostenible de dichos recursos. En ese orden, para el pueblo Uitoto, el territorio se establece en el espacio en el que no solamente se desarrollan actividades de cacería, pesca, y agricultura, sino en el que entran en contacto con su espiritualidad a través de elementos como la *maloca*, vivienda colectiva y espiritual que es el “centro de las cosmovisiones” y “madre que ofrece su abrigo” (Kuetgaje, 2010, p. 11) y el *mambeadero*, sitio espiritual sagrado en donde se realiza el ritual del *mambeo*, práctica que en el día tiene el objeto de permitir “estar activo en el trabajo y mitigar el hambre” y en la noche, “tener una comunión espiritual con los antepasados” (Kuetgaje, 2010, p. 11).

Para los Uitoto, las últimas dos décadas del siglo XIX fueron el escenario de eventos que afectaron su territorio. La decadencia de la denominada “fiebre de la quina”, que desde 1850 a 1882 se apoderó de diversas regiones de Colombia, en una vasta región que abarcaba parte de la bota caucana y los ríos Caquetá y Putumayo (Pineda, 2003, p. 1), coincidió con un creciente auge del látex o caucho en el contexto internacional, el que sumado a las concesiones que brindaba el gobierno de Colombia para su explotación, hicieron que empresas que anteriormente se dedicaban a la explotación de quina, buscaran nuevas alternativas en la explotación de caucho, la cual tuvo gran crecimiento por la demanda del producto en Estados Unidos y Europa “gracias a los avances tecnológicos que propiciaban la aparición y desarrollo de una pujante industria del transporte” (Sierra, 2011, p. 1).

La quina (*Cinchona officinalis*) es un árbol con reconocidas propiedades medicinales que actualmente se la usa para resolver varios trastornos de salud. Los aborígenes originarios de América del sur ya conocían sus cualidades y aplicaciones medicinales (Quina, 2017).

Al iniciar el siglo XX, el comerciante peruano Julio César Arana inició la explotación de caucho con empresarios colombianos de la colonia india (La Chorrera) y en 1903 fundó la empresa Casa Arana y Hermanos, sobre la base de la compra de las instalaciones de La Chorrera. La empresa, que posteriormente contaría con accionistas ingleses, cambió su nombre a The Peruvian Amazon Company y consiguió monopolizar la producción de caucho esclavizando a los indígenas presentes en la región, entre los que se encontraban Uitotos, Andoques, Nonuyas y Boras, en

quienes se basaba la cadena de producción y “al ser una mano de obra esclavizada, abundante por demás, permitía obtener un margen de ganancias bastante alto” (Sierra, 2011, p. 2).

Estos sucesos afectaron notablemente al pueblo Uitoto, que se vio esclavizado y sufrió torturas (cepo y látigo), mutilaciones, masacres y demás atrocidades por parte de los empresarios caucheros, sucesos que fueron denunciadas en el diario londinense Truth en 1907 y referenciados en la novela de 1924 *La Vorágine* de José Eustasio Rivera (Sierra, 2011, p. 2).

Los Uitoto Fe+Raia+Maguaré son una comunidad multiétnica (está conformada por familias de los pueblos Uitoto, Bora y Tatuyo), con predominancia de las etnias Uitoto y Bora, las cuales están incluidas en el auto 004 de 2004 emanado por la Corte Constitucional, como dos de los 34 pueblos indígenas “en riesgo de exterminio por desplazamiento o muerte natural o violenta de sus integrantes” (Corte Constitucional, 2009).

Las familias que la integran son descendientes de aquellos indígenas que sobrevivieron las afectaciones de la fiebre del caucho, y que fueron objeto de diferentes de procesos de occidentalización a partir de su reclusión en el orfanatorio que se creó en las instalaciones de la Casa Arana, administrado por misioneros católicos capuchinos y de subsecuentes atropellos en su identidad cultural relacionados con el sometimiento al cristianismo, el maltrato por hablar su idioma autóctono o la llegada de nuevas bonanzas comerciales por la explotación de los recursos naturales existentes en su territorio.

