

La política de territorialidad afrocolombiana

Marcos normativo, institucional e instrumental

Silvio E. Garcés Mosquera



La Revolución Agraria Afrocolombiana

Memorias de la política de territorialidad de las
comunidades negras de Colombia

Tomo II

LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA

Marcos normativo, institucional e instrumental

Silvio E. Garcés Mosquera

Garcés Mosquera, Silvio Emiliano, autor

La revolución agraria afrocolombiana : memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras de Colombia. Tomo II, La política de territorialidad afrocolombiana, marcos normativo, institucional e instrumental / Silvio E. Garcés Mosquera -- Primera edición -- Bogotá : CETA : Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros : OAI, 2023.

Páginas. 120. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-7625-06-8 (versión impresa) -- 978-628-7625-07-5 (versión digital)

1. Territorialidad humana - Política gubernamental - Colombia 2. Afrocolombianos - Situación legal 3. Agricultura y estado - Colombia 4. Reforma agraria - Colombia

CDD: 304.23089960861 ed. 23

CO-BoBN- a1107808

© Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos (CETA)

© Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros

© Observatorio Afrodescendiente Internacional (OAI)

Autor/ investigador principal

Silvio Emiliano Garcés Mosquera

Equipo de apoyo

Mary Lucía Hurtado Martínez

Asistente de investigación

Leonardo Guerra

Asistente de investigación

Sebastián Castillo

Apoyo cartográfico

Raúl Hurtado y Angélica Vaca

Apoyo en gestión documental

Gladys Astrid Jiménez Silva

Apoyo administrativo y financiero

Edición de textos y corrección de estilo

Juan Manuel Navarrete Rodríguez

Diseño gráfico y diagramación

Jorge Leonel Pineda A.

Impresión

Aula de Humanidades

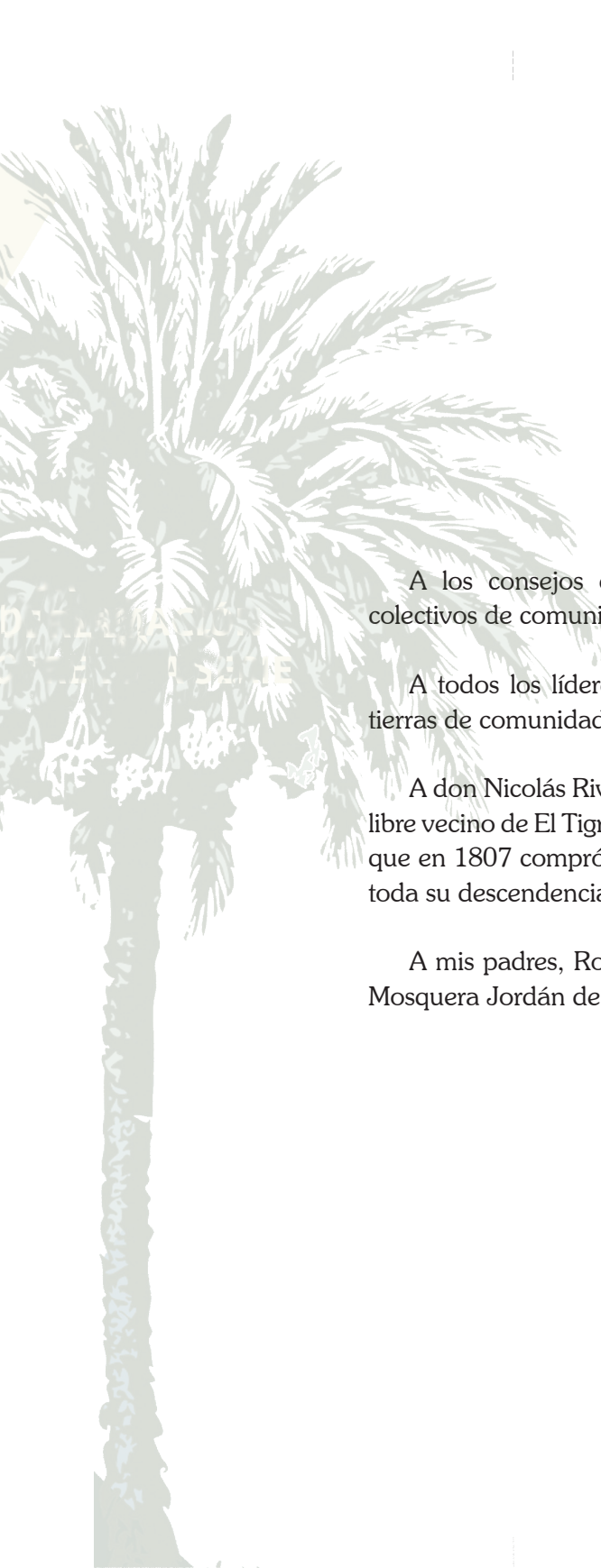
ISBN: 978-628-7625-06-8 (Versión impresa)

ISBN: 978-628-7625-07-5 (Versión digital)

Primera edición, 2023

Bogotá, Colombia

2023



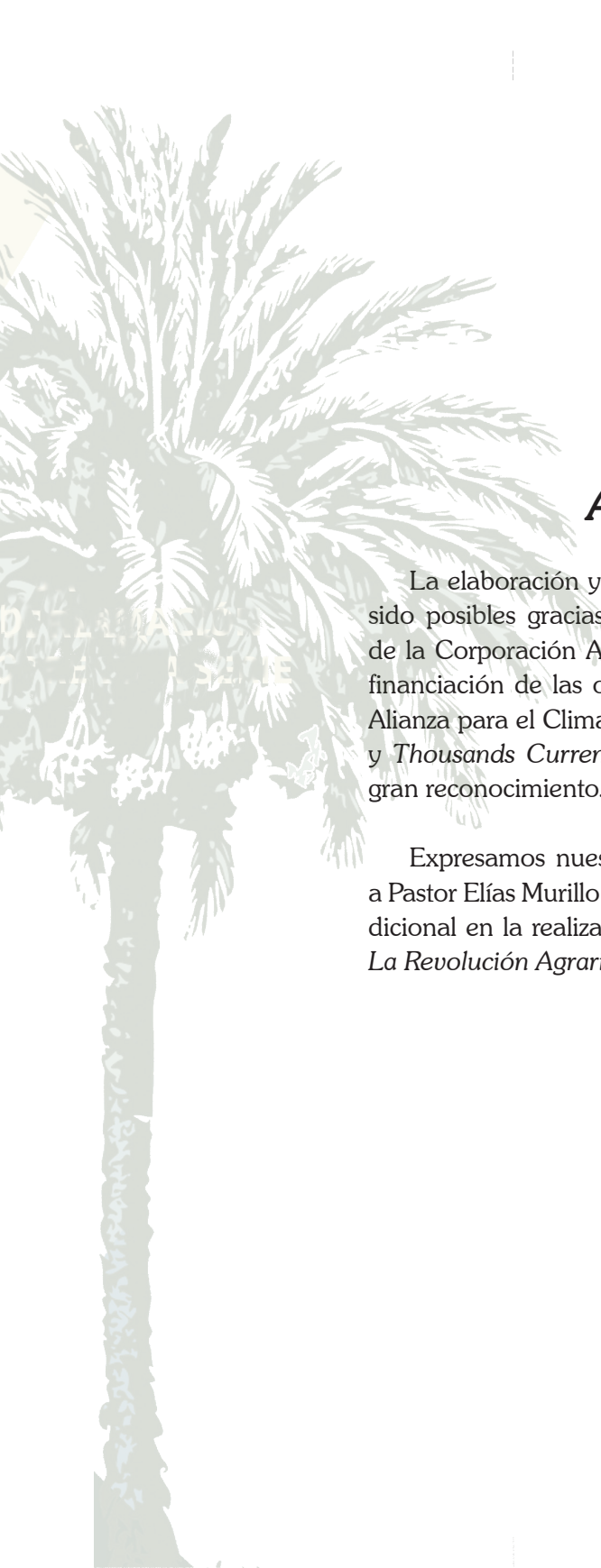
Dedicatoria

A los consejos comunitarios de los territorios colectivos de comunidades negras.

A todos los líderes caídos en las luchas por las tierras de comunidades negras.

A don Nicolás Rivas y Garcés, mi ancestro, negro libre vecino de El Tigre, (provincia de Nóvita-Chocó), que en 1807 compró tierra y libertad para sí, y para toda su descendencia.

A mis padres, Rosalino Garcés Rivas y Arminda Mosquera Jordán de Garcés.



Agradecimientos

La elaboración y publicación de este libro han sido posibles gracias al apoyo técnico y logístico de la Corporación Afrocolombiana Hileros, y a la financiación de las organizaciones internacionales Alianza para el Clima y el Uso de la Tierra (CLUA) y *Thousands Currents*, a quienes expresamos un gran reconocimiento.

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a Pastor Elías Murillo Martínez, por su apoyo incondicional en la realización y publicación de la serie *La Revolución Agraria Afrocolombiana*.



Negro sin nada en tu casa

Yo te he visto cavar minas de oro

—negro sin tierra—.

Yo te he visto sacar grandes diamantes de la tierra

—negro sin tierra—.

Y como si sacaras a pedazos tu cuerpo de la tierra,
te vi sacar carbones de la tierra.

Cien veces yo te he visto echar semillas en la tierra

—negro sin tierra—.

Y siempre tu sudor que no termina
de caer en la tierra.

Tu sudor tan antiguo, pero siempre tan nuevo
tu sudor en la tierra.

Agua de tu dolor que fertiliza
más que el agua de nube.

Tu sudor, tu sudor. Y todo para aquel
que tiene cien corbatas, cuatro coches de lujo,
y no pisa la tierra.

Sólo cuando la tierra no sea tuya,
será tuya la tierra.

Manuel del Cabral



Contenido

Presentación	11
Introducción	15
CAPÍTULO 1	
MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA	19
Las personas, familias y comunidades afrocolombianas como sujetos especiales de derechos territoriales colectivos	23
El territorio como derecho constitucional de las comunidades negras de Colombia	28
La protección de todas las formas de territorialidad de las comunidades afrocolombianas	33
Los instrumentos jurídicos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los territorios colectivos afrocolombianos	41
La restitución de los territorios colectivos afrocolombianos despojados por causa del conflicto armado	44
La compatibilidad entre la territorialidad afrocolombiana y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	45
La propiedad colectiva de los bosques y el derecho de prelación para el aprovechamiento del subsuelo, de las aguas y de la biodiversidad en los territorios colectivos	47

El reconocimiento de las nuevas territorialidades afro-urbanas de las comunidades afrocolombianas	50
La acción de tutela y otras acciones judiciales y administrativas, para la defensa de los derechos territoriales afrocolombianos	51
Procedimiento administrativo especial para demandas territoriales de las comunidades negras	52
 CAPÍTULO 2	
MARCOS INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA	67
La institucionalidad de la Política de territorialidad afrocolombiana	70
Marco instrumental de la Política de territorialidad afrocolombiana	79
La participación afrocolombiana en el Consejo directivo del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras	80
La financiación de la Política de territorialidad afrocolombiana mediante crédito no reembolsable con el Banco Mundial	82
Los consejos comunitarios como máximas autoridades de administración de los territorios colectivos	82
 Conclusiones	97
 Referencias	99
 Anexo	101

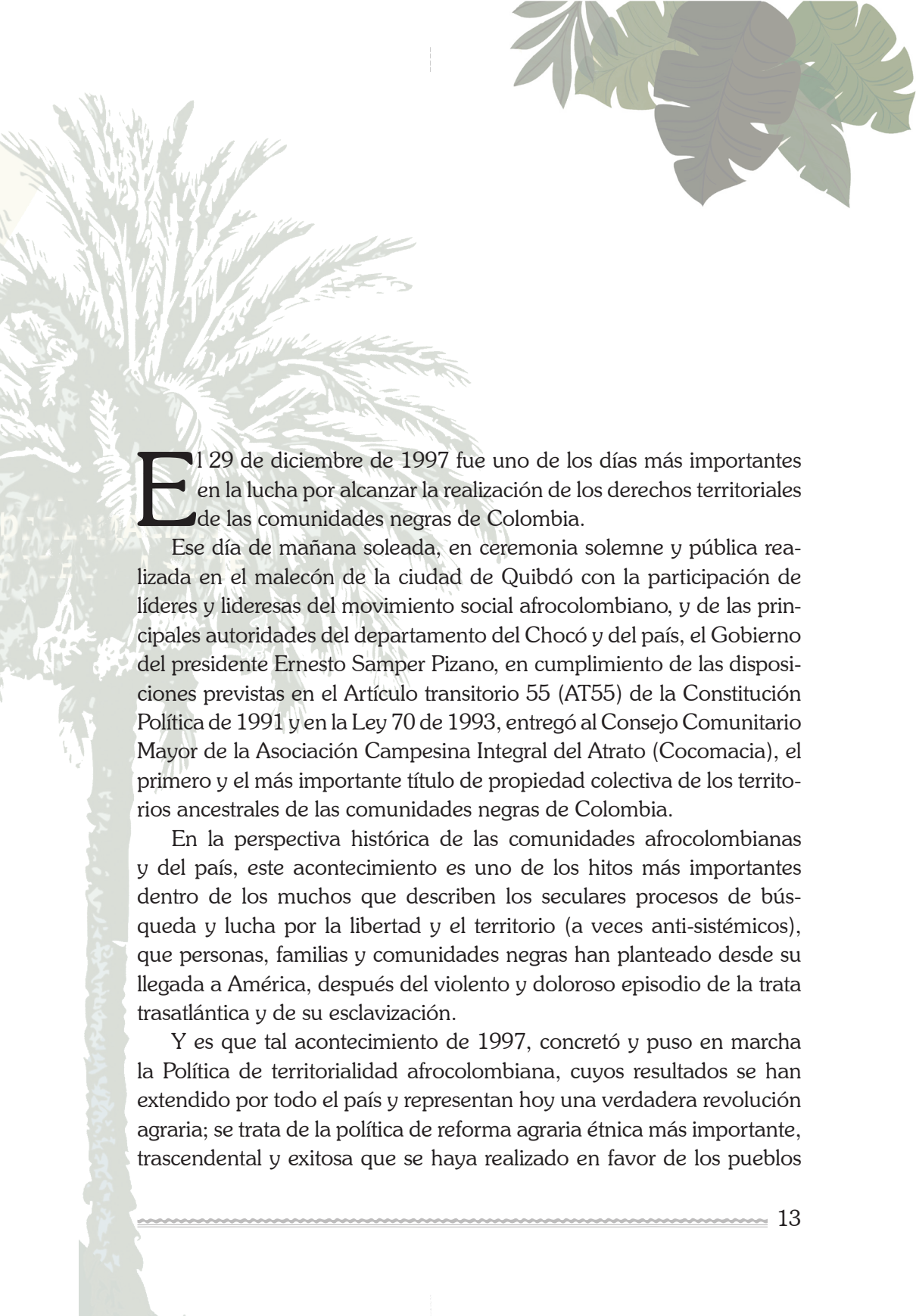


PRESENTACIÓN



Archivo personal del autor





El 29 de diciembre de 1997 fue uno de los días más importantes en la lucha por alcanzar la realización de los derechos territoriales de las comunidades negras de Colombia.

Ese día de mañana soleada, en ceremonia solemne y pública realizada en el malecón de la ciudad de Quibdó con la participación de líderes y lideresas del movimiento social afrocolombiano, y de las principales autoridades del departamento del Chocó y del país, el Gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano, en cumplimiento de las disposiciones previstas en el Artículo transitorio 55 (AT55) de la Constitución Política de 1991 y en la Ley 70 de 1993, entregó al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), el primero y el más importante título de propiedad colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras de Colombia.

En la perspectiva histórica de las comunidades afrocolombianas y del país, este acontecimiento es uno de los hitos más importantes dentro de los muchos que describen los seculares procesos de búsqueda y lucha por la libertad y el territorio (a veces anti-sistémicos), que personas, familias y comunidades negras han planteado desde su llegada a América, después del violento y doloroso episodio de la trata trasatlántica y de su esclavización.

Y es que tal acontecimiento de 1997, concretó y puso en marcha la Política de territorialidad afrocolombiana, cuyos resultados se han extendido por todo el país y representan hoy una verdadera revolución agraria; se trata de la política de reforma agraria étnica más importante, trascendental y exitosa que se haya realizado en favor de los pueblos

afrodescendientes, tal como se resaltó en el informe colombiano ante la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO, realizada en Porto Alegre (Brasil) en 2006.

Para 2022, la Política de territorialidad afrocolombiana ha alcanzado la titulación de 5.692.566 ha, correspondientes a 236 títulos colectivos que benefician a ochenta y siete mil doscientas cuarenta y nueve familias, integradas por más de medio millón de personas. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tramita actualmente 407 solicitudes de titulación colectiva, con un área total aproximada de 808.262 ha, para sesenta mil setecientos treinta y dos familias afrocolombianas.

Entre los títulos colectivos expedidos y los que se encuentran en trámite, se alcanza un consolidado de 643 títulos para 147.981 familias, con más de seis millones quinientas mil hectáreas que representan aproximadamente el 6% de la superficie total del territorio colombiano, calculado en 114 millones de hectáreas.

Por tanto, el proyecto Afrocolombia: territorio, ambiente y desarrollo sostenible, presenta una serie de cuatro tomos que dan cuenta de dicha revolución agraria, mediante la sistematización y documentación de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana. Esta serie pretende mostrar el proceso de titulación colectiva que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la actual ANT, han venido ejecutando durante los últimos 28 años, para atender las demandas territoriales de las comunidades negras.

Se trata de dar cuenta de los avances y limitaciones, así como de los logros, retos y perspectivas de la Política, entendida como experiencia exitosa y relevante en materia de derechos territoriales de grupos étnicos, concebida y aplicada en Colombia, pero replicable en cualquier otro lugar del mundo.

Este proyecto editorial ha sido gestionado mediante una alianza entre el Centro de Estudios de Territorialidad Afrocolombiana (Ceta), la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros y el Observatorio Afrodescendiente Internacional (OAI), con la financiación de la Alianza por la Tierra y el Clima (Clua) y *Thousand currents*.

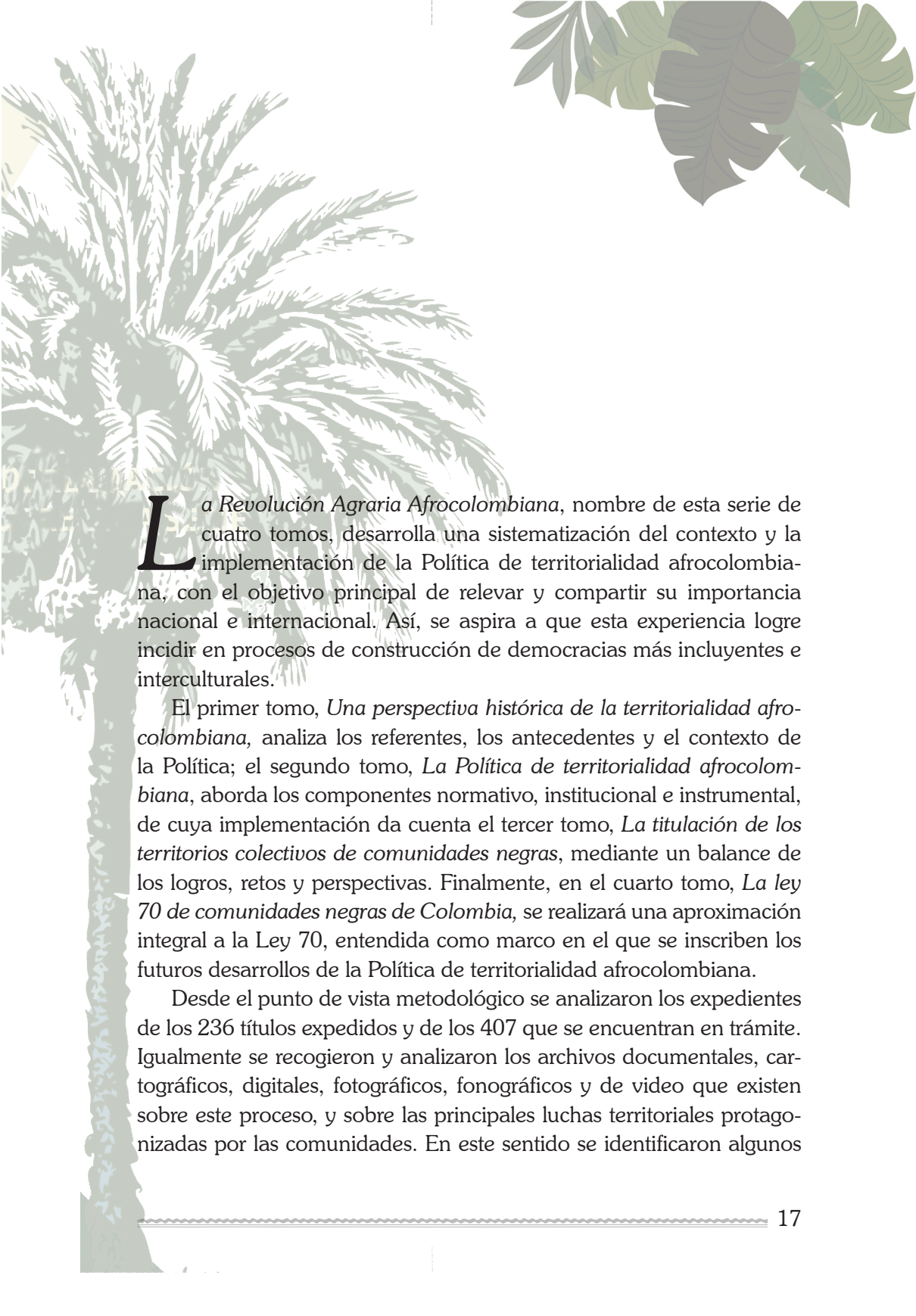


INTRODUCCIÓN



Fotografía proporcionada por:
El Observatorio de Territorios Étnicos de la Universidad Javeriana





La *Revolución Agraria Afrocolombiana*, nombre de esta serie de cuatro tomos, desarrolla una sistematización del contexto y la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, con el objetivo principal de relevar y compartir su importancia nacional e internacional. Así, se aspira a que esta experiencia logre incidir en procesos de construcción de democracias más incluyentes e interculturales.

El primer tomo, *Una perspectiva histórica de la territorialidad afrocolombiana*, analiza los referentes, los antecedentes y el contexto de la Política; el segundo tomo, *La Política de territorialidad afrocolombiana*, aborda los componentes normativo, institucional e instrumental, de cuya implementación da cuenta el tercer tomo, *La titulación de los territorios colectivos de comunidades negras*, mediante un balance de los logros, retos y perspectivas. Finalmente, en el cuarto tomo, *La ley 70 de comunidades negras de Colombia*, se realizará una aproximación integral a la Ley 70, entendida como marco en el que se inscriben los futuros desarrollos de la Política de territorialidad afrocolombiana.

Desde el punto de vista metodológico se analizaron los expedientes de los 236 títulos expedidos y de los 407 que se encuentran en trámite. Igualmente se recogieron y analizaron los archivos documentales, cartográficos, digitales, fotográficos, fonográficos y de video que existen sobre este proceso, y sobre las principales luchas territoriales protagonizadas por las comunidades. En este sentido se identificaron algunos

casos emblemáticos como los del Alto Mira y Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó, Cocomacia, Acadesan, Naya, Orika, La Plata Bahía Málaga, Acaba, entre otros.

Desde el punto de vista temático, en este segundo tomo de la serie se desarrollan dos capítulos: el primero presenta el marco normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana. Aquí se analiza, en el contexto del constitucionalismo de la diversidad, el marco constitucional, legislativo, reglamentario y jurisprudencial que en las últimas tres décadas, han expedido el Congreso de la República, los distintos gobiernos nacionales, las altas cortes y la jurisdicción internacional, sobre la titulación colectiva y la territorialidad afrocolombiana, lo que ha permitido erigir al pueblo afrocolombiano como sujeto de derechos étnicos y territoriales colectivos y, con ellos, redefinir los derechos fundamentales a la identidad cultural, a la Consulta previa, al desarrollo sostenible y a la subsistencia económica.

El segundo capítulo presenta los marcos institucional e instrumental de la Política de territorialidad afrocolombiana. Se describe el proceso preparatorio para la ejecución de esta Política en el periodo comprendido entre 1993 y 1996, con la creación y puesta en marcha de la institucionalidad necesaria para adelantar los procesos de titulación colectiva; la asignación de competencias institucionales; la definición de los aspectos financieros y presupuestales; la organización de las comunidades negras destinatarias de esta Política y la conformación de los consejos comunitarios, así como la definición de metas e indicadores de la titulación colectiva para el país y para el Pacífico colombiano.

Finalmente se presentan las conclusiones de este segundo tomo de *La Revolución Agraria Afrocolombiana*, base para el análisis contenido en el Tomo III relativo al proceso de implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, sus resultados y logros, así como los retos y propuestas para su fortalecimiento.



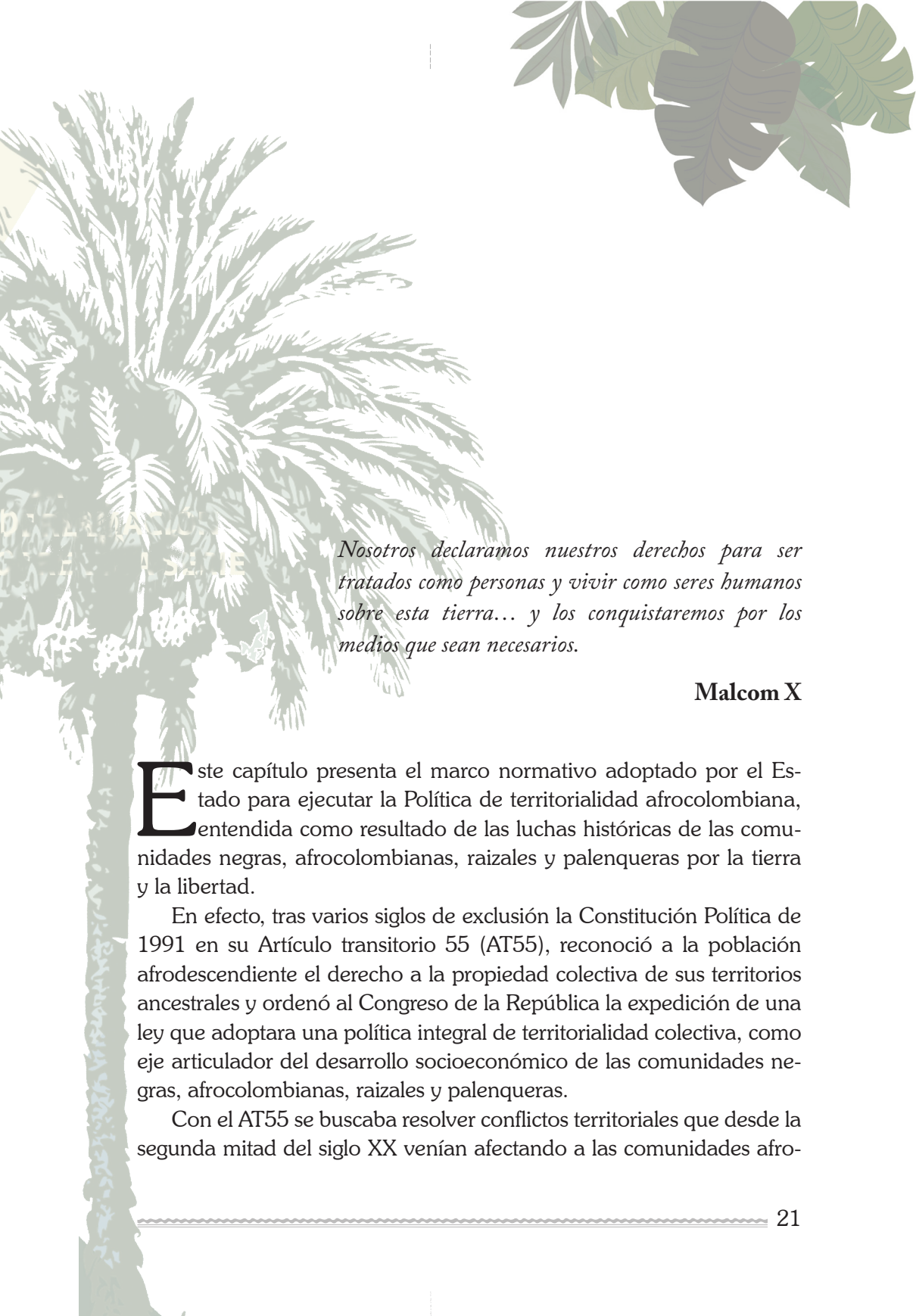
CAPÍTULO 1

Marco normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana



Vereda Caño la Ocho, Zaragoza, Antioquia
17 de febrero de 2018
Luz Stella Murillo





Nosotros declaramos nuestros derechos para ser tratados como personas y vivir como seres humanos sobre esta tierra... y los conquistaremos por los medios que sean necesarios.

Malcom X

Este capítulo presenta el marco normativo adoptado por el Estado para ejecutar la Política de territorialidad afrocolombiana, entendida como resultado de las luchas históricas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por la tierra y la libertad.

En efecto, tras varios siglos de exclusión la Constitución Política de 1991 en su Artículo transitorio 55 (AT55), reconoció a la población afrodescendiente el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales y ordenó al Congreso de la República la expedición de una ley que adoptara una política integral de territorialidad colectiva, como eje articulador del desarrollo socioeconómico de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Con el AT55 se buscaba resolver conflictos territoriales que desde la segunda mitad del siglo XX venían afectando a las comunidades afro-

colombianas, como resultado del control territorial y las explotaciones intensivas que en materia agrícola, minera, forestal y ganadera, ejercían personas y empresas nacionales y extranjeras en sus territorios ancestrales, sustentados en permisos y concesiones otorgados por distintos gobiernos nacionales.

Por tanto, esta presentación del marco normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana aborda y desarrolla los siguientes asuntos:

- Analiza las normas constitucionales, legales y reglamentarias nacionales, y el marco jurídico internacional que regulan el reconocimiento de los pueblos afrocolombianos como sujetos colectivos de derechos territoriales.
- Investiga otras normas constitucionales, legales y reglamentarias que, después de la Ley 70 de 1993, han desarrollado la reglamentación de los derechos territoriales afrocolombianos.
- Valora el derecho al territorio como un derecho constitucional fundamental de las comunidades afrocolombianas.
- Analiza las normas que incorporan y protegen todas las formas de territorialidad de los pueblos afrodescendientes de Colombia.
- Valora los instrumentos jurídicos de constitución, saneamiento, ampliación, restitución y restructuración de los territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por las poblaciones afrodescendientes del país.
- Analiza la compatibilidad de la titulación colectiva con las áreas del Sistema de parques nacionales naturales, otras áreas protegidas y zonas de reserva forestal, donde ancestralmente se encuentran establecidas comunidades afrodescendientes.
- Visibiliza la propiedad colectiva de los bosques en favor de las comunidades afrodescendientes y el derecho de prelación tanto para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo, como para la utilización y aprovechamiento de las aguas y la biodiversidad existentes en ellos.

- Estudia las diversas acciones judiciales como las de tutela o de amparo, las acciones populares o de grupo, y las acciones judiciales de cumplimiento, que las comunidades o sus miembros pueden ejercer cuando consideren vulnerados sus derechos.
- Examina las competencias políticas, territoriales, ambientales, administrativas, fiscales, policiales, electorales y de prestación de servicios de los consejos comunitarios, como máximas autoridades de administración de los territorios colectivos.
- Revisa los procedimientos para la titulación colectiva.

LAS PERSONAS, FAMILIAS Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS COMO SUJETOS ESPECIALES DE DERECHOS TERRITORIALES COLECTIVOS

En Colombia existe un marco normativo integrado por normas constitucionales, legales y reglamentarias, que reconoce a la población afrodescendiente como sujeto colectivo y especial de derechos territoriales. Es por ello que en este aparte se analizan las normas y la evolución jurisprudencial que se han expedido en las tres últimas décadas, para el desarrollo de la Política de territorialidad afrocolombiana.

Normas constitucionales que reconocen los derechos territoriales afrocolombianos

El marco normativo que incorpora el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, incluye distintas normas de carácter constitucional, más allá del AT55.

Tabla 1. **Marco constitucional de la Política de territorialidad afrocolombiana**

No.	Norma	Descripción
1.	Preámbulo de la Constitución	La Política de territorialidad afrocolombiana se sustenta en el preámbulo de la Constitución de 1991, al estar orientada al cumplimiento del mandato que busca asegurar a la población colombiana “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”.
2.	Artículo 1	La Política de territorialidad afrocolombiana se sustenta en que “Colombia es un Estado social de derecho, (...) democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.
3.	Artículo 2	Esta Política también se sustenta en los “fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”.
4.	Artículo 7	Mediante el cual “El Estado Colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.
5.	Artículo 8	Mediante el cual se ordena la protección de todas las etnias y culturas que conviven en el territorio nacional.
6.	Artículo 13	Mediante el cual se consagra el principio de igualdad y se establece para el Estado la obligación de promover las condiciones para que la población colombiana pueda gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de raza o grupo étnico al que pertenezcan.
7.	Artículo 63	Mediante el cual se establece el carácter jurídico de las “tierras comunales de grupos étnicos” (...), como “inalienables, imprescriptibles e inembargables”.
8.	Artículo 176	Mediante el cual se establece la circunscripción especial afrodescendiente, para elegir a la Cámara de Representantes dos personas avaladas por los consejos comunitarios titulares de la propiedad colectiva.
9.	Artículo 330	Mediante el cual se establece que los territorios indígenas y los de los demás grupos étnicos “estarán gobernados por consejos, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades (...)”.

10.	Artículos 285 y 286	Mediante el artículo 285 se establece que “fuera de la división general del territorio, habrá las [divisiones territoriales] que determine la ley (...)”. Esta norma abre la posibilidad de que por vía legal se puedan constituir entidades territoriales afrocolombianas. El artículo 286 establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
11.	Artículo 310	Reconoce la propiedad territorial raizal de las comunidades afrodescendientes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
12.	Artículo transitorio 55 (AT55)	Por el cual se ordena al Congreso de la República, la expedición de “una ley especial que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”.

Marco jurídico internacional de los derechos territoriales afrocolombianos

Este marco jurídico integra diversos convenios y declaraciones internacionales que han sido suscritos por el Estado colombiano y que forman parte del bloque de constitucionalidad, lo cual establece la obligación expresa de avanzar en el reconocimiento de los derechos a la tierra y al territorio de las comunidades afrocolombianas, y de adoptar medidas de discriminación positiva en su favor. Se relacionan en la Tabla 2:

Tabla 2. Marco jurídico internacional de la Política de territorialidad afrocolombiana

No.	Norma	Año	Descripción
1.	Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU	1948	Artículo 7. “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley”.
2.	Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de la ONU	1965	“Artículo 2. (...) Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos,

La Revolución Agraria Afrocolombiana

			con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.
3	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU	1966	“(…) Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley, y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas, protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza (...)”.
4	Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica ¹	1969	“Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.
5.	Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1957	El Convenio 107 de la OIT, primer tratado internacional sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales, en sus artículos 11 al 14, reconoce los alcances y el contenido de los derechos territoriales de las comunidades negras de Colombia (citado en la Sentencia T-955 de 2003, Corte Constitucional).
6	Convenio 169 de la OIT ²		Mediante Sentencia T-955 de 2003, de la Corte Constitucional, se asimilaron los derechos territoriales de los pueblos indígenas a los de los pueblos afrodescendientes.
7	Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial de Durban-Sudáfrica.	2001	“(…) Párrafo 108: Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros”.

¹ Esta Convención entró en vigencia en Colombia el 18 de julio de 1978.

² Este Convenio fue adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Normas legales que reconocen los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas

Si bien la Ley 70 de 1993 constituye el principal instrumento legal de la Política de territorialidad afrocolombiana, existen otras normas que soportan jurídicamente el reconocimiento de estos derechos territoriales. Se presentan en la Tabla 3:

Tabla 3. **Marco legislativo de la Política de territorialidad afrocolombiana**

No.	Norma	Descripción
1.	Ley 70 de 1993	Titulación colectiva de tierras de comunidades negras.
2.	Ley 160 de 1994	Artículos 31 y 48, compra de tierras, clarificación y deslinde de tierras de comunidades negras.
3.	Ley 649 de 2001	Circunscripción especial para consejos comunitarios.
4.	Ley 812 de 2003	Programa especial de compra de tierras.
5.	Decreto Ley 4635 de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras.
5.	Ley 1753 de 2015	• Exoneración y compensación del impuesto predial afrocolombiano. • Creación del subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios. • Destinación de tierras extinguidas para el Pueblo Raizal.
6.	Decreto Ley 902 de 2017	El artículo 2 de este Decreto Ley, hizo extensivos a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los instrumentos de ampliación, saneamiento y reestructuración de sus territorios colectivos.
7.	Ley 1955 de 2019	Plan de choque en titulación colectiva y programa especial de fortalecimiento productivo por 500.000 millones de pesos.
8.	Ley 2069 de 2020	Ley de emprendimiento. Por la cual se impulsan los emprendimientos productivos en los territorios colectivos de comunidades negras.
9.	Ley 2160 de 2021	Por la cual se otorga capacidad de contratación pública a los consejos comunitarios de comunidades negras.

Fuente: elaboración propia con base en las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas.