Aunque en el año 1988 finalmente vieron reconocido legalmente su territorio con la constitución del Resguardo Indígena Predio Putumayo, protocolizado mediante la resolución n.º 030 del 06 de abril de ese año proferida por el INCORA, en extensión aproximada de 5.818.702,5 hectáreas, acción que habría de garantizar la pervivencia de su pueblo, ya que de acuerdo con sus creencias “quitarle la tierra a los Uitotos es matarlos” (Kuetgaje, 2012, p. 16), esta comunidad sería afectada nuevamente, esta vez por la incidencia del conflicto armado interno que vivía el país.

Como resultado de esta situación de conflicto, los Uitoto Fe+Raia+ de Maguaré, liderados por el señor Santiago Clodualdo Kuetgaje Nevake, indígena oriundo del corregimiento de La Chorrera, Amazonas, debieron salir desplazados de su territorio por amenazas de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo), iniciando un viaje fluvial y terrestre desde el corregimiento de La Chorrera en el departamento del Amazonas hacia la ciudad de Bogotá, el día 13 de marzo de 2003, para luego seguir su desplazamiento hacia la ciudad de Villavicencio.

En su situación de vulnerabilidad, unos meses después de llegar a los llanos de Colombia y con la convicción de evitar engrosar los cordones de miseria de la ciudad, la comunidad Uitoto Fe+Raia+ de Maguaré inició el desarrollo de actividades de turismo étnico en el bioparque Los Ocarros, institución de propiedad social que propicia el encuentro con fauna y flora de la Orinoquía Colombiana en un entorno natural de la ciudad de Villavicencio (Ocarros, 2017), donde inicialmente contaban a los visitantes sus experiencias y conocimientos sobre flora y fauna amazónica y más adelante incluyeron relatos de tipo mitológico sobre su cultura y talleres de diseño y tejido indígena.

A partir de este trabajo, la comunidad liderada por el señor Kuetgaje decidió emprender un proyecto etnoturístico como parte de su plan de vida, el cual deseaba desarrollar en la ciudad de Villavicencio. Para ello, el 6 de julio del año 2006, siguiendo el trámite regular establecido para la legalización de territorios indígenas, solicitaron al INCODER como aspiración territorial, la adquisición de un predio para la constitución de su resguardo en el municipio de Villavicencio, con características agronómicas que les permitieran el cultivo de especies nativas de la región, así como con la extensión suficiente para la construcción de una maloca, la ubicación de viviendas para las 16 familias que integran la comunidad y la construcción de cabañas y atracciones deportivas para el alojamiento de visitantes externos a su proyecto etnoturístico. Esta solicitud, que no fue atendida por dicha entidad, fue reiterada el 20 de marzo de 2007 mediante solicitud de reubicación de la comunidad ante el entonces ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias.

Al ver que su solicitud no era tenida en cuenta, la comunidad decidió tomar un predio bajo la modalidad de arrendamiento para la creación del Centro Cultural Indígena de Villavicencio El Maguaré, contrato que no fue respetado por el propietario del predio, quien solicitó a la alcaldía de Villavicencio la realización de una diligencia para el desalojo de la comunidad.

Frente a esta situación adversa, la comunidad, asesorada por el estudiante de derecho Andrés Felipe Rivera, empleó como mecanismo para la reivindicación de sus derechos la instauración de una acción de tutela, la cual fue presentada el día 7 de septiembre de 2010 y complementada por el consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás seis días después, solicitándose como medida cautelar, la suspensión inmediata de la orden de desalojo de la comunidad. Como resultado de esta acción, el Juzgado Cuarto Civil de Circuito resolvió:

Tutelar los derechos fundamentales de los Uzeci Fe+Raia+, ordenando suspender por el término de dos (2) meses la orden de desalojo, ordenando también la reubicación de esta comunidad a uno de los predios de la alcaldía de Villavicencio, mientras se daba la reubicación definitiva de esta comunidad.  
(Kuetgaje, 2012, p. 168)

Teniendo en cuenta que el nuevo plazo para el desalojo se acercaba y que el INCODER aún no daba respuesta al requerimiento de la comunidad para la adquisición y legalización de un predio, los Uitoto Fe+Raia+ instauraron una segunda acción de tutela contra la alcaldía de Villavicencio, que fue fallada a favor nuevamente y que impediría su desalojo hasta que el gobierno los llevara definitivamente a un nuevo resguardo.

Este fallo dejaría como único responsable de atender a la comunidad Uitoto Fe+Raia+ al INCODER, entidad que continuaba incumpliendo la atención a la solicitud presentada para la constitución de un nuevo resguardo, por lo que se decidió instaurar una tercera acción de tutela, esta vez contra el INCODER para que “cumpliera de manera urgente y rápida con la adquisición y entrega del terreno mediante titulación del resguardo a la comunidad Uzeci Fe+Raia+” (Kuetgaje, 2012, p. 181).

Así, el día 6 de julio de 2011, la Sala Civil — Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, resolvió en fallo de tutela lo siguiente:

Segundo: ordenar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, que dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la notificación del presente fallo, debe adelantar, adquirir, titular y entregar un predio que se acomode a las necesidades de la comunidad indígena Uitoto Fe+Raia+.

De esta manera, en cumplimiento de dicho mandato judicial, el INCODER finalmente adelantó los trámites pertinentes y adquirió mediante escritura pública n.º 995 del 14-08-2012 de la Notaría Única de Madrid-Cundinamarca, el predio denominado Lote Altagracia que fue entregado a la comunidad el día 17 de agosto de 2012, e inició las diligencias administrativas para su legalización como resguardo a la comunidad Uitoto Fe+Raia+.

Como resultado de la labor adelantada, el consejo directivo del INCODER en sesión del día 16 de diciembre de 2014 (8 años después de la solicitud inicial de constitución de resguardo), aprobó mediante acuerdo n.º 347 “Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Maguaré integrado por las familias de los pueblos Huitoto, Tatuyo y Bora, con un predio del Fondo Nacional Agrario, localizado en jurisdicción del municipio de Villavicencio, Departamento del Meta”, la constitución del Resguardo Indígena Maguaré de la comunidad Uitoto Fe+Raia+ con una extensión de 46,07 hectáreas en beneficio de las 16 familias que conforman la comunidad.

Finalmente, como resultado de la lucha de la comunidad y del uso de estrategias jurídicas, los Uitoto Fe+Raia+ consiguieron el reconocimiento de su derecho al territorio, significando “uno de los momentos de más felicidad para esta comunidad indígena” (Kuetgaje, 2012, p. 186).

## LA MINGA LA MARÍA: LA MOVILIZACIÓN COMO MECANISMO PARA LA REIVINDICACIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

Según Luis Fernando Arias, consejero mayor de la ONIC, “más del 70 % de los acuerdos pactados con el gobierno en tres años de negociación no se han cumplido” (*¿Por qué marchan los indígenas colombianos?*, 2013, párr. 2). Por su parte, Dora Tavera, vocera de la misma organización, señaló, “tenemos pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural. En este momento tenemos pueblos que tienen menos de 50 personas. Es una movilización que busca la pervivencia de los pueblos indígenas” (*La lucha de los indígenas en Colombia*, 2013).

Estas declaraciones por parte de Arias y Tavera se hicieron en el marco de la “minga social indígena y popular por la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía”, que se llevó a cabo en el mes de octubre de 2013 en la hacienda La María en el municipio de Piendamó, Cauca y que incluyó el taponamiento durante 10 días de la carretera Panamericana que une al sur con el centro del país.