Normas reglamentarias que reconocen los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas

La dimensión procedimental de la Política de territorialidad afrocolombiana, encuentra su fundamento jurídico en el Decreto 1745 de 1995, compilado actualmente en el Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se establece el procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras para comunidades negras. La Tabla 4 presenta estas normas y otras de carácter procedimental:

Tabla 4. Normas reglamentarias de la Política de territorialidad afrocolombiana

No.	Norma	Descripción
1.	Decreto 1745 de 1995	Mediante el cual se establece el procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras para comunidades negras.
2.	Decreto 1066 de 2015	Mediante el cual se compila el Decreto 1745 de 1995 sobre el procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras para comunidades negras.
3.	Decreto 1640 de 2020	Por el cual se establece el Registro único de consejos comunitarios.
4.	Resolución 06 de 2020	Mediante la cual se adopta la Línea especial de créditos para comunidades negras.

EL TERRITORIO COMO DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

En la Sentencia T-955 de 2003, la Corte Constitucional aclaró que los derechos reconocidos en los convenios 107 y 169 de la OIT para los pueblos indígenas y tribales, son también extensivos a las comunidades negras de Colombia como grupo étnico:

En este sentido procede recordar que de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha sostenido que del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, y que son éstos quienes pueden conservar y

proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta.

Ahora bien, este carácter pluriétnico y cultural de la Nación Colombiana, reconocido en los artículos 1°, 7°, 8° y 10 constitucionales, alude a los pueblos indígenas y tribales, entre éstos a las comunidades negras, así algunas disposiciones constitucionales atinentes al tema nombren únicamente a los primeros, porque los artículos 5°, 13, 16, 63, 68, 70, 72, 79 y 176 del mismo ordenamiento reconocen en igualdad de condiciones a todas las culturas existentes en el territorio nacional, y propenden igualmente por su conservación, investigación, difusión, y desarrollo.

A lo anterior debe agregarse la contribución de la comunidad internacional al proceso de reconocimiento de los grupos étnicos, como colectividades reconocibles, en especial al Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado por la Ley 21 de 1991, en cuanto sus disposiciones permiten reivindicar con claridad el derecho de las comunidades afrocolombianas a ser tenidas como “pueblos”, atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, aunado a que se rigen por sus costumbres y tradiciones, y cuentan con una legislación propia.

Dentro de este contexto, los Estados Partes, entre éstos el Estado colombiano, se encuentran igualmente obligados a respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y de los pueblos tribales, y a contribuir realmente con la conservación del valor espiritual que para todos los grupos étnicos comporta su relación con la tierra y su territorio, entendido este como “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”.

Por ello el instrumento internacional en comento desarrolla ampliamente el derecho de estos pueblos a que los Gobiernos i) determinen sus propiedades y posesiones mediante la delimitación de los espacios efectivamente ocupados, ii) salvaguarden sus derechos a utilizar “las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”.

Está claro, pues, que los pueblos que han venido ocupando las zonas rurales ribereñas de las Cuenca del Pacífico tienen derecho a la delimitación de su territorio..., no sólo porque las previsiones del Convenio 169 de la OIT, a las que se ha hecho referencia, así lo indican, sino porque el artículo 55 Transitorio de la Carta reconoce en estos pueblos, de antemano, la conciencia de identidad tribal, criterio fundamental, aunque no único, para que opere dicho reconocimiento, en los términos del artículo 1° del instrumento internacional.

A la vista de las anteriores consideraciones, deben entenderse entonces las previsiones de la Ley 70 de 1993, destinadas a hacer explícito el reconocimiento previsto en el artículo 55 transitorio del ordenamiento superior.

En armonía con la sentencia citada, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al igual que las comunidades indígenas, tienen derecho de rango constitucional para ser adjudicatarias de las tierras baldías, rurales, ribereñas e insulares que ancestral e históricamente han venido ocupando en la cuenca del Pacífico colombiano y en otras regiones del país. Este derecho está sustentado en el AT55 de la Constitución Política de 1991, en los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989 de la OIT, y en la Ley 70 de 1993.

Igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia T-680 de 2012 (al resolver la acción de tutela interpuesta por el Consejo comunitario de Orika en las Islas del Rosario, Cartagena de Indias), señaló que el derecho a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras es un derecho constitucional fundamental. En efecto, esa Corte le ordenó al Incoder contestar de fondo la solicitud de titulación colectiva presentada por las comunidades negras de Orika, aplicando para ello los criterios de efectividad de derechos fundamentales y preeminencia constitucional.

El criterio de efectividad de los derechos fundamentales consiste en que cualquier solución que las autoridades administrativas adopten frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, debe procurar la realización

efectiva de los derechos constitucionales fundamentales reconocidos en la Constitución de 1991 a esas comunidades. Se pueden resumir así:

- El derecho a la subsistencia.
- El derecho a la integridad de la identidad étnica y cultural.
- El derecho a la propiedad colectiva de las tierras que ocupan o utilizan de algún modo.
- El derecho a la Consulta previa sobre proyectos o decisiones que puedan afectarles.

El derecho a la existencia física o a la subsistencia es de superlativa importancia, análoga a la que reviste el derecho a la vida; con base en él pueden prevenirse acciones que atenten o pongan en riesgo la continuidad o la existencia de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico y como sujeto colectivo de derechos.

Estrechamente ligado al derecho a la subsistencia, surge el de preservar y mantener la identidad étnica y cultural como comunidades negras, el cual se materializa en la preservación de usos, valores y costumbres tradicionales, formas de producción y apropiación del territorio; igualmente se protege aquí su cosmovisión, su historia, su cultura y, en general, todas aquellas características que definen e identifican a las comunidades negras desde el punto de vista sociológico y cultural. Este derecho se deriva del principio establecido en el artículo 7 de la Carta Política.

En conexión directa con los derechos a la subsistencia y a la identidad étnica y cultural, aparece el derecho a la propiedad colectiva de las tierras que ocupan o utilizan las comunidades afrocolombianas. Y como herramienta para la realización y efectividad de los derechos citados, surge el derecho a la Consulta previa, libre e informada, para la adopción de medidas legislativas o administrativas, o para la puesta en marcha de proyectos, obras o actividades que pudieran afectar la subsistencia, la identidad étnica y cultural, o los territorios de comunidades negras.

Respecto al criterio de preeminencia constitucional, la Corte señaló en la Sentencia T-680 de 2012, que los derechos fun-

damentales reconocidos a las comunidades negras como grupo étnico deben ser protegidos bajo este criterio.

Por esta razón amparó por vía de tutela los derechos fundamentales del Consejo comunitario de Orika y ordenó al Incoder que al resolver de fondo la solicitud de titulación colectiva, removiera todos los obstáculos (incluso los de carácter legal o administrativo) y le diera preeminencia a los mandatos constitucionales vigentes, aplicando preferentemente las disposiciones superiores, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política:

(...) Al mismo tiempo debe estudiarse además si la objeción que preliminarmente ha planteado la autoridad accionada sobre la presunta imposibilidad jurídica de la adjudicación pretendida resulta válida frente al marco constitucional actualmente vigente, análisis en relación con el cual adquiere sentido la reiterada solicitud de los actores y de sus apoderados para que al decidir sobre esta acción constitucional el juez de tutela realizara una ponderación integral de los valores e intereses en juego, especialmente del significado que deba atribuirse al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana frente a la vigencia de reglas y preceptos de carácter legal como los invocados por el Incoder en sus equívocos pronunciamientos.

(...) A este respecto encuentra la Sala que el referente que esas resoluciones constituyen bien podría resultar actualmente cuestionable, como resultado de la posterior entrada en vigencia de las normas superiores que dan sustento a los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, entre ellos el derecho a la subsistencia, a la identidad étnica y cultural y la posibilidad de ser consultadas antes de la adopción de decisiones que podrían afectarlas, concretamente los mandatos sobre diversidad étnica y cultural contenidos en la Constitución de 1991 y en el tantas veces comentado Acuerdo 169 de la OIT, incorporado al derecho interno en ese mismo año. Así mismo debería considerarse el efecto que para el caso pueda tener la expedición de la Ley 70 de 1993, que desarrolla el derecho a la propiedad colectiva de la tierra.

LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE TERRITORIALIDAD DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

Es común considerar que la dotación de tierras para las comunidades negras está centrada solo en la titulación colectiva de tierras baldías, desconociendo que su presencia y ocupación territorial se da sobre diversidad de tierras sobre las que recaen naturalezas jurídicas distintas.

Los territorios ocupados ancestralmente por las comunidades negras pueden tener carácter privado, fiscal patrimonial, ser bienes de uso público o reservas del Estado, entre otros; no se trata solamente de tierras de carácter baldío, las cuales, además, no están totalmente inventariadas ni identificadas.

Es por esto que el actual marco normativo incorpora y protege todas las formas de territorialidad de las comunidades afrocolombianas, sobre la base de al menos dos particularidades: primera, que la ocupación que se realiza sea comunitaria y sujeta a prácticas culturales de producción diferenciadas; y segundo, que el hecho de la ocupación ancestral en sí misma, es el fundamento constitucional y legal de sus derechos territoriales.

Como observación preliminar se debe precisar que el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 establece que para recibir en propiedad colectiva tierras adjudicables, la comunidad negra interesada conformará un consejo comunitario que ejercerá las funciones de administración interna de dichas tierras. La norma citada señala:

Artículo 5. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

En el marco de esta disposición conviene precisar los alcances del concepto de tierras adjudicables, para determinar con toda claridad cuáles son las que se pueden titular colectivamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En esa dirección el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70 de 1993, señala que las tierras adjudicables son aquellas ocupadas por la comunidad negra; pero para valorar la ocupación colectiva ancestral debe tenerse en cuenta la dinámica poblacional, las prácticas tradicionales de producción y la productividad de los ecosistemas:

Artículo 18. Áreas adjudicables. Son adjudicables las áreas ocupadas por la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas.

Así las cosas, se reitera que el fundamento constitucional de la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras, es la ocupación colectiva ancestral que estas comunidades ejercen sobre sus territorios, con sus prácticas tradicionales de producción; por tanto, la Constitución ordena el reconocimiento de estos derechos, para proteger y salvaguardar la identidad étnica y cultural de las comunidades afrocolombianas, y para garantizarles el acceso progresivo a la propiedad de las tierras.

Del mismo modo, el concepto de tierras adjudicables debe armonizarse con las disposiciones de la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT, que en sus artículos 13 y 14 precisa los conceptos de tierra y territorio, y extiende los alcances de la ocupación colectiva más allá de las tierras que actualmente ocupan las comunidades negras; en este sentido ordena a los gobiernos instituir procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados, incluyendo los programas de adquisición de tierras para satisfacer estas reivindicaciones.

Por otra parte, el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995, señala expresamente y de manera taxativa cuales son las tierras no adjudicables a las comunidades negras, donde no se incluyen los predios adquiridos con destino a estas comunidades que forman parte el Fondo Nacional Agrario y/o el Fondo de Tierras para la Paz, o la entidad que haga sus veces:

Artículo 19. Áreas inadjudicables. Las titulaciones de que trata el presente Decreto no comprenden:

1. Los bienes de uso público.
2. Las áreas urbanas de los municipios.
3. Las tierras de resguardos indígenas.
4. El subsuelo.
5. Los predios de propiedad privada.
6. Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.
7. Las áreas del Sistema de parques nacionales.
8. Los baldíos que hubieren sido destinados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, previo cumplimiento de la legislación ambiental vigente.
9. Los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado (Decreto 2664 de 1995, art. 9º, literal d).
10. Los baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat (Ley 160 de 1994, art. 69, inciso final), y
11. Las reservas indígenas y los territorios tradicionales utilizados por pueblos indígenas nómadas y seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura que se hallaren ubicados en zona de reserva forestal a la fecha de vigencia de la ley 160 de 1994 (Ley 160 de 1994, art. 85, párrafos 5 y 6).

Del mismo modo existen en la legislación vigente normas que ordenan adjudicar a las comunidades negras diversas modalidades de tierras que no tienen la calidad de baldíos, tales como los predios adquiridos por compra directa o por negociación voluntaria.

De las normas transcritas se infiere con toda claridad que las tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país incluyen las siguientes modalidades:

Tierras baldías. Incluye tres tipos:

- Tierras baldías, rurales y ribereñas: de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2, numerales 3, 6 y 7 de la Ley 70 de 1993, son

adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras baldías, rurales y ribereñas ocupadas por estas comunidades, con sus prácticas tradicionales de producción en la Cuenca del Pacífico y en otras regiones el país con condiciones similares de ocupación.

- Tierras baldías reservadas: de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 70 de 1993, son adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras baldías adjudicadas con ese carácter y que vuelven al patrimonio del Estado bajo la modalidad de baldíos reservados, como consecuencia de los procesos administrativos agrarios de extinción, clarificación, deslinde, reversión o revocatoria.
- Tierras baldías que constituyen reserva territorial del Estado: de acuerdo con la Sentencia T-680 de 2012, son adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras baldías que constituyen reserva territorial del Estado ocupadas por ellas; así lo señaló la Corte Constitucional, cuando en la Sentencia citada ordenó la titulación colectiva de tierras baldías que conforman los archipiélagos de Islas del Rosario y San Bernardo, que por ser marítimas tienen la calidad de reservas territoriales del Estado.

Tierras de propiedad privada de la comunidad o de sus miembros. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 18 del Decreto 1745 de 1995, también son tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras de propiedad de la comunidad o de sus miembros, si así lo solicitaren los titulares. En estos casos las tierras se podrán incluir dentro de los títulos colectivos, previa cesión al consejo comunitario.

Tierras adquiridas por negociación directa o expropiación con destino a las comunidades afrocolombianas. De acuerdo con lo dispuesto en el literal a del artículo 31 de la Ley 160 de 1994,

modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007 y ratificada su vigencia por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, y nuevamente ratificada su vigencia por el artículo 336 de la ley 1955 de 2019, también son tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, aquellas tierras que el Incora, el Incoder o la Agencia Nacional de Tierras (ANT), hubiesen adquirido o adquieran mediante negociación directa o expropiación, para dotar a las comunidades afrocolombianas del país que no tienen tierra o cuando las superficies donde estuvieren establecidas sean insuficientes.

Nótese que en este caso el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 es concordante con los artículos 2 y 5 de la Ley 70 de 1993, por cuanto el concepto de tierras adjudicables en ambos textos legales está ligado a la dinámica poblacional y a las prácticas tradicionales de producción, y a las características particulares de productividad de los ecosistemas:

Artículo 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.

Tierras adquiridas por los consejos comunitarios por vía de negociación voluntaria mediante el Subsidio integral de reforma agraria y tierras cedidas o donadas por entidades de derecho público o privado. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, también son tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras que los consejos comunitarios adquieran por nego-

ciación voluntaria, mediante el otorgamiento del Subsidio integral de tierras en favor de estas comunidades:

Artículo 101. Subsidio integral de reforma agraria. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los cabildos indígenas, los consejos consultivos de las comunidades negras, las autoridades del pueblo rom, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios.

Tierras adquiridas por extinción judicial del dominio. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 91 de la Ley 1708 de 2014 y 109 de la Ley 1753 de 2015, también son tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, las tierras rurales sobre las cuales recaiga la acción judicial de extinción del dominio y que el gobierno nacional destine a los programas especiales de acceso a tierras en favor de estas comunidades.

En el caso específico de las comunidades raizales tradicionalmente asentadas en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el artículo 109 de la Ley 1753 de 2015, ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, ordena que los predios rurales objeto de extinción del dominio y bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), se destinen para dotar de tierras a estas comunidades:

Artículo 91 Ley 1708 de 2014: “En todo caso, los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno Nacional. Su régimen de administración y destinación será reglamentado por el Presidente de la República.

Artículo 109, Ley 1753 de 2015: Administración y destinación de bienes objeto de extinción de dominio. Adiciónese el inciso quinto al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, así: “Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los bienes localizados en el

departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la presente ley deberán destinarse prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal”.

Las tierras que forman parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras también son sujetos de acceso a las tierras que forman parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación y reestructuración de sus territorios colectivos, ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, tal como lo dispone el artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017.

Sobre los alcances del concepto de tierras adjudicables, es necesario señalar que el Tribunal Superior de Bogotá, en Sentencia del 6 de febrero del 2020, al fallar una acción de tutela del Consejo comunitario de Barú de Cartagena de Indias, señaló que la noción de tierras adjudicables a las comunidades negras, prevista en el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, no se limita a los terrenos baldíos:

Porque, si bien la Ley 70 de 1993 daba a entender que lo adjudicable serían las tierras baldías ocupadas por las comunidades negras, lo cierto es que el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995 establece que en los procesos de adjudicación deben tenerse en especial consideración la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas.

De las normas transcritas se infiere que las tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de que trata el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, además de las tierras baldías, incluyen las categorías mencionadas en el siguiente cuadro:

Tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

- Las Tierras de propiedad privada de las comunidades negras o de miembros de ellas si así lo solicitaren sus titulares, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 18 del Decreto 1745 de 1995.
- Las tierras baldías reservadas provenientes de los procesos agrarios de extinción, clarificación, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión y/o revocatoria, tal como lo dispone el artículo 2, numeral 4, de la Ley 70 de 1993.
- Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia T-680 de 2012, al decidir la titulación colectiva del Consejo comunitario de Orika en los archipiélagos de Islas del Rosario y San Bernardo.
- Las tierras de propiedad privada adquiridas por el Incora, el Incoder o la ANT, por negociación directa o expropiación, con destino a las comunidades negras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente e ingresadas al Fondo de Tierras para la Paz, tal como lo dispone el literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, y ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.
- Las tierras de propiedad privada adquiridas por los consejos comunitarios mediante negociación voluntaria y aplicando el Subsidio integral de reforma agraria, tal como lo dispone el parágrafo 2 del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015.
- Las tierras con vocación agropecuaria adquiridas por extinción judicial del dominio, tal como lo dispone el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y el artículo 109 de la Ley 1753 de 2015, que ordena destinar y adjudicar las tierras extinguidas por esta modalidad a la comunidad negra raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Las tierras que forman parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, tal como lo ordena el artículo 2 del Decreto Ley 902 del

2017, que establece que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son sujetos de acceso a tierra y formalización, con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación y reestructuración de sus territorios colectivos ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente.

- Las tierras que tienen la calidad de bienes fiscales patrimoniales, cedidas por entidades de derecho público con destino a la titulación colectiva.

LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONSTITUCIÓN, AMPLIACIÓN, SANEAMIENTO Y REESTRUCTURACIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS AFROCOLOMBIANOS

En el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, suscrito entre el Estado colombiano y las Farc-EP, se reconoce que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras han sido las principales víctimas del conflicto armado porque han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el despojo de sus tierras.

Del mismo modo, se reconoce que estas comunidades han contribuido en forma eficaz a la construcción de la paz y al progreso del país y, en consecuencia, se plantea el compromiso de propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos, en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. En cumplimiento de este capítulo étnico se hicieron aplicables los instrumentos jurídicos de ampliación, saneamiento y reestructuración a los territorios colectivos afrocolombianos.

En efecto, en desarrollo de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el cual se salvaguardaron los derechos territoriales adquiridos por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, sujetos de especial protección constitucional.