La minga (de pensamiento), de acuerdo con el Consejo Regional Indígena del Huila, “es la construcción de lazos de unidad de diferentes personas o pueblos, concentrada en un solo trabajo mediante el diálogo para exigir cualquier violación o irregularidad que presente hacia la persona y hacia el territorio”, (CRIHU, 2017). Tuvo el carácter de “Movilización Indígena Nacional” (ONIC, 2017) y la participación de 40.000 indígenas aproximadamente. Presentó un pliego de peticiones de 5 puntos de negociación, entre los que se encontró el de autonomía política, jurídica y administrativa de sus territorios. En este tema, la ONIC denunció un “incumplimiento de las normas nacionales sobre constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos”, y reconoció “600 procesos detenidos de constitución de resguardos y 800 solicitudes de compra de tierras, que equivalen a 800.000 hectáreas” (*¿Por qué marchan los indígenas colombianos?*, 2013, párr. 7).

De la misma manera, se llamó la atención sobre el incumplimiento del gobierno al compromiso asumido a través del decreto 982 de 1999, de asignar anualmente un presupuesto para superar las necesidades presentadas por estas comunidades, quienes de acuerdo con el CRIC, “tienen un déficit de más de 200 mil hectáreas, de las

cuales, según el documento, no les han cumplido ni con el 30%” (Bolaños, 2013, párr. 3).

Luego de contar con la presencia de varios de los ministros del gabinete del presidente Juan Manuel Santos durante las jornadas de negociación de esta minga, se suscribió el “acta de acuerdos logrados entre los pueblos indígenas que participaron en la minga social indígena y popular y el gobierno nacional - 19 al 23 de octubre de 2013”. Esta nueva acta de acuerdos entre el gobierno nacional y las comunidades indígenas contiene 30 acuerdos, entre ellos el siguiente que estableció:

Para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, el gobierno nacional se compromete a documentar, evacuar y presentar al Consejo Directivo del INCODER, como meta 400 expedientes sobre ampliación, constitución, y saneamiento de resguardos indígenas. Para lo cual se contará con el apoyo de un equipo de 25 personas, que será financiado y gestionado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura. Plazo seis meses. (Acuerdo n.º 4)

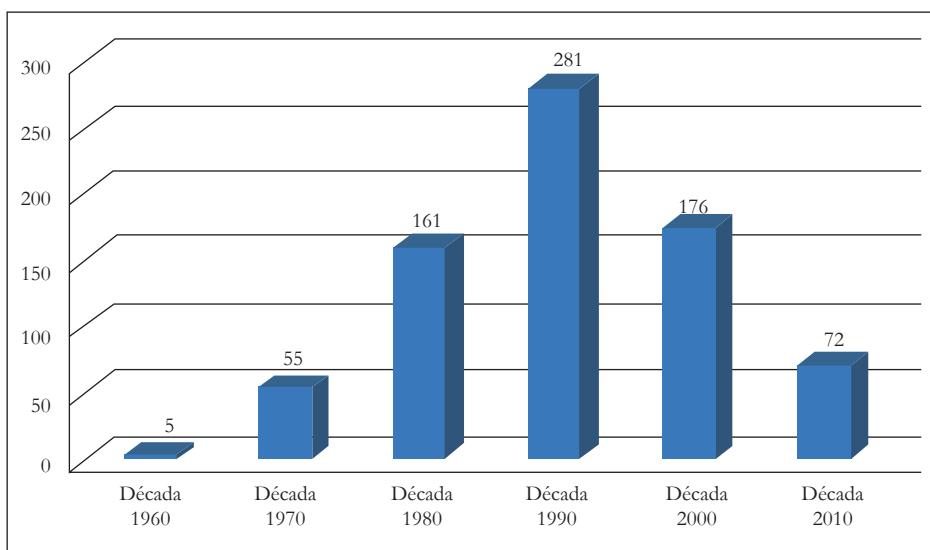
En entrevista con el periódico *El Espectador* realizada durante la minga, Wálter Aldana, asesor en resolución de conflictos de la gobernación del Cauca, opinó que los acuerdos firmados décadas atrás fueron:

Firmados por salir del paso, y aunque el gobierno del presidente Santos quiere cumplir con esos pliegos, hay una gran preocupación sobre el tema de las mesas que está generando una serie de viajes de ministros al Cauca, sin que esté claro en el tiempo el nivel de efectividad de ese mecanismo. (Bolaños, 2013, párr. 6)

Esta situación se evidencia al revisar el avance histórico de constitución de resguardos indígenas desde 1960 a la fecha, donde la década de 1990 tuvo el mayor avance con la constitución de 281 resguardos y donde el avance más reciente da cuenta de 72 constituciones y ampliaciones entre 2010 y 2016 (figura 7).