El artículo 2 de la norma citada hizo extensivo a las comunidades negras los instrumentos jurídicos de ampliación, saneamiento y reestructuración de sus territorios colectivos que, hasta la fecha de la firma del Acuerdo de Paz, estaban reservados por la legislación agraria vigente, solo para atender las demandas territoriales de los pueblos indígenas:

Artículo 2. Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.

Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.

En este contexto, el instrumento jurídico de ampliación de los territorios colectivos ya constituidos opera en tres eventos: cuando las tierras donde las comunidades afrocolombianas se encuentren establecidas, fueren insuficientes para su adecuado desarrollo económico, social y cultural; cuando en la conformación original del territorio colectivo no haya sido incluida la totalidad de las tierras que las comunidades ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat; cuando se requieran tierras adicionales para dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad, necesidad derivada de las dinámicas poblacionales o de las prácticas tradicionales de producción.

El instrumento jurídico del saneamiento de los territorios colectivos opera cuando sea necesario adquirir, por parte de las autoridades territoriales, predios o mejoras de terceros ocupantes de buena fe asentados en los territorios colectivos, para entregarlos libres de cualquier tipo de ocupación ajena a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Por su parte, el procedimiento jurídico de reestructuración de los territorios colectivos afrocolombianos de origen colonial o republicano opera cuando la ANT, de oficio o por solicitud de las comunidades, deba estudiar la situación de la tenencia de la tierra para determinar las áreas sobre las cuales las comunidades se encuentran en posesión o propiedad, y para dotarlas de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y culturas.

Los procedimientos para la ampliación, saneamiento y reestructuración de los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, fueron excluidos del Procedimiento único establecido para los diversos procesos agrarios mediante los artículos 2, 20 y 59 del Decreto Ley 902 del 2017; igualmente con estas disposiciones se estableció que los procedimientos relacionados con comunidades negras se surtieran con arreglo a las normas especiales que los rigen, en particular las leyes 21 de 1991 y 70 de 1993, y el Decreto 1745 de 1995:

Artículo 59. Asuntos excluidos del Procedimiento Único. Los procedimientos de constitución, ampliación, reestructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas se surtirán con arreglo a las normas especiales que los rigen, en particular las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como los procedimientos para la protección contemplados Decreto 2333 de 2014.

Artículo 20. Prioridad en la asignación de derechos. (...) En relación a pueblos y comunidades étnicas se atenderá a lo dispuesto para el módulo étnico del RESO.

Parágrafo. Para el caso de las comunidades étnicas la Agencia Nacional de Tierras priorizará, atendiendo a las reglas establecidas en el artículo 13, la constitución o ampliación de los resguardos o territorios colectivos que se deben realizar con aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley se encuentren en el Fondo Nacional Agrario y estén siendo poseídos o los baldíos que estén siendo ocupados por las comunidades étnicas correspondientes de conformidad con los procedimientos para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas establecidos en la normatividad vigente.

En el Decreto Ley 902, ajustado a la Constitución Política según Sentencia C-073 de 2018, también se dejaron a salvo los derechos adquiridos por estas colectividades étnicas sobre las tierras y territorios que ocupan, se reconocieron sus prácticas territoriales ancestrales, se garantizaron los derechos a la restitución y al fortalecimiento de sus territorialidades, y se ratificó la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente.

LA RESTITUCIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS AFROCOLOMBIANOS DESPOJADOS POR CAUSA DEL CONFLICTO ARMADO

Mediante las leyes 1448 de 2011, 2078 de 2021 y el Decreto Ley 4635 del 2011 (artículo 40), se estableció en Colombia la restitución de los derechos territoriales y se adoptaron medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuando hayan sido víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de las tierras ancestrales que venían ocupando y trabajando con sus prácticas tradicionales de producción:

El territorio es reconocido y comprendido como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su desarrollo autónomo. En los casos en los que la comunidad o algunos de sus miembros hayan perdido o se encuentren en riesgo de perder el dominio, uso o acceso territorial por razón del conflicto (...), el Estado garantizará el pleno disfrute de los mismos en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan.

Con el Decreto Ley 4635 de 2011 se ha avanzado en el reconocimiento del daño étnico, cultural y colectivo, en relación con los derechos territoriales y del daño ambiental y territorial en relación con la restauración del entorno natural.

El artículo 147 de la norma citada señala que la inscripción de la comunidad negra y su territorio en el Registro de tierras despojadas, deberá realizarse cuatro años después de la entrada en vigencia del Decreto Ley, cuando los hechos victimizantes hayan sido anteriores a la fecha de expedición del mismo, o dos años después de los hechos, cuando la victimización sea posterior al 9 de diciembre de 2011. Este término fue ampliado por 10 años, hasta el 9 de diciembre del 2031, mediante el artículo 5 de la Ley 2078 del 11 de enero del 2021. Eso significa que los cuatro años previstos en el artículo 147 del Decreto Ley 4635 de 2011, se cuentan a partir del 11 de enero de 2021 hasta la misma fecha de 2025.

Cuando el despojo haya ocurrido con posterioridad a la vigencia del Decreto Ley, es decir, después del 9 de diciembre del 2011, el término establecido es de dos años contados a partir del conocimiento que las comunidades negras tienen del despojo. Como se anotó, estos términos se ampliaron hasta el 9 de diciembre del 2031.

Finalmente, caber resaltar que el procedimiento administrativo de titulación colectiva previsto en el Decreto 1745 de 1995 y ejecutado por la ANT, no es excluyente sino complementario del procedimiento judicial de restitución de tierras despojadas por causa del conflicto armado, previsto en el Decreto Ley 4635 de 2011.

LA COMPATIBILIDAD ENTRE LA TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Sobre la compatibilidad entre la territorialidad afrocolombiana y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), específicamente donde las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se encuentren establecidas, es necesario precisar que si bien el artículo 6 literal g de la Ley 70 de 1993, prohíbe la titulación colectiva de los territorios cuando se encuentren traslapados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales, también es cierto que esta prohibición solo aplica

para tal categoría de área protegida y, por tanto, no involucra las demás categorías del Sinap (Decreto 3272 de 2010) ni las áreas de amortiguación de los parques nacionales naturales.

Por otra parte, el artículo 22 de la Ley 70 establece un régimen de excepción para los territorios colectivos de comunidades negras traslapados o superpuestos con Parques nacionales, en cuanto a la permanencia de estas comunidades en dichas áreas: cuando al interior de las áreas protegidas, habiten o hagan uso regular y permanente familias o personas de comunidades afrocolombianas, se respetará su derecho a la permanencia en estas áreas y al uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a sus prácticas tradicionales de producción, mientras sean compatibles con los objetivos de conservación del parque nacional natural.

El mismo artículo 22 ordena que en los planes de manejo que regulan los usos y actividades en las áreas protegidas se deberán definir, mediante Consulta previa, las prácticas tradicionales de producción de las comunidades que sean compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del parque, cuando se encuentren familias o comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras asentadas antes de la declaratoria del parque nacional natural.

Además de consultadas, esas prácticas productivas deberán ser reconocidas en sus dimensiones social, económica, ecológica y cultural, e incorporadas en los instrumentos de planeación y manejo del área protegida, de manera que permitan el mantenimiento de los sistemas de vida de las comunidades y la conservación de las áreas protegidas del Sistema de Parques.

Del mismo modo, el artículo 23 de la ley 70 faculta a la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para diseñar mecanismos que permitan involucrar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las actividades de las áreas protegidas, tales como la educación ambiental, la recreación dirigida, la guianza o el turismo ecológico, entre otras.

Así, en los instrumentos de planeación y manejo del Sinap deben existir los mecanismos y estrategias que permitan la participación de las

comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, en las actividades que fomenten el desarrollo propio de las comunidades y la conservación de la biodiversidad. Entre estos mecanismos y estrategias se consideran los siguientes:

- Gestionar la vinculación de las comunidades en las actividades de recreación, turismo ecológico y posadas nativas que se desarrollen en las áreas protegidas.
- Vincular a las familias y personas de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras en las actividades de guardabosques, guianza, transporte, y vigilancia y control.
- Igualmente, las familias y personas de las comunidades negras tendrán prelación en la vinculación para el desarrollo de las actividades misionales del área protegida.

En los casos en que las prácticas tradicionales de producción de las comunidades no sean compatibles con los objetivos de conservación y/o el ordenamiento del área protegida, se establecerán medidas de manejo y/o regulaciones conjuntas para armonizar dichas prácticas con los objetivos y funciones del parque nacional natural.

LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS BOSQUES Y EL DERECHO DE PRELACIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DEL SUBSUELO, DE LAS AGUAS Y DE LA BIODIVERSIDAD EN LOS TERRITORIOS COLECTIVOS

En materia ambiental, el marco normativo incluye la propiedad colectiva de los bosques en favor de las comunidades afrodescendientes y el derecho de prelación para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo, de las aguas y de la biodiversidad.

En consecuencia y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 24 de la Ley 70 de 1993, los titulares de los bosques existentes en los territorios colectivos son las comunidades representadas por los con-

sejos comunitarios, entendidos como autoridades étnicas. Igualmente, el artículo 24 de la Ley 70 ordena que la entidad administradora de los recursos naturales renovables debe reglamentar, concertadamente con las comunidades negras, el uso colectivo de los bosques para el aprovechamiento forestal persistente, así como procesamiento y/o comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la actividad forestal.

En este sentido, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con las demás autoridades ambientales, deberán prestar los apoyos técnicos requeridos y el otorgamiento de incentivos para promover la creación y fortalecimiento de empresas forestales y maderables comunitarias que operen los consejos comunitarios.

Así mismo deberán otorgar incentivos empresariales, con el propósito de fomentar estándares de certificación forestal que faciliten su acceso a mercados nacionales e internacionales, y para que en los territorios colectivos se desarrollen programas especiales de reforestación, regeneración y restauración de áreas y ecosistemas degradados.

No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en los mismos artículos 6 y 24 de la Ley 70 de 1993, los aprovechamientos forestales con fines comerciales que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras pretendan realizar sobre los bosques, selvas y ecosistemas de sus territorios colectivos, requieren autorización o permiso de las autoridades ambientales de la jurisdicción donde estos territorios colectivos se encuentren ubicados.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 70 de 1993, las prácticas tradicionales de producción que las comunidades afrocolombianas ejerzan sobre las aguas, las playas, las riberas de los ríos, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios, o la utilización de recursos naturales renovables para la construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad, se consideran usos por ministerio de la Ley y en consecuencia no requieren permiso.

En el mismo sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 70, el ejercicio de la caza, la pesca o la recolección de productos para la subsistencia tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo, y el gobierno nacional deberá destinar las partidas presupuestales necesarias para que las comunidades conserven y propicien la regeneración de la vegetación protectora de las aguas, de fauna y flora amenazadas, de manera que se garantice la persistencia de ecosistemas frágiles como los manglares y los humedales.

Respecto a la propiedad colectiva prevista en los artículos 6 y 24 de la Ley 70, es necesario plantear el debate sobre la propiedad de los bosques de manglar en favor de las comunidades titulares. En efecto, a finales de la década de los años 90 del siglo pasado, las comunidades negras del Pacífico sur plantearon el debate sobre la propiedad de estos bosques en terrenos de bajamar y definidos en el artículo 166 del Decreto 2324 de 1994 como bienes de uso público no adjudicables.

En 1998 el Incora, entidad responsable de la titulación colectiva, concluyó que estos terrenos no eran objeto de titulación en favor de las comunidades negras. Posteriormente, en armonía con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 70 de 1993, se suscribió un acta de acuerdos entre las comunidades negras y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección Marítima (Dimar), el Incora y las demás autoridades ambientales, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, donde se incluyó la titulación colectiva de los bosques de manglar, bajo la consideración de que se deberían formular planes de manejo para el uso y aprovechamiento sostenible de los mismos, en concordancia con los conocimientos ancestrales de las comunidades; también advirtió que si en el futuro se considerara necesario, se podrían adelantar los procesos de deslinde respectivos.

EL RECONOCIMIENTO DE LAS NUEVAS TERRITORIALIDADES AFRO-URBANAS DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, numerales 3, 5 y 6 de la Ley 70 de 1993, la Política de territorialidad afrocolombiana incorpora el reconocimiento de las nuevas territorialidades afro-urbanas de los pueblos afrodescendientes del país, sustentadas en la relación campo – poblado.

En efecto, se señala en la norma que la ocupación colectiva de las comunidades negras son los asentamientos históricos y ancestrales en tierras para su uso colectivo, que constituyan su hábitat y sobre los cuales desarrollen prácticas tradicionales de producción, bajo la relación campo – poblado. Esto significa que aunque las comunidades desarrollan sus actividades productivas en el campo, realizan actividades de vivienda y subsistencia en los poblados, por lo cual lo rural y lo urbano constituyen una unidad indisoluble e integral de los territorios colectivos.

En este contexto, pese a que cerca del 70% de la población afrocolombiana vive en las áreas urbanas de las grandes, medianas y pequeñas ciudades, no existe una política pública nacional orientada a atender la situación territorial de estas poblaciones: en la vigencia de la Ley 70 de 1993 no se conocen desarrollos normativos sobre la relación campo – poblado.

Por esta razón, se considera necesario incorporar en la Política de territorialidad afrocolombiana la construcción de un proyecto de territorialidad afro-urbana, bajo el criterio de la relación campo – poblado; tal proyecto implicaría la conformación de un banco de tierras para comunidades urbanas y el otorgamiento de subsidios de vivienda gratuita, de interés social y prioritario.

LA ACCIÓN DE TUTELA Y OTRAS ACCIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS, PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES AFROCOLOMBIANOS

El marco normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana incluye la institucionalización de diversas acciones judiciales y administrativas, como las acciones de tutela o de amparo, las acciones populares o de grupo, y las acciones judiciales de cumplimiento, para que las comunidades o sus miembros las puedan ejercer cuando consideren violados sus derechos; además, con el propósito de obtener pronunciamientos y sentencias judiciales de las altas cortes, para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad.

En efecto, frente a las acciones u omisiones de las autoridades administrativas y judiciales responsables de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, las comunidades negras representadas por los consejos comunitarios o por algunos de sus miembros, pueden ejercer diversas acciones judiciales y administrativas orientadas a obtener el control de estas actuaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- La acción de tutela.
- La acción de cumplimiento.
- La acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- El ejercicio del derecho de petición.

Estas acciones judiciales y administrativas se han venido ejerciendo por parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en defensa de sus derechos territoriales vulnerados. En el Tomo III de *La Revolución Agraria Afrocolombiana*, que aborda la implementación de esta Política, se profundizará en casos emblemáticos y representativos de su aplicación.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL PARA DEMANDAS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS

Marco legal y reglamentario del procedimiento administrativo de titulación colectiva

El procedimiento administrativo especial para tramitar con eficiencia, eficacia y celeridad las demandas territoriales de las comunidades negras, está reglado en los artículos 4, 5, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 70 de 1993. Estas normas señalan que para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, la comunidad negra interesada conformará un Consejo comunitario, máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos. Para efectos de la adjudicación, el Consejo comunitario presentará la respectiva solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Igualmente, los artículos citados definen todas las actuaciones procedimentales que deben aplicar las autoridades competentes, desde que se recibe la solicitud con los documentos requeridos, hasta que se expide, notifica y registra el acto administrativo de adjudicación, mediante el cual se otorga el título colectivo a la comunidad negra interesada.

Estas normas fueron oportunamente reglamentadas por el gobierno nacional mediante la expedición del Decreto 1745 de 1995; en esta disposición se estableció la competencia para tramitar las solicitudes en cabeza del Incora, hoy ANT, y el procedimiento para adelantar la titulación colectiva de las tierras adjudicables a las comunidades negras:

Artículo 4. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1o. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el

derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.

Artículo 5. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

Artículo 8o. Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4o., cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Este podrá iniciar de oficio la adjudicación.

Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.

Artículo 9o. A la solicitud se acompañará la siguiente información:

- a. Descripción física del territorio que se pretende titular.
- b. Antecedentes etnohistóricos.
- c. Descripción demográfica del territorio.
- d. Prácticas tradicionales de producción.

Artículo 10. Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta días contados a partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios. De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos: a. Ubicación del terreno. b. Extensión aproximada del terreno. c. Linderos generales del te-

reno. d. Número de habitantes negros que vivan en el terreno. e. Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan. f. Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.

Artículo 11. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

Artículo 12. En el procedimiento administrativo de la titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente Ley. En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta Ley.

Las etapas del procedimiento administrativo para la titulación colectiva

El procedimiento especial para hacer efectiva la titulación colectiva, consagrado en el Decreto 1745 de 1995, tiene dos etapas principales que se presentan para servicio de las comunidades afrocolombianas interesadas en la conformación de sus consejos comunitarios y en la formulación de solicitudes de titulación colectiva, como para conocimiento de las entidades y funcionarios encargados de su tramitación.

Etapa preparatoria: conformación del consejo comunitario y formulación de la solicitud de titulación colectiva

Conformación del consejo comunitario. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 70 de 1993 y en los artículos 3 al 12 del Decreto 1745 de 1995, para solicitar y recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad negra debe conformar un consejo comunitario, como forma de administración interna de los territorios colectivos.

Esto significa que cualquier comunidad negra que desee obtener la titulación colectiva de sus territorios ancestrales, debe empezar por organizarse, hacer acuerdos entre troncos familiares, comunidades vecinas y organizaciones que quieran apoyar la constitución de su consejo comunitario.

La comunidad autónomamente puede crear diversas estructuras o formas de organización. El consejo comunitario puede crearse alrededor de una o varias comunidades, un caserío, una cuenca hidrográfica, una vereda, un corregimiento, una microcuenca, parte de una cuenca hidrográfica, una región, un área carreteable o cualquier otra extensión territorial que se acuerde.

Tabla 5. **Proceso de conformación del consejo comunitario**

Pasos	Descripción
Primer paso: realización de asamblea general para la conformación del consejo comunitario.	• Una vez la comunidad ha tomado la decisión de organizarse para conseguir la titulación colectiva, se convoca a todos los miembros inscritos en el censo y se reúnen en asamblea general. • La asamblea general es una reunión de toda la comunidad, con representantes de los troncos familiares y con la participación de las organizaciones de base que las representan. • Se debe nombrar a las personas que coordinarán o presidirán la asamblea y a un secretario que tomará nota de todas las decisiones que se adopten. • La asamblea decidirá por consenso o por mayoría de sus integrantes, si quiere ser un consejo comunitario.

Segundo paso: elección de la junta y del representante legal del consejo comunitario.	• Una vez constituido el consejo comunitario, la asamblea general elige, por consenso o por mayoría de sus integrantes, a los miembros de la junta y al representante legal. • Deben tenerse en cuenta los requisitos para ser parte de la junta directiva del consejo comunitario (según artículo 10 del Decreto 1745 de 1995). • El representante legal puede ser elegido entre los miembros de la junta comunitaria o ser alguien que no forme parte de ésta. • Finalmente, de todo lo decidido en esta primera asamblea, el secretario levantará un acta que firma conjuntamente con el presidente de la asamblea.
Tercer paso: inscripción del consejo comunitario ante la alcaldía municipal.	• Una vez constituido el consejo comunitario y elegidos los miembros de la junta y el representante legal, se procede a su inscripción en la alcaldía municipal que corresponda. • Cuando el territorio del consejo comunitario esté ubicado en áreas de dos o más municipios, la inscripción se hará en la alcaldía del municipio donde se localice la mayor parte del territorio. • La inscripción consiste en llevar ante el alcalde una copia del acta de la asamblea general donde se constituyó el consejo comunitario, para que se anote en el registro que se debe abrir para el efecto. • Una vez realizada la inscripción, la alcaldía expide la constancia respectiva al representante legal del consejo inscrito (constituye el certificado de existencia y representación legal del consejo comunitario).