Es entonces cuando surge la inquietud sobre la posibilidad de cumplimiento real de presentación de 400 procesos para constitución y ampliación de resguardos en un plazo de seis meses, y cuáles fueron los elementos de planeación utilizados para asumir este compromiso, más aún, cuando durante los primeros 3 años del gobierno de Juan Manuel Santos solo se habían legalizado 40 resguardos, siendo el año 2012 el de mayor efectividad con 16 procesos culminados.

Figura 7. Procesos de constitución y ampliación culminados por décadas



Fuente: elaboración propia basado en INCODER (2016)

En ese orden, siguiendo el avance al cumplimiento de este nuevo compromiso firmado el 23 de octubre de 2013 en el marco de la minga, se evidenció que, pasados los seis meses de plazo pactados, el gobierno nacional no presentó avances en torno a la presentación de los 400 trámites de constitución y ampliación concertados. Este incumplimiento se prolongó durante todo el año 2014 y parte de 2015, por lo que las comunidades exigieron por parte del gobierno nacional la suscripción de una nueva acta de fecha 7 de septiembre de 2015, en la que se acordó un nuevo plazo para la

culminación de los 400 trámites durante los años 2016, 2017 y 2018 (133 en cada año), compromiso que de acuerdo con la información suministrada por el INCODER y la ANT no tiene avance a la fecha, contando únicamente con la priorización de 201 expedientes que se encuentran en diferentes etapas del procedimiento y que deben surtir todas las etapas del procedimiento antes de ser presentados ante el Consejo Directivo de esa entidad.

## CONCLUSIONES

A la luz del análisis realizado y de la observación de los ejemplos expuestos, se puede concluir que los mecanismos de presión social o jurídica empleados por parte de los grupos indígenas para el logro de los acuerdos pactados tiene un alcance limitado, en el que a pesar de haber ganado el reconocimiento por parte del gobierno nacional y de haber concertado en diferentes instancias los compromisos para la legalización de sus territorios, los avances presentados por el gobierno no se ajustan a los términos pactados, existiendo incluso inobservancias frente a los mandatos de orden legal para su ejecución, como lo son los fallos judiciales en el marco de la Ley 1448 de 2011 o los autos emanados por la Corte Constitucional.

Por otra parte, pese a la permanente asignación presupuestal y la formulación de metas para la constitución y ampliación de resguardos, el incumplimiento a los compromisos pactados con las comunidades indígenas continúa y tiene dentro de sus orígenes la baja asignación presupuestal para el adecuado desarrollo de los programas establecidos para la legalización de tierras a comunidades indígenas, evidenciándose que a partir del estimado para el cumplimiento de los objetivos (\$710.000 millones) y del valor efectivamente asignado (\$177.219 millones), existe un déficit de \$532.781 millones, los cuales aún están pendientes de aprobación por parte del gobierno nacional.

Esta baja asignación presupuestal se origina en un deficiente ejercicio de planeación prospectiva a partir de la capacidad financiera del Estado, el cual no se realiza de manera previa a la suscripción de nuevos acuerdos para la constitución y ampliación

de resguardos, lo que origina demoras para alcanzar las metas planteadas y genera un mayor inconformismo al interior de las comunidades indígenas, quienes al ver vulnerada su confianza, deciden manifestarse a través de acciones legales como la interposición de acciones populares o de tutela o mediante acciones de hecho por la reivindicación de sus derechos.

La legalización de tierras a comunidades indígenas a través de la constitución y ampliación de resguardos es un proceso complejo. En tal sentido, el Estado debe garantizar las condiciones para la búsqueda de mecanismos que permitan la concertación con los pueblos en el marco de su enfoque diferencial, por lo que debe analizarse la posibilidad de repensar las estrategias de planeación para el adecuado cumplimiento de los acuerdos suscritos.