Elaboración del informe de la junta del consejo comunitario y formulación de la solicitud de titulación colectiva. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, la junta del consejo comunitario debe elaborar un informe de la titulación colectiva que incluya los siete elementos que se presentan en la Tabla 6:

Tabla 6. **Informe de la junta del consejo comunitario**

Elementos	Descripción
1. Descripción física del territorio que se solicita en titulación.	• Ubicación y vías de acceso. • Manifestación de que el territorio es un baldío ocupado colectivamente por la comunidad negra solicitante. O manifestación sobre la naturaleza jurídica de las tierras objeto de adjudicación colectiva. • Linderos generales del territorio. • Planos o croquis a mano del territorio solicitado. • Área o extensión aproximada. • Composición física y accidentes geográficos del territorio.
2. Antecedentes históricos	Breve narración histórica de la conformación de la comunidad o comunidades solicitantes.
3. Organización social	• Las relaciones de parentesco. • Las principales formas de organización interna que se han dado la comunidad. • Las formas tradicionales de organización para el trabajo. • Las nuevas formas institucionales de organización de la comunidad.
4. Censo de la comunidad negra solicitante	• Los resultados arrojados en el censo de la comunidad (se cuentan todas las familias y se clasifica por edad y sexo a sus integrantes).
5. Tenencia de la tierra	• Una relación detallada de la manera como la comunidad ha ejercido la tenencia de la tierra dentro del área solicitada (herencia, donación, compra o cualquier otra forma). • Información precisa de la presencia de terceros ocupantes del territorio solicitado en titulación que no pertenezcan al grupo étnico negro, sean estos colonos o indígenas.
6. Situaciones de conflicto	• Identificar y caracterizar las situaciones de conflicto por territorio y recursos naturales que se presentan con otras comunidades negras, con comunidades indígenas, con colonos o campesinos, o con otros grupos o personas, con entidades, con empresas, con proyectos de infraestructura o similares. • Identificar procesos de concertación y los actores que intervienen en ellos, señalando la naturaleza y carácter del conflicto. • Informar los acuerdos alcanzados y las alternativas de solución propuestas (aportar al informe copia de las actas o documentos que existan).

7. Prácticas tradicionales de producción	• Las principales prácticas tradicionales de producción. • Las formas de uso y aprovechamiento individual y colectivo de los recursos naturales. • Las diferentes formas de trabajo de los miembros de la comunidad. • Los cultivos más tradicionales de la comunidad, los animales de cría y caza más frecuentes. • Las actividades de minería. • El aprovechamiento de los recursos forestales y pesqueros. • Otras formas de uso y aprovechamiento cultural del territorio que existan en la comunidad.
--	--

Aprobación de la solicitud de titulación colectiva. Elaborado el informe antes descrito, los miembros de la junta diligenciarán la solicitud de titulación colectiva y la someterán a la aprobación en asamblea extraordinaria del consejo comunitario, de lo cual se dejará constancia en acta levantada por la secretaría. Allí se dejará constancia de la autorización que la asamblea le dé al representante legal para presentar la solicitud de titulación colectiva ante la ANT. A la solicitud se anexan los siguientes documentos:

- Carta dirigida al director general de la ANT, donde se solicita la titulación del territorio en calidad de “tierras de comunidades negras”.
- Copia del acta de constitución del consejo comunitario, de elección de la junta y del representante legal del mismo.
- Copia de la constancia de registro del consejo comunitario, expedida por el alcalde del respectivo municipio.
- Copia del acta de la asamblea extraordinaria del consejo comunitario, donde se autoriza al representante legal para presentar la solicitud de titulación colectiva ante la ANT.
- Copia integral del informe de la junta del consejo comunitario sobre el territorio solicitado en titulación colectiva, donde se incluyen los siete elementos señalados en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995.

- Croquis, mapas o planos a mano alzada del territorio solicitado en titulación colectiva elaborados por la comunidad, con indicación de sus linderos naturales según los puntos cardinales.

Presentación y seguimiento de la solicitud de titulación colectiva. Presentada la solicitud de titulación ante el Director general de la ANT o ante sus oficinas regionales, y obtenida la constancia de recepción o radicado, se deberá adelantar el seguimiento del trámite respectivo.

Etapas procesales: trámite de la solicitud de titulación colectiva por parte de la Agencia Nacional de Tierras

En la etapa procesal, la actividad principal corresponde a la ANT como entidad nacional competente para tramitar las solicitudes de titulación de los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas. Consiste en el trámite administrativo que esta entidad y la Comisión técnica de Ley 70, deben darles a las solicitudes de titulación colectiva formuladas por los consejos comunitarios, desde que se recibe la solicitud hasta que se entrega el título colectivo.

La comunidad participa en esta etapa haciendo un seguimiento permanente a la tramitación de la solicitud para evitar dilaciones o demoras injustificadas; así mismo, el representante legal del consejo comunitario y los demás colindantes deben estar atentos a las notificaciones y convocatorias para la visita institucional y la delimitación técnica del territorio; la comunidad debe estar dispuesta a concertar situaciones de conflicto que se presenten con otras comunidades negras o indígenas, por linderos territoriales o administración, o por aprovechamiento de recursos naturales.

De acuerdo con el Decreto 1745 de 1995, la ANT está obligada a realizar previamente y dentro de los términos establecidos, las actividades y trámites que se resumen en la Tabla 7:

Tabla 7. Procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras a comunidades negras y tiempos establecidos en la Ley para cada actuación

Ley 70/93, Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto 1066 de 2015

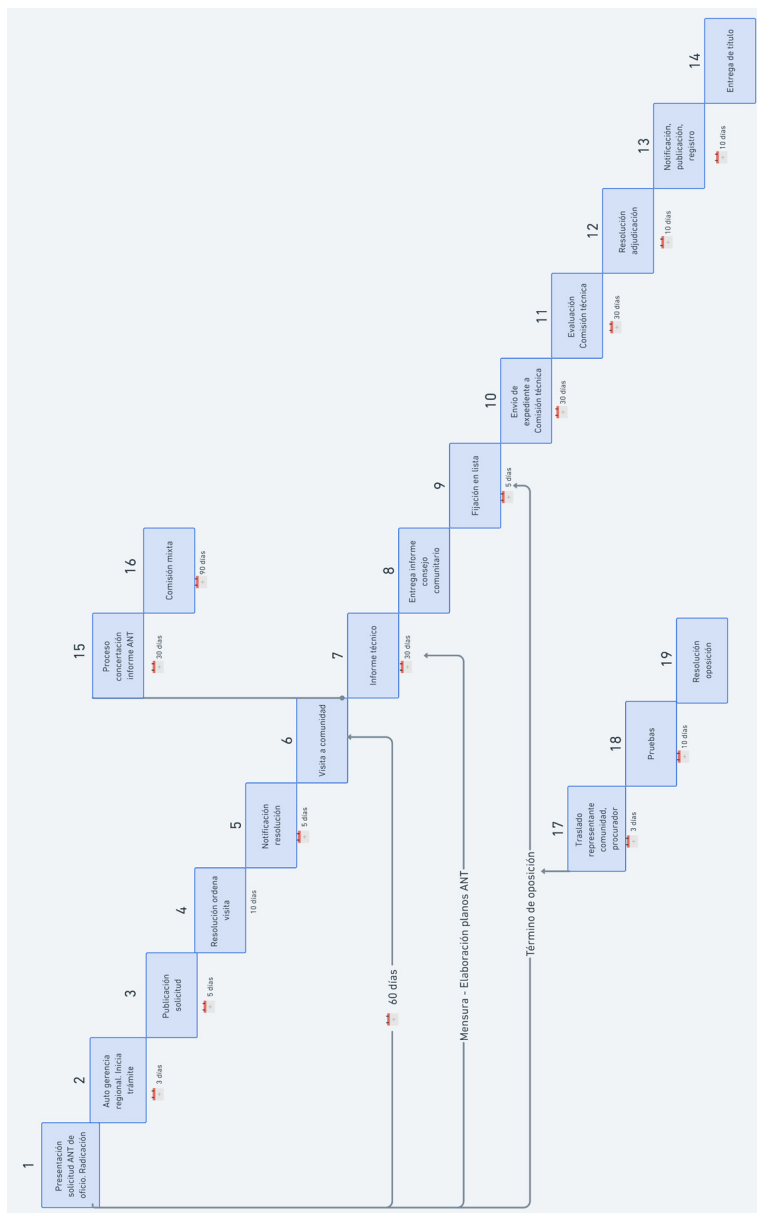
No.	Actuación	Descripción	Normas
1.	Solicitud y radicación	Los consejos comunitarios, en cabeza de su representante legal, formulan y presentan la solicitud de titulación colectiva ante la ANT, acompañada de: • Descripción física del territorio • Antecedentes etnohistóricos • Descripción demográfica • Prácticas tradicionales de producción • Demás documentos señalados en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995	Ley 70/93, arts: 5, 8 y 9. Decreto 1745 de 1995, art 20.
2.	Apertura del trámite	Dentro de los cinco días siguientes a la radicación de la solicitud, la ANT profiere el auto de aceptación de la solicitud, ordena la iniciación del trámite y la etapa publicitaria.	Decreto 1745 de 1995, art. 21.
3.	Etapa publicitaria del auto de aceptación	Se publica la solicitud en emisora radial y se fijan avisos por cinco días en las oficinas de la ANT nacional y regional, en la alcaldía y en la inspección de Policía donde se ubique el territorio.	Decreto 1745 de 1995, art. 21.
4.	Resolución que ordena la visita técnica	En los 10 días siguientes a la publicación del auto de aceptación de la solicitud, se ordenará la visita técnica a la comunidad negra interesada, mediante resolución motivada.	Ley 70/93, art 10, Decreto 1745 de 1995, art. 22
5.	Publicidad de la resolución que ordena la visita técnica	La resolución se notifica a la Procuraduría Agraria, al representante legal del consejo comunitario y a los colindantes, y se fijan los edictos por cinco días en las oficinas de la ANT nacional y regional, en la alcaldía y en la inspección de Policía donde se ubique el territorio.	Decreto 1745 de 1995, art. 21
6.	Práctica de la visita técnica	En la fecha señalada en la resolución, se practicará la visita técnica a la comunidad para delimitar el territorio, recopilar información sobre la comunidad, hacer el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, resolver los conflictos con otras comunidades negras o indígenas, y determinar la presencia de terceros ocupantes. La visita se realizará dentro de los 60 días siguientes a la radicación.	Ley 70/93, art 10. Decreto 1745 de 1995, art. 22

7.	Informe de visita técnica	Dentro de los 30 días siguientes a la visita deberá elaborarse, por parte de quienes la practicaron, un informe que contenga: (i) Descripción física el territorio. (ii) Aspectos etnohistóricos de la comunidad. (iii) Descripción sociocultural. (iv) Descripción demográfica. (v) Aspectos socioeconómicos. (vi) Tenencia de tierras: características de la tenencia y tipo de explotación. (vii) Plano y linderos técnicos. (viii) Estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación. (ix) Alternativas para resolver la situación de campesinos que pudieran afectarse con la titulación. (x) Otros aspectos que se consideren de importancia (xi) Conclusiones y recomendaciones.	Decreto 1745 de 1995, art. 23
8.	Envío del informe al representante legal	La ANT deberá enviar al representante legal del consejo comunitario una copia integral del informe técnico de la visita para su consideración y observaciones, dentro de los 30 días siguientes a la presentación y aprobación de dicho informe.	Decreto 1745 de 1995, art. 23, parágrafo 3
9.	Revisión y fijación en lista	Recibido el informe, la ANT revisará la procedencia jurídica de la titulación y fijará el negocio en lista por el término de cinco días; vencidos precluye la oportunidad para oponerse a la titulación.	Decreto 1745 de 1995, arts. 24 y 27
10	Resolución de oposiciones	Cualquier persona natural o jurídica que considere violados sus derechos, puede oponerse a la titulación colectiva, desde la aceptación de la solicitud y hasta los 30 días siguientes a la fijación del negocio en lista. Si se formularan oposiciones, esta es la última oportunidad para resolverlas. Una vez resueltas o si no las hubiere, el expediente se remite a la Comisión técnica de Ley 70.	Ley 70/93, arts. 8 y 17. Decreto 1745 de 1995, arts. 24, 25 y 26
11.	Evaluación técnica	Dentro de los 30 días siguientes al recibo del expediente, la Comisión técnica evaluará la solicitud de titulación colectiva desde el punto de vista cartográfico, jurídico y ambiental, emitirá concepto previo favorable o desfavorable, y fijará los límites del territorio objeto de titulación colectiva.	Ley 70/93, art. 8 y 17. Decreto 1745 de 1995, art. 28

12.	Resolución de titulación	Dentro de los 30 días siguientes al concepto de la Comisión técnica, la ANT expedirá la resolución motivada, mediante la cual otorga o niega la titulación colectiva a la comunidad negra solicitante; esta decisión se notifica a los interesados, se resuelven los recursos de ley si se formularan; una vez ejecutoriada y en firme, se publica en el Diario oficial.	Ley 70/93, art. 11. Decreto 1745 de 1995, art. 29
13.	Inscripción de la resolución de titulación	El proceso concluye con la inscripción de la resolución de adjudicación ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP) competente, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la resolución de adjudicación.	Ley 70/93, art. 11. Decreto 1745 de 1995, art. 30

El procedimiento administrativo de titulación colectiva descrito en el Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto 1066 de 2015, también puede observarse en el siguiente flujograma:

Titulación Colectiva a Comunidades Negras Dirección de Asuntos Étnicos



Tal como se ha descrito en la Tabla 7 y en el flujograma anterior, dentro de los cinco días siguientes a la radicación de la solicitud la ANT deberá dictar el auto de aceptación de la misma y adelantar la etapa publicitaria. La orden para realizar la visita técnica debe producirse dentro de los 60 días siguientes a la radicación de la solicitud. El informe de la visita técnica debe elaborarse en los 30 días siguientes a la realización de la misma. El concepto previo de la Comisión técnica debe producirse en los 30 días siguientes a la fijación del negocio en lista y la Dirección general de la ANT debe producir la resolución motivada, otorgando o negando la titulación colectiva, dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto de la Comisión técnica.

Todos estos términos suman cerca de 180 días; es decir, seis meses. A este tiempo deberán sumarse los tiempos prudenciales necesarios para que la visita técnica sea realizada después de haber sido ordenada, con el fin de que la ANT haga la revisión legal sobre la procedencia de la titulación colectiva y fije el negocio en lista, antes de enviar el expediente a la Comisión técnica; y para que la Dirección general de la ANT expida la resolución motivada sobre la procedencia de la solicitud de titulación colectiva. Todo esto no debería sumar más de dos meses que, sumados a los seis meses antes descritos, llevan el procedimiento a un máximo de ocho meses.

En caso de presentarse oposición a la titulación colectiva, esta deberá tramitarse en la misma actuación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 del Decreto 1745 de 1995, lo cual no debería prolongar el procedimiento más allá de un término total de ocho meses, es decir 240 días.

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 70 de 1993, la ANT deberá darle estricta y preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, para lograr la oportuna efectividad de los derechos territoriales reconocidos a las comunidades afrodescendientes.

Según el artículo 209 de la Constitución Política, las autoridades administrativas de la ANT no pueden, so pena de ilegalidad de sus

actuaciones, retardar las actuaciones o imponer a los ciudadanos obligaciones a cuyo cumplimiento se condicione el ejercicio de un determinado derecho, cuando la regulación del mismo haya sido agotada por el legislador, como ocurre en este caso con la definición de un procedimiento administrativo, pues ello sería sinónimo de una carga desproporcionada que los destinatarios de la misma no estarían en el deber de soportar.

En síntesis, el marco normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana define el procedimiento administrativo de titulación colectiva, el cual está previsto en los artículos 10 al 18 de la Ley 70 de 1993 y en los artículos 17 al 31 del Decreto 1745 de 1995. Dada su importancia, en el Anexo se describen con mayor detalle los pasos del procedimiento que debe seguirse para tramitar una solicitud de titulación colectiva de las tierras de comunidades negras.



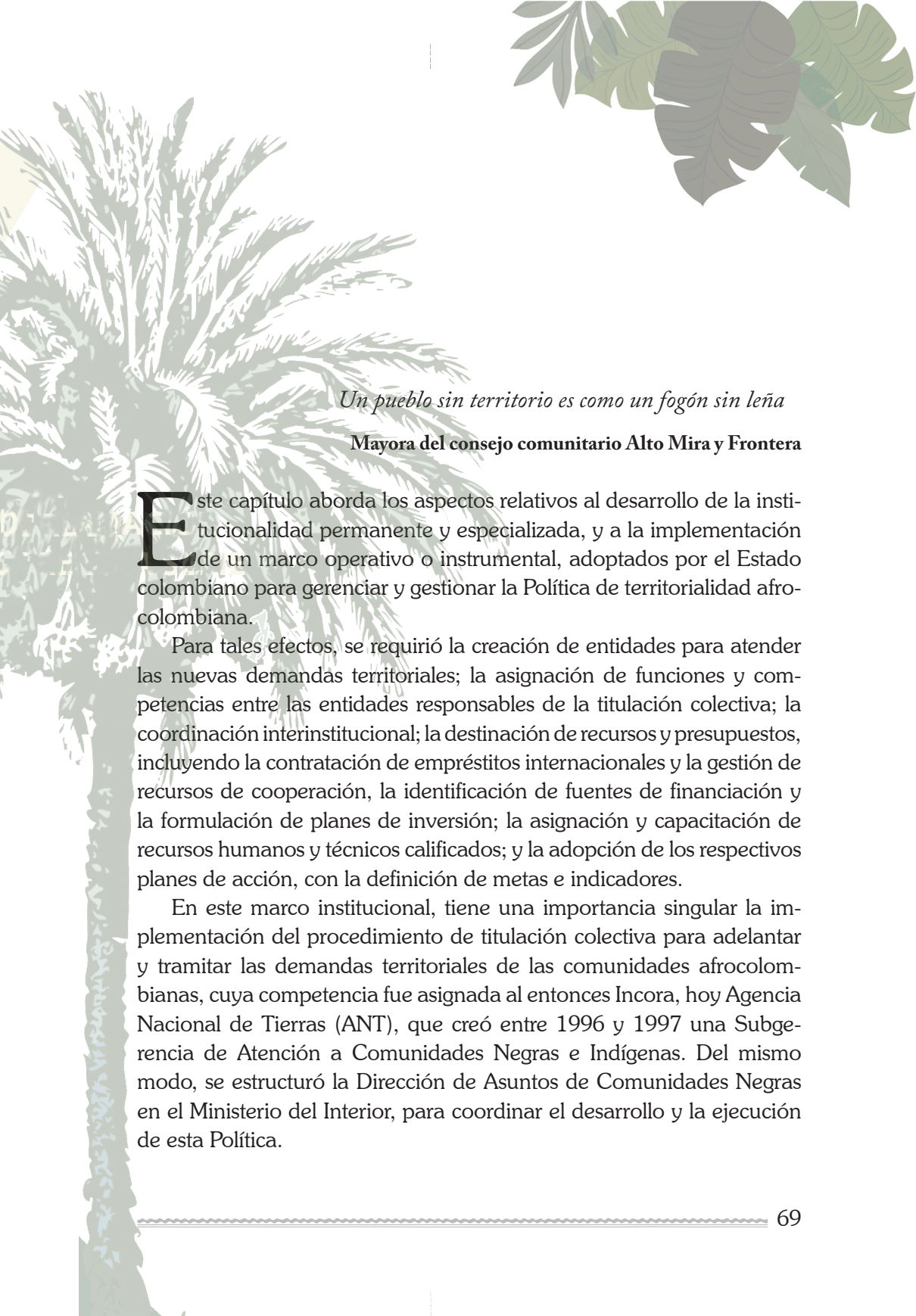
CAPÍTULO 2

Marcos institucional e instrumental de la Política de territorialidad afrocolombiana



Archivo personal del autor





Un pueblo sin territorio es como un fogón sin leña

Mayora del consejo comunitario Alto Mira y Frontera

Este capítulo aborda los aspectos relativos al desarrollo de la institucionalidad permanente y especializada, y a la implementación de un marco operativo o instrumental, adoptados por el Estado colombiano para gerenciar y gestionar la Política de territorialidad afrocolombiana.

Para tales efectos, se requirió la creación de entidades para atender las nuevas demandas territoriales; la asignación de funciones y competencias entre las entidades responsables de la titulación colectiva; la coordinación interinstitucional; la destinación de recursos y presupuestos, incluyendo la contratación de empréstitos internacionales y la gestión de recursos de cooperación, la identificación de fuentes de financiación y la formulación de planes de inversión; la asignación y capacitación de recursos humanos y técnicos calificados; y la adopción de los respectivos planes de acción, con la definición de metas e indicadores.

En este marco institucional, tiene una importancia singular la implementación del procedimiento de titulación colectiva para adelantar y tramitar las demandas territoriales de las comunidades afrocolombianas, cuya competencia fue asignada al entonces Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), que creó entre 1996 y 1997 una Subgerencia de Atención a Comunidades Negras e Indígenas. Del mismo modo, se estructuró la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras en el Ministerio del Interior, para coordinar el desarrollo y la ejecución de esta Política.

En esa misma lógica, durante los últimos 28 años se han creado 42 gerencias para la Política de territorialidad afrocolombiana y se ha garantizado la participación de representantes de las comunidades afrodescendientes en las juntas y consejos directivos de las mismas, en los diversos ministerios y entidades del Estado.

En los organismos de control se crearon la Defensoría Delegada para Asuntos Étnicos y la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, oficinas responsables de vigilar y controlar el cumplimiento de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas y de sancionar disciplinariamente, en el caso de la Procuraduría, la conducta de funcionarios por incumplimiento o retraso en los tramites de titulación colectiva de los territorios ancestrales.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA

La institucionalidad creada en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), entre 1996 y 2003

El artículo 8 de la Ley 70 de 1993 le asignó al Incora la competencia para tramitar las demandas territoriales de las comunidades negras. Igualmente, el Decreto 1745 de 1995, artículo 17 “por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las, Tierras de las Comunidades Negras, reiteró tal competencia.

Para cumplir con estas nuevas responsabilidades, en 1996 el Incora, dirigido por la Gerente general Otilia Dueñas de Pérez (primera mujer afrocolombiana en tal cargo), decidió crear la División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras, dependencia adscrita a la Subgerencia Operativa; su primer director fue Cesar Augusto Torres Riascos³.

³ Abogado caucano, oriundo del municipio de López de Micay; se trataría del primer gerente de la Política de territorialidad afrocolombiana.

Dueñas de Pérez y Torres Riascos, apoyados por un equipo de profesionales y técnicos afrodescendientes provenientes de todo el país⁴, diseñaron la estructura inicial de esta dependencia y pusieron en marcha todas las actuaciones necesarias para desarrollar la Política de territorialidad afrocolombiana.

En este periodo se puso en marcha la Comisión técnica creada por el artículo 8 de la Ley 70 de 1993; esta Comisión representa un mecanismo de protección de los territorios durante el proceso de titulación colectiva y es responsable de evaluar y emitir concepto previo a la adjudicación. Se integró por un delegado de la gerencia del Incora, un delegado del Ministerio de Ambiente y un delegado de la dirección general del IGAC.

Para 1997, y ante las complejidades del proceso de titulación colectiva, la Gerencia del Incora separó la atención para los grupos étnicos y promovió una reestructuración de la entidad, creando un Programa de atención a comunidades indígenas para los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos, y un Programa de atención a comunidades negras que se ocupara exclusivamente de la titulación colectiva. Estos dos programas fueron creados con rango de subgerencias y sometidos a concurso de méritos, pero inicialmente se designó en provisionalidad y como jefe del Programa de comunidades negras, al antropólogo caucano Jesús Alberto Grueso Zúñiga.

Grueso Zúñiga, avanzó con la organización y estructuración de la dependencia y durante su mandato se adelantó la experiencia piloto de titulación colectiva, mediante el reconocimiento de los derechos territoriales del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral de Atrato (Cocomacia), sobre un área de 800.000 hectáreas. A la gestión de Grueso Zúñiga le sucedió Silvio Emiliano Garcés Mosquera, quien ejerció hasta la liquidación del Incora en 2003.

⁴ Silvio Garcés Mosquera, Carlos Rúa Angulo (q.e.p.d), Adíela Dagua Aponzá, Rafael Perea Chalá- Aluma, Ofir Hurtado, Marciana Perea Chalá, entre otros, conformaron este grupo inicial de apoyo a la Política de territorialidad afrocolombiana.

Evolución de la institucionalidad en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entre 2003 y 2007

Dentro del Programa de renovación de la administración pública, el Congreso (mediante el artículo 16, literal f, de la Ley 790 de 2002), le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear, suprimir, escindir, fusionar o transformar entidades u organismos públicos. En ese contexto se ordenó liquidación del Incora, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y mediante el Decreto 1300 del 2003, creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para que cumpliera con los objetivos y funciones de las entidades suprimidas.

Así las cosas, el Incoder surgió como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sede principal en la ciudad de Bogotá y con dependencias regionales, para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.

En relación con la Política de territorialidad afrocolombiana, el Incoder asumió las funciones del Incora, pero bajo un criterio de austeridad decidió suprimir los programas de atención a comunidades negras e indígenas, y los fusionó en la Dirección de Asuntos Étnicos, adscrita a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad⁵.

En este periodo, además de un significativo impulso a la titulación colectiva, se puso en marcha el Programa especial de adquisición y dotación de tierras para comunidades negras, mediante el cual se podían adquirir predios y mejoras para dotar a las comunidades negras que no tuvieran tierra, o la poseyeran de manera insuficiente, en aquellas zonas del país donde no fuera posible la titulación colectiva como en el Caribe, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander del Norte, Santander, Tolima, Huila, los valles interandinos y el piedemonte caucano.

⁵ Como director de Asuntos Étnicos del Incoder fue nombrado Silvio Emiliano Garcés Mosquera, quien venía ocupando el cargo de jefe del Programa de atención a comunidades negras del Incora.

Este Programa especial fue creado por el Congreso de la República mediante el artículo 27 de Ley 812 de 2003, por la cual se modificó el literal a, del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, para incluir a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Evolución de la institucionalidad en la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), entre 2007 y 2009

Mediante la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones”, el gobierno de Álvaro Uribe y del Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, impulsó la reestructuración del Instituto para ejecutar una política de fomento al desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero, que facilitara a la población campesina el acceso a los factores productivos. La misma Ley ordenó la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), orientada a la planificación, administración y disposición de las tierras rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización, de acuerdo con su vocación productiva.

En materia de la Política de territorialidad afrocolombiana, la Ley 1152 le suprimió al Incoder la competencia para continuar tramitándola, y distribuyó sus principales funciones en dos entidades, así:

A la UNAT, Subdirección de Administración de Bienes Rurales, le ordenó continuar, ejecutar y finiquitar los procedimientos de titulación colectiva de comunidades negras e indígenas que en dicho momento se surtían en el Incoder, y que se hallaran pendientes de conclusión, en un término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley. El trámite y culminación de estos procesos quedó en cabeza de Judith del Pilar Vidal Anaya, encargada de hacer el tránsito correspondiente del Incoder a la UNAT, y de Clara Inés Saldarriaga Valderrama, quien fungía como Subdirectora de Administración de Bienes Rurales.

A la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, se le adicionaron funciones mediante el artículo 34 de la citada Ley:

- Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expidiera el gobierno nacional. Para estos fines podría adquirir directamente tierras y mejoras.
- Planificar y ejecutar los procedimientos para la titulación colectiva de las tierras baldías a las comunidades negras, para los fines previstos en la Constitución Política y en la ley, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural, de acuerdo con los reglamentos que expidiera el gobierno nacional. Para estos efectos podría adquirir directamente tierras, mejoras o servidumbres si a ello hubiere lugar.
- Igualmente, se le asignó a esta Dirección la competencia para conocer y decidir los procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las de comunidades negras, de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

De acuerdo con los párrafos 1 y 4 del artículo 34 de la Ley 1152 de 2007, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia debería asumir las funciones antes descritas a partir del 1º de junio de 2008; para ese efecto, podría realizar los ajustes necesarios en la estructura y en la planta de personal, con el fin de asumir y finalizar los procesos de titulación colectiva que se encontraran en curso y pendientes de culminación por parte del Incoder.

Como puede verse, se le concedió a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior un término de casi un año para gerenciar y ejecutar la Política de territorialidad afrocolombiana y la Política de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas.

Si bien la Dirección de Etnias alcanzó a recibir los expedientes en trámite para la dotación de tierras de poblaciones indígenas y afrocolombianas, antes de adelantar las actuaciones debió devolverlos al Incoder, porque la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-175 de 2009, declaró inexecutable la Ley 1152 del 2007 y la competencia retornó a esa entidad.

Evolución de la institucionalidad en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entre 2010 y 2016

La Ley 1152 de 2007, también conocida como Estatuto de Desarrollo Rural, fue demandada por las organizaciones indígenas y afrocolombianas ante la Corte Constitucional, alegando su inexecutable por no aplicación del derecho a la Consulta previa.

En efecto, el proyecto de ley correspondiente no fue consultado con estas colectividades pese a que los afectaba de manera directa porque, sin formula de juicio, trasladaba la competencia para la ejecución de las políticas de territorialidad étnica de una entidad especializada, como era el Incoder, al Ministerio del Interior, encargado de la formulación de políticas pero sin experiencia ni antecedentes en la dotación de tierras para grupos étnicos. En consecuencia, la Corte Constitucional, devolvió la competencia ejecutiva de la Política de territorialidad afrocolombiana al Incoder.

Al recobrar vigencia legal el Decreto Ley 1300 de 2003, que creó el Incoder, se recuperó también la Dirección de Asuntos Étnicos de esa entidad, responsable de las políticas de territorialidad para comunidades negras e indígenas. Sin embargo, se planteó la necesidad de una nueva reestructuración institucional, que se materializó en el Decreto 3759 de 2009.

En esta nueva organización interna se creó la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos, y se mantuvo la Dirección de Asuntos Étnicos, para atender en una sola dependencia las agendas territoriales de comunidades negras e indígenas. Jairo Alonso Mesa Guerra, asumió como subgerente de Promoción, Seguimiento y

Asuntos Étnicos; a partir de 2010, Miguel Antonio Vásquez Luna tomó la Dirección de Asuntos Étnicos⁶. A Vásquez Luna le sustituyó Héctor Trujillo Chaverra, quien ejerció el cargo hasta cuando fue liquidado el Incoder y se creó la Agencia Nacional de Tierras.

Evolución de la institucionalidad en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entre 2016 y 2022

En la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, el gobierno de Juan Manuel Santos y del ministro de Agricultura Aurelio Iragorry, solicitaron facultades extraordinarias para liquidar el Incoder que, concentraba las funciones de tierras, pesca, acuicultura, riego, asistencia técnica y capacitación empresarial, y había demostrado ser muy ineficiente. En consecuencia, se propuso crear una entidad especializada en la dotación de tierras y en el ordenamiento social de la propiedad. De esta manera se expidió el Decreto 2363 de 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura”.

En relación con la institucionalidad responsable de la Política de territorialidad afrocolombiana en la ANT, el Decreto 2363 mantuvo la tesis de que la atención a los grupos étnicos negros e indígenas debía mantenerse unificada en una dependencia, que también se denominó Dirección de Asuntos Étnicos.

Aun cuando los interlocutores afrocolombianos reclamaron que esta Dirección General debería tener dos subdirecciones, una para indígenas y otra para afrocolombianos, la propuesta no prosperó y se creó una Subdirección de Asuntos Étnicos, que opera actualmente⁷.

⁶ El abogado Miguel Vásquez (q.e.p.d.) fue un importante líder de las causas territoriales indígenas y afrocolombianas, y había sido un apoyo sustancial de la Comisión redactora de la Ley 70. Debido a su compromiso y experiencia, asumió el liderazgo de esta Política entre 2010 y 2016.

⁷ Entre 2016 (cuando se liquida el Incoder y se crea la ANT) y el 2022, han ejercido como directores de Asuntos Étnicos de la Agencia Nubia Elena Pacheco Gómez, Lena Acosta Romero Y Juan Camilo Cabezas González, y han ejercido como subdirector de Asuntos Étnicos, Lizbeth Omira Bastidas Jacanamijoy y Andrea Calderón Jiménez.

En la Tabla 8 se sintetiza la evolución de la institucionalidad creada entre 1996 y 2022, para gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana.

Tabla 8. Institucionalidad de la Política de territorialidad afrocolombiana

No.	Entidad/ periodo	Nombre de la dependencia	Nivel directivo/ asesor	Normas soporte	Función básica	Titular
1.	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) 1996 - 1997	División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras, adscrita a la Subgerencia Operativa	Directivo	Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994	Gerenciar las políticas de dotación de tierras para las comunidades negras e indígenas.	Cesar Augusto Torres Riascos
2.	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) 1998 - 1999	Programa de atención a comunidades negras, adscrito a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad	Directivo	Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana, ejecutando la titulación colectiva de tierras para comunidades negras.	Jesús Alberto Torres Zúñiga
3.	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) 2000 - 2003	Programa de atención a comunidades negras, adscrito a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad	Directivo	Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana, ejecutando la titulación colectiva de tierras para comunidades negras.	Silvio Emiliano Garcés Mosquera
4.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) 2003 - 2007	Dirección de Asuntos Étnicos, adscrita a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad	Directivo	Decreto Ley 1300 de 2003	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Silvio Emiliano Garcés Mosquera

La Revolución Agraria Afrocolombiana

5.	Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT) 2008 - 2009	Dirección de Asuntos Étnicos, Subdirección de Administración de Bienes Rurales	Directivo	Ley 1152 de 2007 (Declarada inexecutable mediante Sentencia C-175 de 2009)	Continuar hasta su culminación los procedimientos en curso de titulación colectiva de comunidades negras e indígenas.	Judith Del Pilar Vidal Anaya Clara Inés Saldarriaga Valderrama
6.	Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Etnias 2008 - 2009	Dirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Ley 1152 de 2007	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Pastor Elías Murillo Martínez
7.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) 2010 - 2014	Dirección de Asuntos Étnicos, adscrita a la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto Ley 1300 de 2003, Decreto 3759 de 2009.	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Miguel Antonio Vásquez Luna Jairo Alonso Mesa Guerra, Subgerente
8.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) 2014 - 2016	Dirección de Asuntos Étnicos, adscrita a la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto Ley 1300 de 2003, Decreto 3759 de 2009.	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Héctor Trujillo Chaverra
9.	Agencia Nacional De Tierras (ANT) 2017-2018	Dirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto 2363 de 2015	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Nubia Elena Pacheco Gómez
10.	Agencia Nacional de Tierras (ANT). 2017 – 2018	Subdirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto 2363 de 2015	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Lizbeth Omira Bastidas Jacanamijoy

11.	Agencia Nacional de Tierras (ANT) 2019 - 2020	Dirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto 2363 de 2015	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Lena Acosta Romero
12.	Agencia Nacional De Tierras (ANT) 2020 - 2022	Dirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto 2363 de 2015	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Juan Camilo Cabezas González
13.	Agencia Nacional de Tierras (ANT) 2020 - 2022	Subdirección de Asuntos Étnicos	Directivo	Decreto 2363 de 2015	Gerenciar la Política de territorialidad afrocolombiana y las políticas de dotación de tierras para comunidades negras e indígenas.	Andrea Calderón Jiménez

MARCO INSTRUMENTAL DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA

El marco institucional arriba mencionado, se ha complementado con un marco instrumental para la ejecución de la Política de territorialidad afrocolombiana que incluye los siguientes asuntos:

- La asignación de funciones y competencias entre las entidades responsables de la titulación colectiva.
- La elaboración y adopción de los manuales de procedimientos y de las guías de acción, por parte de las autoridades competentes.
- La formulación de los planes de inversión y de las fichas del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN) en el Departamento Nacional de Planeación, así como la destinación de recursos del presupuesto nacional para la titulación colectiva y la identificación de otras fuentes de financiación.

- La organización y capacitación de las comunidades afrodescendientes para la creación de los consejos comunitarios como titulares de las adjudicaciones colectivas, así como la creación de Comités regionales, espacio de concertación de la política de territorialidad y titulación colectiva con las comunidades afrocolombianas.
- La asignación y capacitación de los recursos humanos y técnicos calificados requeridos en las entidades competentes, para la ejecución de la Política.
- La elaboración de los estudios de tenencia de tierras a partir de 1996 para identificar las susceptibles de titulación colectiva y la adopción de planes de acción con metas e indicadores; articulación con los siete planes nacionales de desarrollo 1994 - 2022.
- La identificación y valoración de los conflictos territoriales que enfrentaría la titulación colectiva, incluyendo los conflictos interétnicos.
- La definición de la meta de titulación de tierras de comunidades negras en ocho millones de hectáreas para todo el país y de 5.6 millones para el Pacífico colombiano, la cual se cumpliría en un término de 10 años, entre 1996 y 2006.