Aunque los avances en legalización de tierras son significativos, a la fecha no existe una perspectiva real del horizonte definitivo de constitución y ampliación de resguardos indígenas en Colombia, situación que es tema de interés tanto para el gobierno nacional representado en el Departamento Nacional de Planeación DNP y los Consejos Directivos del INCODER y la ANT, como para las comunidades representadas por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI.

En tal sentido, es necesaria la realización de estudios en los niveles local y regional sobre la situación actual de los territorios de las comunidades indígenas, que permitan tener una visión nacional, no solo del contexto socioeconómico actual de los pueblos indígenas, sino de las condiciones geográficas de sus territorios, en lo que tiene que ver con extensión legalizada y actualización de linderos, elementos fundamentales para la determinación de las necesidades reales de tierras de estas comunidades hacia el futuro.

De esta manera, se propone el desarrollo del estudio “caracterización y delimitación de territorios de los pueblos indígenas”, que permita tener claridad acerca de:

La cantidad y calidad de tierras ocupadas por las comunidades indígenas, el uso y manejo que a las mismas se les está dando, la necesidad de tierras

acorde a sus usos y costumbres y las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas. (INCADER, 2014, p. 54)

Estudio que ya ha estado contemplado como parte de los proyectos de inversión de las entidades encargadas desde el año 2013, pero aún no se ha implementado.

La realización de este estudio a partir de ejercicios participativos, planificados y concertados con las comunidades indígenas en los escenarios establecidos para tal fin, es de gran importancia para la identificación de aspectos de ordenamiento territorial ancestral, para la caracterización de los componentes físico, social, económico y ambiental de los territorios y la elaboración de un estimativo presupuestal y del plazo requerido para atender las necesidades y aspiraciones territoriales de los pueblos indígenas, herramientas fundamentales para la formulación de políticas públicas encaminadas hacia la consolidación de un plan de atención integral de legalización de tierras a comunidades indígenas con objetivos, metas e indicadores claros hacia el futuro.

En tal sentido, dentro de la metodología para la realización del ejercicio se incluye una etapa previa que contempla la conformación de equipos de trabajo, la formulación del cronograma correspondiente, el diseño de formatos para la recolección de información y la definición de los lineamientos de planeación para la puesta en marcha de la propuesta en los niveles regional y nacional. Una vez se cuente con estos elementos, se desarrollarían las fases operativas iniciando con la recolección de información secundaria a partir de estudios socioeconómicos y etnológicos realizados por entidades como el INCORA, el INCADER y el Ministerio del Interior, así como otros documentos o investigaciones académicas.

La segunda fase operativa tiene que ver con la recolección de información primaria en campo mediante la utilización de los formatos diseñados para tal fin, posibilitando la obtención de datos relacionados con la tenencia de la tierra, la necesidad de adquisición de predios, el nivel de vulnerabilidad de cada comunidad y la identificación de amenazas sobre la posesión de los territorios colectivos.

La tercera fase consistirá en la construcción de la línea base de caracterización de los territorios indígenas mediante la sistematización, consolidación y socialización de la información recolectada, para la determinación de las necesidades territoriales de cada pueblo, los estimativos presupuestales para su atención y los plazos reales para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Esta estrategia puede convertirse en el punto de partida para el diseño de acciones concertadas que se encaminen hacia una verdadera planeación de las metas en constitución y ampliación de resguardos, como elemento facilitador para el desarrollo de diálogos efectivos entre el Estado y las comunidades indígenas a través de los mecanismos establecidos para tal fin; estos diálogos, basados en datos reales sobre los alcances institucionales y presupuestales para la ejecución de los programas orientados a satisfacer las necesidades de tierras, facilitarían las acciones de seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, contribuyendo a la pervivencia y conservación de los usos y costumbres de estas comunidades y, en la medida en que se avance en las metas planteadas, fortalecerá la credibilidad del Estado en el desarrollo de sus acciones misionales. En este sentido, de acuerdo con Williner, Sandoval, Frías y Pérez (2012), cabe recordar que:

Sin el diálogo ninguna construcción puede ser sustentable en el tiempo. La lógica del entendimiento debe sobreponerse a la lógica del arbitrio. (...) El lenguaje que se construye colectivamente (el “hablar un mismo idioma” como se dice comúnmente), junto con los lazos de confianza en un marco normativo posible que no nos conduzca al voluntarismo sino al campo de posibilidades concretas, permitirá que el pacto que se construya tenga sostenibilidad en el territorio. (p. 64)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo 347. (16 de diciembre de 2014). *Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Maguaré integrado por familias de los pueblos Uitoto, Tatuyo y Bora, con un predio del Fondo Nacional Agrario, localizado en jurisdicción del municipio de Villavicencio, departamento del Meta.* Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Aylwin, J. (2011). *Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bello, Á. (2004). *Etnicidad y Ciudadanía en América latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

Bolaños, E. A. (15 de octubre de 2013). Las peticiones de la minga indígena. *El Espectador.* Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/peticiones-de-minga-indigena-articulo-452503>

Cimadomore, A. (Julio de 2006). *Pueblos indígenas y pobreza.* Enfoques multidisciplinarios. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Convenio 169 OIT. (7 de junio de 1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.* Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENIO%20169%20DE%20LA%20OIT.%20SOBRE%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20Y%20TRIBALES%20EN%20PAISES%20INDEPENDIENTES.php>

Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). *Auto 004 de 2009.* Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>

Corte Constitucional. (20 de febrero de 2017). *La corte.* Recuperado de <http://www.corte-constitucional.gov.co/lacorte/>

CRIC. (18 de julio de 2016). Origen *del CRIC.* Recuperado de <http://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/origen-del-cric/>

CRIHU. (20 de febrero de 2017). *La minga indígena.* Recuperado de <http://www.crihu.org/2012/09/la-minga-indigena.html>

DANE. (2005). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 1071. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Diario Oficial n.º 49.523. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=62505>

Decreto 1397. (8 de agosto de 1996). *Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 42.853. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=40298>

Decreto 2164. (7 de diciembre de 1995). *Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=59594>

Decreto 982. (10 de junio de 1999) *Por el cual el Gobierno Nacional crea una Comisión para el desarrollo integral de la política indígena, se adoptan medidas para obtener los recursos necesarios y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 43.603. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6528>

Decreto 2363. (7 de diciembre de 2015). *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras - ANT, se fija su objeto y estructura*. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202363%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014*. Bogotá: DNP.

DNP. (4 de abril de 2017). *Datos y estadísticas*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Datos-y-Estadisticas.aspx>

DNP. (28 de marzo de 2017). Plan nacional de 2010-2014. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Duarte, C. (2015). *Desencuentros territoriales. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el Departamento del Cauca*. Cali: INCODER. Pontificia Universidad Javeriana.

INCODER. (2011). *Informe de Gestión 2011*. Bogotá: INCODER.

IGAC. (18 de noviembre de 2016). *Mapas temáticos predefinidos*. Recuperado de <http://sigotn.igac.gov.co/>

INCODER. (2014). *Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional 2014*. Bogotá D. C.: INCODER.

INCODER. (2015). *Situación territorial de las comunidades étnicas en Colombia*. Bogotá: INCODER.

INCODER. (2016). *Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional*. Bogotá.

Jimeno, M. (1992). Los indígenas colombianos, hoy: su situación real, problemas y alternativas. *Credencial Historia*.

Kuetgaje, S. (2010). *El nuevo despertar*. Villavicencio: Comunidad Uitoto Fe+Raia+.

Kuetgaje, S. (2012). *Sueños del pueblo indígena Uitoto en los Llanos de Colombia*. Villavicencio: Alcaldía de Villavicencio.

La lucha de los indígenas en Colombia. (18 de octubre de 2013). *Noticias RCN*. Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/lucha-los-indigenas-colombia>

Ley 135. (13 de diciembre de 1961). *Sobre reforma social agraria*. Diario Oficial n.º 30.691. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_0135\\_1961.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0135_1961.htm)

Ley 1448. (10 de junio de 2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial n.º 48.096. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_1448\\_2011.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_1448_2011.htm)

Ley 1450. (16 de junio de 2011). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.* Diario Oficial n.º 48.102. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_1450\\_2011.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_1450_2011.htm)

Ley 160. (3 de agosto de 1994). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial n.º 41.479. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_0160\\_1994.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0160_1994.htm)

Ley 1753. (9 de junio, 2015). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.* Diario Oficial n.º 49.538. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_1753\\_2015.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_1753_2015.htm)

Ley 21. (4 de marzo de 1991). *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.* Diario Oficial n.º 39.720. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_0021\\_1991.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0021_1991.htm)

Ley 55. (29 de abril de 1905). *Por medio de la cual se aprueba el “Convenio n.º 170 y la recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos Químicos en el trabajo”. Adoptados por la 77 reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra, 1990.* Diario Oficial n.º 40.936. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0055\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0055_1993.html)

Ley 790. (27 de diciembre de 2002). *Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República.* Diario Oficial n.º 45.046. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley\\_0790\\_2002.htm](https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/ley_0790_2002.htm)

López, L. (Octubre de 2004). *Igualdad con dignidad. Hacia nuevas formas de actuación con la niñez indígena en América Latina.* Ciudad de Panamá, Panamá: UNICEF.

Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mincultura. (18 de abril de 2017). *Los Uitoto, hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce.* Recuperado de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358:los-uitoto-hijos-del-tabaco-la-coca-y-la-yuca-dulce&catid=19:atlas-tnico-de-colombia&Itemid=67](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=358:los-uitoto-hijos-del-tabaco-la-coca-y-la-yuca-dulce&catid=19:atlas-tnico-de-colombia&Itemid=67)

Ocarros, B. L. (20 de marzo de 2017). *Visión y misión.* Recuperado de [http://www.bioparquelosocarros.com.co/?page\\_id=30](http://www.bioparquelosocarros.com.co/?page_id=30)

ONIC. (20 de febrero de 2017). *Minga social, indígena y popular. Por la vida, el territorio, la autonomía y la soberanía.* Recuperado de <http://www.onic.org.co/noticias/383>

Pineda, R. (1997). *La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia.* Bogotá.

Pineda, R. (2002). Estado y pueblos indígenas en el siglo XX. La política indigenista entre 1886 y 1991. *Credencial.*

Pineda, R. (2003). La Casa Arana en el Putumayo. El caucho y el proceso esclavista. *Credencial.*

Plant, R., y Hvalkof, H. (2002). *Titulación de tierras y pueblos indígenas.* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD. (2012). *Pueblos indígenas - Diálogo entre culturas. Cuaderno del informe de desarrollo humano Colombia 2011.* Bogotá: PNUD.

¿Por qué marchan los indígenas colombianos? (15 de octubre de 2013). *Semana.* Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/marcha-indigenas-colombia/361139-3>

Presidencia. (20 de febrero de 2017). *¿Qué son los acuerdos para la prosperidad?* Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Regiones/Acuerdos/Paginas/AcuerdosparalaProsperidad.aspx>

Quina. (24 de abril de 2017). *Propiedades medicinales.* Recuperado de <http://www.quina.com.es/propiedades-medicinales>

Sentencia C-595 de 1995. (7 de diciembre de 1995). *Baldíos.* Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-595-95.htm>

Sierra, G. (2011). La fiebre del caucho en Colombia. *Credencial.*

Ulloa, A. (2014). Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: elementos para el análisis en territorios indígenas. En Göbel, B. y Ulloa, A. (Ed.). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, pp. 425-458. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Urbina, F. (2010). *Las palabras del origen. Breve compendio de la mitología de los uitotos.* Bogotá: Ministerio de Cultura.

Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX.* México: Fondo de Cultura Económica.

Williner, A., Sandoval, C., Frias, M., y Pérez, J. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: sugerencias metodológicas para su construcción.* Santiago de Chile: Cepal.