LA PARTICIPACIÓN AFROCOLOMBIANA EN EL CONSEJO DIRECTIVO DEL INCODER, HOY AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El artículo 6 del Decreto 1300 del 2003, subrogado por el artículo 6 del Decreto 3759 del 2009, estableció por primera vez en la institucionalidad del sector agropecuario la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Consejo Directivo del recién creado Incoder. En el artículo citado se estableció:

Integración del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, sesionará por lo menos una vez al mes, por convocatoria que realice el ministro de Agri-

cultura y Desarrollo Rural o su delegado. Estará integrado por los siguientes miembros:

- a. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá.
- b. El director general del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
- c. El ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- d. El ministro del Interior y de Justicia, o su delegado.
- e. El ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o su delegado.
- f. El presidente del Banco Agrario, o su delegado.
- g. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, o su delegado.
- h. Un delegado de los gremios del sector agropecuario.
- i. Un delegado de las organizaciones campesinas.
- j. Un delegado del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, CONSA.
- k. Un delegado de las Comunidades Indígenas.
- l. Un delegado de las Comunidades Negras.
- m. Un delegado de las Organizaciones de Mujeres Campesinas.

Para la elección de los representantes de las comunidades negras se expidió el Decreto 3520 de 2003, mediante el cual se estableció la responsabilidad de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para la elección del representante, por un periodo de dos años. En el periodo 2003 – 2005, la Consultiva seleccionó a la señora Rosa Emilia Solís Grueso; para el periodo 2005 – 2007, a Idalmy Minota Teherán; y para el periodo 2007 – 2009, nuevamente se escogió a la señora Solís Grueso, quien desde esa época ostenta esa calidad.

LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA MEDIANTE CRÉDITO NO REEMBOLSABLE CON EL BANCO MUNDIAL

La ejecución de la primera etapa de la Política de territorialidad afrocolombiana fue posible gracias a la contratación de un crédito no reembolsable con el Banco Mundial, por cinco millones de dólares a través del Ministerio de Ambiente en 1996.

Este crédito no reembolsable fue propuesto en 1992 por las comunidades afrocolombianas en la Comisión especial establecida en el AT55, para avanzar en la construcción regional del proyecto de ley que se presentaría al Congreso de la República; el proyecto de crédito no alcanzó a ser tramitado ante el Banco Mundial, por lo que luego de la expedición de la Ley 70 de 1993 y del Decreto 1745 de 1995, se reorientó hacia la financiación la Política de territorialidad afrocolombiana.

En 1996, cuando el crédito estuvo aprobado, se decidió que el ejecutor sería el Ministerio de Ambiente y se creó un espacio de concertación de la Política denominado Comités regionales, en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), de Presidencia de la República⁸.

LOS CONSEJOS COMUNITARIOS COMO MÁXIMAS AUTORIDADES DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS

La estrategia más importante para avanzar en el reconocimiento de los derechos a la titulación colectiva de los territorios ancestrales de los pueblos afrodescendientes, es el fortalecimiento político y organizativo de los consejos comunitarios. Se puede disponer de un marco normativo especializado, de un marco institucional permanente, de un presupuesto y de un plan de acción, pero los procesos de titulación

⁸ Actas del componente de Comités Regionales de abril de 1996 e Informe de avances del Programa de Manejo de Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente de agosto de 1997.

colectiva requieren fundamentalmente de la organización de las comunidades negras, articuladas en una estrategia de unidad nacional.

Por esa razón, se considera de la mayor importancia plantear el debate sobre la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios; las funciones y competencias que ejercen como máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos; los recursos financieros, presupuestales y técnicos de que disponen para el cumplimiento de las competencias asignadas en la Ley; y las diversas estrategias para su fortalecimiento y consolidación.

Los consejos comunitarios como titulares de los derechos territoriales colectivos

El artículo 5 de la Ley 70 de 1993 ordena que cada comunidad negra, afrocolombiana, raizal o palenquera deberá formar un consejo comunitario para recibir la propiedad colectiva; esta es la entidad responsable de la administración interna de los territorios. La norma citada señala:

Artículo 5o. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario, como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Por su parte, el artículo 7 numeral 2 de la Ley 2160 de 2021, por medio de la cual se modificaron las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, define al consejo comunitario como una persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de los territorios colectivos de las comunidades negras. Este artículo introduce nuevas causales para la contratación directa entre el Estado y las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales. La norma citada señala:

Artículo 7°. Entidades a contratar. Para los efectos de esta ley se entiende por:

2. Consejo comunitario de las comunidades negras: Es la persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración Interna

dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70 de 1993, define el consejo comunitario en los siguientes términos:

Artículo 3°. Definición. Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

Al Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.

De las normas transcritas se infiere que el consejo comunitario es la persona jurídica que ejerce como titular de los derechos de propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras, porque como lo señala el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, es la que solicita y recibe la titularidad de las tierras adjudicables, y ejerce como máxima autoridad la administración interna de los territorios colectivos.

El consejo comunitario está conformado por una o varias comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que, con un título de propiedad colectiva tienen la posesión territorial; para su manejo disponen de una organización autónoma, amparada por la Constitución Política, la legislación afrocolombiana y su sistema de derecho propio.

La naturaleza jurídica de los consejos comunitarios

Conviene precisar cuál es la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios; se trata de establecer si en tanto persona jurídica es una entidad privada sin ánimo de lucro, una entidad pública de régimen especial o una entidad de derecho privado.

¿Es el consejo comunitario una entidad privada sin ánimo de lucro? Como observación preliminar, es conveniente señalar que las entidades sin ánimo de lucro son personas jurídicas que se constituyen en ejercicio del derecho de libre asociación, por la voluntad de una o más personas naturales o jurídicas para realizar actividades en beneficio de sus asociados y que no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros.

Por su parte los consejos comunitarios, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y con el parágrafo 1 del artículo 9 del Decreto 1745 de 1995, cuentan con un procedimiento especial para obtener su personería jurídica, distinto del que se ha previsto en el Decreto 427 de 1996 para las entidades sin ánimo de lucro.

Este procedimiento ordena que las actas de conformación del consejo comunitario y de elección de la junta y del representante legal, se inscriban no en las cámaras de comercio sino en las alcaldías municipales donde se ubique la mayor parte del territorio colectivo; dichas actas, una vez inscritas, “constituirán documento suficiente para los efectos de representación legal”.

En consecuencia, la inscripción en la alcaldía municipal respectiva se convierte en la personería jurídica que acredita la existencia y representación legal del consejo comunitario, sin que sea necesaria una inscripción posterior en ninguna otra entidad. Opcionalmente, y para efectos distintos a la existencia y representación legal, el consejo comunitario podrá inscribirse en el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones Afrodescendientes del Ministerio del Interior, tal como lo establece el Decreto 1640 del 2020.

En conclusión, los consejos comunitarios, debido a su naturaleza jurídica de autoridades de administración interna de los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, no son personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y, en consecuencia, no les es dable conformarse como corporaciones o como fundaciones sin ánimo de lucro, sin perjuicio de que puedan asociarse con otras entidades o autoridades públicas para el cumplimiento de sus funciones.

¿Es el consejo comunitario una entidad pública de régimen especial o es una entidad de derecho privado que cumple funciones públicas? Sobre el particular conviene recordar, de conformidad con las normas vigentes presentadas, que el consejo comunitario tiene como función principal representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las normas constitucionales y legales, su sistema de derecho propio, sus usos y costumbres, y el reglamento interno de cada comunidad.

Igualmente, el artículo 3 del Decreto 1745 de 1995 señala que el consejo comunitario es la figura mediante la cual las comunidades negras se constituyen en personas jurídicas y, por tanto, representan la máxima autoridad en el territorio de la comunidad. El consejo se conforma por dos órganos: la asamblea general (máxima autoridad del consejo comunitario), encargada de elegir al representante legal, y la junta del mismo.

En el mismo sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado en Sentencia con radicación número: 27001-23-31-000-2004-00549-01 (3826) de 2005, al referirse a la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios, señaló lo siguiente:

Los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras son personas jurídicas cuya creación está autorizada por el Artículo 5 de la ley 70 de 1993, que tienen entre sus funciones las de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva que se les adjudique, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

El Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la ley 70 de 1993, señaló en su Artículo 7° que la Junta del Consejo Comunitario es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad; en su Artículo 11 dispuso que tendrían la función de ejercer el gobierno económico de las tierras de las comunidades negras según sus sistemas de derecho propio y la legislación vigente, crear y conservar el archivo de la comunidad,

llevar libros de actas, cuentas y de registro de las áreas asignadas y los cambios que al respecto se realicen; su Artículo 12, estableció que el representante legal del Consejo Comunitario tiene la función de representar a la comunidad en cuanto persona jurídica y según su Artículo 10, son miembros de la comunidad quienes sean reconocidos por el Consejo Comunitario y estén inscritos en el censo interno que ésta lleve.

De lo anterior se desprende que los consejos comunitarios de las comunidades negras son personas jurídicas de derecho privado.

De las normas y la jurisprudencia transcritas, resultan dos elementos estructurales sobre la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios: primero, que el Estado colombiano en desarrollo del principio de la diversidad étnica y cultural de la Nación, les reconoce representación legal, social y política a las formas tradicionales de organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como personalidad jurídica para administrar sus territorios colectivos, de acuerdo con sus usos, costumbres y sistema de derecho propio.

Segundo, que pese a que los artículos 5 de la Ley 70 de 1993 y 7, numeral 2, de la Ley 2160 de 2021 no se refieren expresamente a los consejos comunitarios como “entidades públicas de régimen especial”, la definición como persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración de los territorios colectivos, que sí traen las normas citadas, debe armonizarse con las funciones y competencias como autoridad étnica, autoridad territorial, autoridad ambiental, autoridad administrativa y autoridad política atribuidas a los consejos comunitarios en las leyes 70 de 1993 y 2021 de 2021, las cuales tienen el carácter de funciones y competencias públicas.

Tal calificación persigue sustraer estas competencias de la esfera de lo privado, para colocarlas en la esfera de lo público para que el Estado y los particulares hagan un reconocimiento pleno de las autoridades étnicas afrocolombianas y de sus atribuciones de autogobierno. De esta forma, se puede interpretar que los consejos comunitarios son personas jurídicas, diferentes a las entidades estatales, pero que pueden ejercer funciones públicas.

En consecuencia, el consejo comunitario es una entidad pública de régimen especial que ejerce la máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y en esa calidad tiene las siguientes atribuciones:

- El consejo comunitario es una autoridad responsable de la preservación de la identidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; por tanto, en ejercicio de su autonomía, es guardián del sistema de derecho propio de cada comunidad.
- El consejo comunitario es una autoridad territorial y, como tal, no solo es la persona jurídica titular del territorio colectivo sino la responsable de la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva.
- El consejo comunitario es una autoridad ambiental, y en esa calidad es responsable de velar por el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales dentro de los territorios colectivos
- El consejo comunitario es una autoridad política y, en armonía con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 70 de 1993, es responsable de elegir y designar a los representantes de las comunidades afrocolombianas, para todos los efectos que se requiera.
- El consejo comunitario es una autoridad administrativa, responsable de ejercer la administración interna y la prestación de los servicios básicos, dentro de los territorios colectivos.

Las funciones y competencias de los consejos comunitarios

Las funciones y competencias de los consejos comunitarios se encuentran señaladas en el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y están reglamentadas en el Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto 1066 de 2015. La norma citada señala:

Artículo 5°. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior

de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

Por su parte el Decreto 1745 de 1995 desarrolla ampliamente las funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridades de administración interna dentro de los territorios colectivos, mediante la asamblea general, la junta directiva y el representante legal. Así, el consejo comunitario cumple las siguientes funciones y competencias.

- Administrar internamente las tierras de propiedad colectiva.
- Delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas.
- Velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad de los territorios colectivos.
- Preservar la identidad étnica y cultural de la comunidad.
- Velar por el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales de los territorios colectivos.
- Hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.
- Escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y a los demás voceros y representantes.

En las siguientes tablas se presentan las funciones y competencias de los consejos comunitarios, de acuerdo con el estudio realizado por Lisneider Hinestroza Cuesta y Jhadiana Lucia Cuesta Rentería (2017):

Tabla 9. Funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridad étnica

No.	Descripción de las funciones y competencias	Órgano competente	Soporte normativo
1.	Preservar la identidad étnica y cultural de la comunidad.	Asamblea General	Artículo 5 Ley 70 de 1993
2.	Hacer de amigables componedores y conciliadores en equidad, en los conflictos internos susceptibles de conciliación en los territorios colectivos.	Junta Directiva	Artículo 5 Ley 70 de 1993. Decreto 1745 de 1995, art.11
3.	Ejercer el gobierno social y económico de los territorios colectivos, según el sistema de derecho propio y como garantía de un desarrollo basado en los elementos de la cultura autóctona.	Asamblea General	Artículos 5 y 47 Ley 70 de 1993
4.	Representar a la comunidad como persona jurídica.	Representante Legal	Decreto 1745 de 1995, art.12
5.	Determinar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y el régimen disciplinario para las autoridades y para los miembros del consejo comunitario.	Asamblea General	Decreto 1745 de 1995, art.6
6.	Proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos, de acuerdo con los usos y costumbres tradicionales de la comunidad.	Junta Directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
7.	Reglamentar y aplicar las normas del derecho propio de la comunidad.	Junta Directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
8.	Aprobar el reglamento interno de la comunidad y asignar funciones a cada una de las autoridades internas.	Asamblea General	Decreto 1745 de 1995, art.11
9.	Propender por el establecimiento de relaciones de entendimiento intercultural.	Junta Directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
10.	Determinar mecanismos de coordinación y articulación del consejo comunitario con las diferentes entidades y autoridades, al igual que con otras comunidades y grupos organizados al interior de los territorios colectivos.	Junta Directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 70, el Decreto 1745 y el estudio citado.

Tabla 10. Funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridad territorial

No.	Descripción de las funciones y competencias	Órgano competente	Soporte normativo
1.	Administrar internamente las tierras de propiedad colectiva.	Junta directiva	Artículo 5, Ley 70 de 1993.
2.	Delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar, y comunitario en el territorio colectivo, con base en el reglamento interno y en respeto a las áreas que cada familia ha venido ocupando tradicionalmente.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
3.	Velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad de los territorios colectivos y por la integridad de los territorios titulados a la comunidad.	Asamblea general	Artículo 5, Ley 70 de 1993 y Decreto 1745 de 1995, art.11
4.	Aprobar el reglamento de trasposos del usufructo de las tierras asignadas a las familias y a los individuos que conforman el consejo comunitario.	Asamblea general	Decreto 1745 de 1995, art.6
5.	Presentar ante la ANT, previa autorización de la asamblea general y de la junta del consejo comunitario, la solicitud de titulación colectiva del territorio de la comunidad respectiva.	Representante Legal	Decreto 1745 de 1995, art.11
6.	Presentar a consideración de la asamblea general el reglamento de administración del territorio colectivo.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
7.	Presentar a consideración de la Asamblea General, la propuesta de delimitación del territorio que se solicitará en titulación colectiva.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
8.	Aprobar la delimitación de las tierras de las comunidades negras que se solicitarán en propiedad colectiva.	Asamblea general	Decreto 1745 de 1995, art.6

Tabla 11. Funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridad ambiental

No.	Descripción de las funciones y competencias	Órgano competente	Soporte normativo
1.	Velar por el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales existentes en los territorios colectivos.	Asamblea general	Artículo 5, Ley 70 de 1993
2.	Participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en los territorios colectivos.	Junta directiva	Convenio 169 OIT, art.15. Ley 21 de 1991
3.	Velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, de conformidad con la legislación ambiental, las prácticas tradicionales de producción y demás disposiciones que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales.	Asamblea general	Artículo 5, Ley 70 de 1993 y Decreto 1745 de 1995, art.6
4.	Aprobar el reglamento de usos y aprovechamiento de recursos naturales dentro de los territorios colectivos.	Asamblea general	Decreto 1745 de 1995, art.6
5.	Presentar ante la autoridad ambiental competente, las solicitudes de aprovechamiento de los recursos naturales que se requieran.	Representante legal	Decreto 1745 de 1995, art.12
6.	Presentar ante el Ministerio de Minas y Energía las solicitudes de conformación de las Zonas mineras de comunidades negras, el ejercicio del Derecho de prelación y las solicitudes de exploración y explotación de recursos mineros, cuando se requieran.	Representante legal	Decreto 1745 de 1995, art.12
7.	Administrar, con base en el reglamento interno y las normas vigentes, el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales dentro de los territorios colectivos, y concertar las investigaciones ambientales que se desarrollen dentro de las tierras de las comunidades negras.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11

Tabla 12. Funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridad administrativa

No.	Descripción de las funciones y competencias	Órgano competente	Soporte normativo
1.	Ejercer como máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos	Asamblea general	Artículo 5, Ley 70 de 1993
2.	Participar y concertar con las otras autoridades, la prestación de los servicios básicos a las comunidades y familias que conforman los territorios colectivos.	Junta directiva	Artículo 5, Ley 70 de 1993
3.	Celebrar convenios y contratos, y administrar los beneficios derivados de los mismos, previa aprobación de la junta directiva.	Representante legal	Ley 2160 del 2021, arts. 6 y 7, y Decreto 1745 de 1995, art.12, numeral 5
4.	Presentar y gestionar planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural para las comunidades que integran el territorio colectivo.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11
5.	Ejercer las funciones relacionadas con la creación y conservación del archivo de la comunidad, y tramitar los libros de actas, cuentas y registro de las actividades que se desarrollen en los territorios colectivos.	Junta directiva	Decreto 1745 de 1995, art.11

Tabla 13. Funciones y competencias de los consejos comunitarios como autoridad política electoral

No.	Descripción de las funciones y competencias	Órgano competente	Soporte normativo
1.	Elegir y designar por consenso a los representantes de los destinatarios y beneficiarios de la Ley 70 de 1993, para todos los efectos que se requiera.	Asamblea general	Artículo 46, Ley 70 de 1993
2.	Otorgar el aval a los candidatos que el consejo comunitario postule para la Circunscripción electoral afrodescendiente en la Cámara de Representantes.	Asamblea general	Artículo 3, Ley 649 de 2001
3.	Otorgar el aval a los candidatos que el consejo comunitario postule para el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales (CAR) de su jurisdicción.	Asamblea general	Artículo 56, Ley 70 de 1993
4.	Otorgar el aval a los candidatos que el consejo comunitario postule para los espacios de representación comunitaria como las comisiones consultivas y el espacio nacional de Consulta previa.	Junta directiva	Decreto 1640 del 2020
5.	Elegir al representante legal del consejo comunitario en cuanto persona jurídica y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento interno.	Asamblea general	Decreto 1745 de 1995, art.6
6.	Elegir a los miembros de la junta directiva del consejo comunitario y revocar sus mandatos de acuerdo con el reglamento interno.	Asamblea general	Decreto 1745 de 1995, art.6

Recursos de los consejos comunitarios para cumplir con sus funciones y competencias

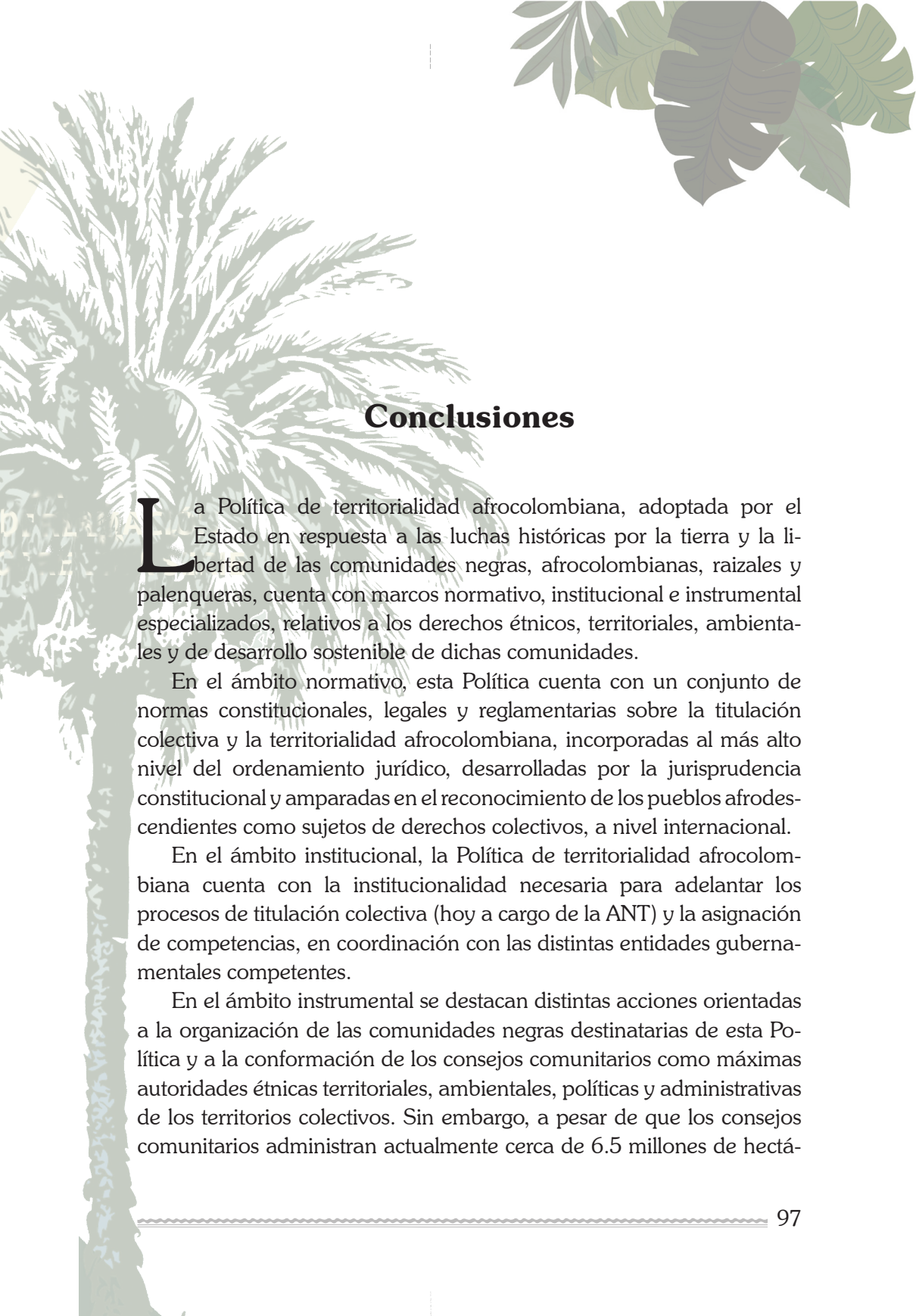
La Ley 70 de 1993 creó una figura jurídica nueva en el ordenamiento territorial del país denominada Consejo comunitario, a la cual le asignó la competencia institucional de administrar los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y de los recursos naturales existentes en ellos.

Sin embargo, la Ley no previó la transferencia de recursos a estas nuevas autoridades administrativas, étnicas, territoriales y ambientales para el cumplimiento de sus responsabilidades legales. En el mismo sentido, algunas de las competencias y funciones administrativas, étnicas, territoriales y ambientales asignadas a los consejos comunitarios se traslapan con las asignadas a los municipios y las CAR, lo que viene generando tensiones y controversias entre las autoridades regionales y locales, y las nuevas autoridades étnicas.

En el tercer tomo de la serie *La Revolución Agraria Afrocolombiana*, que aborda la implementación, los resultados y las perspectivas de esta Política de territorialidad, se mostrarán los contenidos y alcances de estas tensiones.

Por las razones expuestas, se considera de gran importancia para implementación de la Política la organización, constitución y fortalecimiento de los consejos comunitarios como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos; para ello se les debe otorgar de manera legal y explícita el carácter jurídico de entidades públicas de régimen especial, entidades territoriales afrocolombianas y autoridades ambientales, con participación en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema General de Participaciones.

Igualmente, se considera como asunto de máxima prioridad el fortalecimiento de la capacidad de incidencia política de los consejos comunitarios ante los gobiernos nacionales, regionales, departamentales y municipales, para lograr su reconocimiento y legitimación como las autoridades étnicas.



Conclusiones

La Política de territorialidad afrocolombiana, adoptada por el Estado en respuesta a las luchas históricas por la tierra y la libertad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuenta con marcos normativo, institucional e instrumental especializados, relativos a los derechos étnicos, territoriales, ambientales y de desarrollo sostenible de dichas comunidades.

En el ámbito normativo, esta Política cuenta con un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre la titulación colectiva y la territorialidad afrocolombiana, incorporadas al más alto nivel del ordenamiento jurídico, desarrolladas por la jurisprudencia constitucional y amparadas en el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes como sujetos de derechos colectivos, a nivel internacional.

En el ámbito institucional, la Política de territorialidad afrocolombiana cuenta con la institucionalidad necesaria para adelantar los procesos de titulación colectiva (hoy a cargo de la ANT) y la asignación de competencias, en coordinación con las distintas entidades gubernamentales competentes.

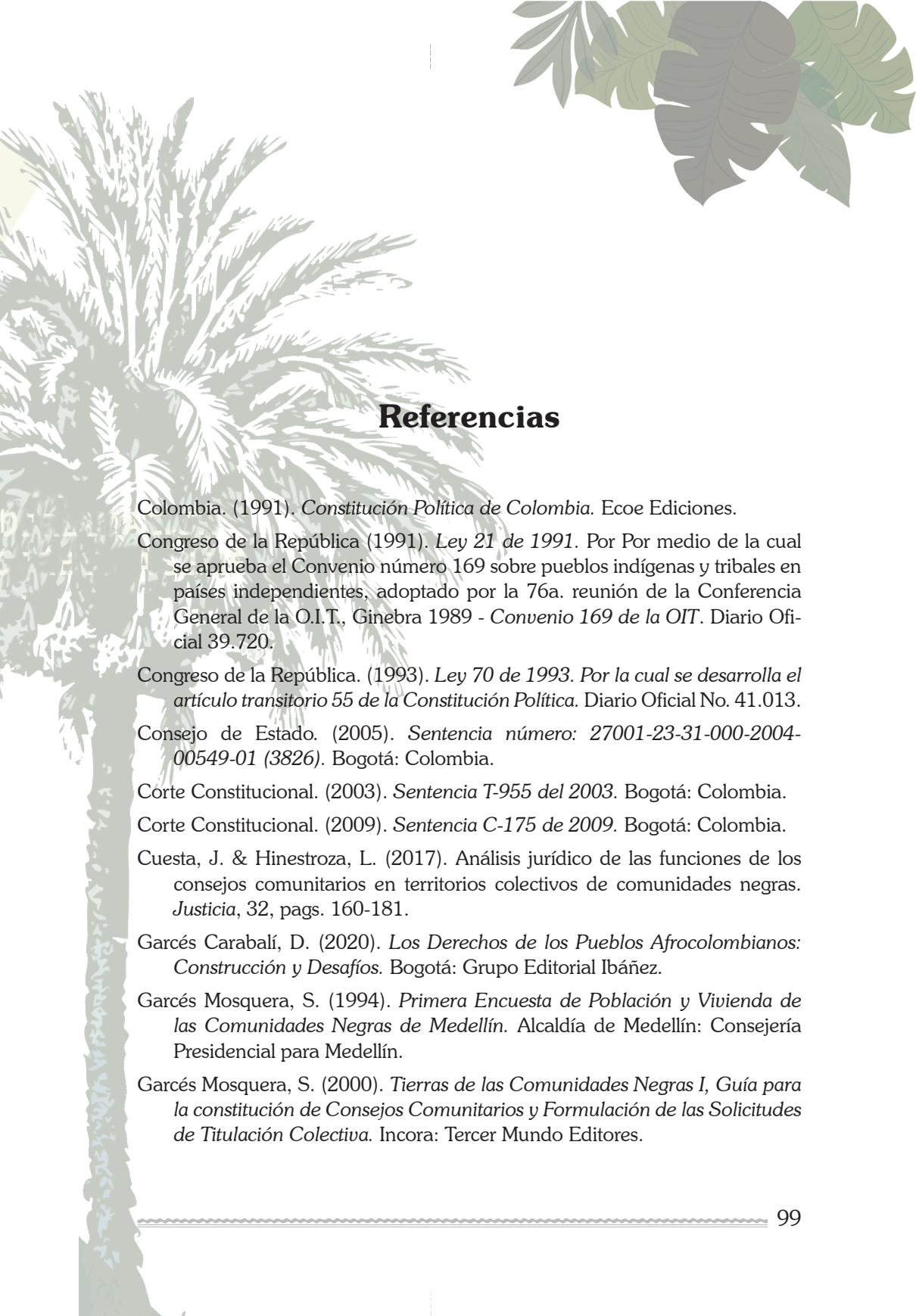
En el ámbito instrumental se destacan distintas acciones orientadas a la organización de las comunidades negras destinatarias de esta Política y a la conformación de los consejos comunitarios como máximas autoridades étnicas territoriales, ambientales, políticas y administrativas de los territorios colectivos. Sin embargo, a pesar de que los consejos comunitarios administran actualmente cerca de 6.5 millones de hectá-

reas, la Ley no previó la transferencia de recursos financieros para el cumplimiento de estas competencias.

Se destacan en este ámbito de la Política, la realización de los estudios de tenencia de tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y la definición de una meta de titulación de ocho millones de hectáreas a nivel nacional y de 5.6 millones en el Pacífico colombiano.

En materia de financiación, es importante recordar la contratación entre el Ministerio de Ambiente y el Banco Mundial, de un crédito no reembolsable de cinco millones de dólares para financiar esta Política y crear los Comités regionales como espacios de concertación de la Política de territorialidad afrocolombiana.

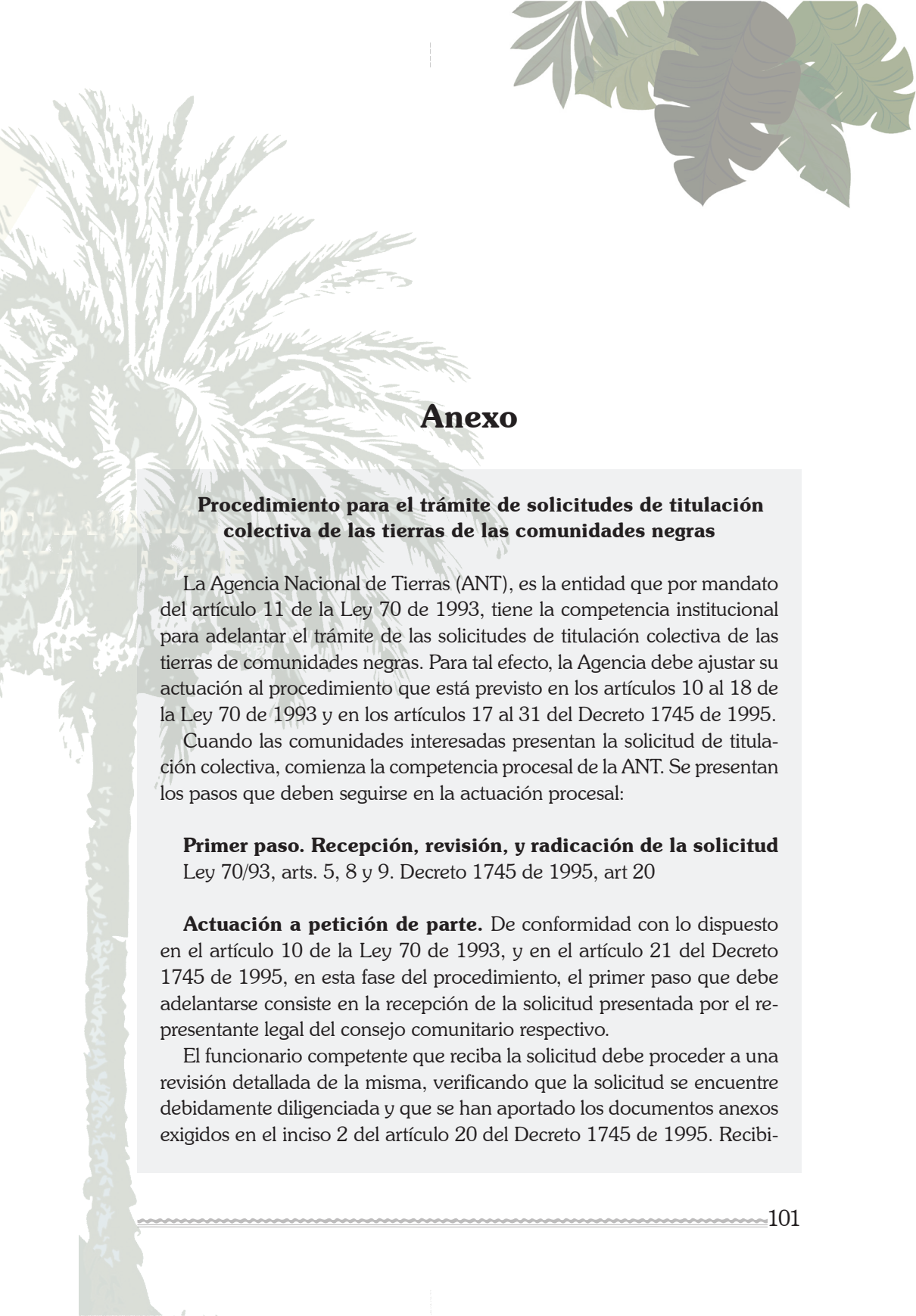
En el Tomo III de la serie *La Revolución Agraria Afrocolombiana* se desarrollarán los contenidos relativos a la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, sus avances, resultados, y limitaciones, así como los retos y perspectivas de su implementación.



Referencias

- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Ecoe Ediciones.
- Congreso de la República (1991). *Ley 21 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 - *Convenio 169 de la OIT*. Diario Oficial 39.720.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Diario Oficial No. 41.013.
- Consejo de Estado. (2005). *Sentencia número: 27001-23-31-000-2004-00549-01 (3826)*. Bogotá: Colombia.
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-955 del 2003*. Bogotá: Colombia.
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-175 de 2009*. Bogotá: Colombia.
- Cuesta, J. & Hinestroza, L. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras. *Justicia*, 32, págs. 160-181.
- Garcés Carabalí, D. (2020). *Los Derechos de los Pueblos Afrocolombianos: Construcción y Desafíos*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Garcés Mosquera, S. (1994). *Primera Encuesta de Población y Vivienda de las Comunidades Negras de Medellín*. Alcaldía de Medellín: Consejería Presidencial para Medellín.
- Garcés Mosquera, S. (2000). *Tierras de las Comunidades Negras I, Guía para la constitución de Consejos Comunitarios y Formulación de las Solicitudes de Titulación Colectiva*. Incora: Tercer Mundo Editores.

- Garcés Mosquera, S. (2001) *Tierras de las Comunidades Negras II, Manual de procedimientos para el trámite de las solicitudes de titulación colectiva de las tierras de las comunidades negras*. Incora: Tercer Mundo Editores.
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). (1993). Actas de la Comisión Especial para Comunidades Negras 01 del 11 de agosto de 1992, 02 del 3 de septiembre de 1992, 03 del 2 de octubre de 1992, 04 del 5 de noviembre de 1992, 06 del 23 de abril de 1993 y 07 del 1 y 2 de mayo de 1993.
- Ministerio de Ambiente (1997). *Actas del Componente de Comités regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales PMRN 1996 – 1997*. Bogotá: Colombia.
- Ministerio de Ambiente. (2010). *Decreto 3272 de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 47757.
- Ministerio del Interior (1995). *Decreto 1745 de 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 42.049.
- Ministerio del Interior (2015). *Decreto 1066 de 2015. Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector Administrativo del Interior a partir de la fecha de su expedición*. Subtema: Decreto Único Reglamentario.
- Organización de las Naciones Unidas (2011). Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contra los Afrodescendientes. Recomendación General número 34 (CERD/C/GC/34).
- Presidencia de la República - Plan Nacional de Rehabilitación (1996). Actas del componente de Comités Regionales de abril de 1996. Bogotá.



Anexo

Procedimiento para el trámite de solicitudes de titulación colectiva de las tierras de las comunidades negras

La Agencia Nacional de Tierras (ANT), es la entidad que por mandato del artículo 11 de la Ley 70 de 1993, tiene la competencia institucional para adelantar el trámite de las solicitudes de titulación colectiva de las tierras de comunidades negras. Para tal efecto, la Agencia debe ajustar su actuación al procedimiento que está previsto en los artículos 10 al 18 de la Ley 70 de 1993 y en los artículos 17 al 31 del Decreto 1745 de 1995.

Cuando las comunidades interesadas presentan la solicitud de titulación colectiva, comienza la competencia procesal de la ANT. Se presentan los pasos que deben seguirse en la actuación procesal:

Primer paso. Recepción, revisión, y radicación de la solicitud Ley 70/93, arts. 5, 8 y 9. Decreto 1745 de 1995, art 20

Actuación a petición de parte. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 70 de 1993, y en el artículo 21 del Decreto 1745 de 1995, en esta fase del procedimiento, el primer paso que debe adelantarse consiste en la recepción de la solicitud presentada por el representante legal del consejo comunitario respectivo.

El funcionario competente que reciba la solicitud debe proceder a una revisión detallada de la misma, verificando que la solicitud se encuentre debidamente diligenciada y que se han aportado los documentos anexos exigidos en el inciso 2 del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995. Recibi-

da la solicitud, se procede a su radicación digital en la plataforma de la ANT. Con esta radicación se podrán hacer seguimientos a los avances del trámite y control permanente de términos.

Una vez radicada la solicitud, se conforma y radica el expediente respectivo por parte de la dependencia competente.

Actuación de oficio. Se debe recordar que según el párrafo del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, la ANT podrá iniciar de oficio la actuación procesal orientada al proceso de titulación, en cuyo caso, la dependencia competente solicitará por escrito al consejo comunitario respectivo el informe de que trata el artículo 20 del decreto citado.

Así mismo, deberá solicitar a la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, al Instituto Colombiano de Antropología y a la comisión consultiva departamental o regional respectiva, el aporte de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para apoyar al consejo comunitario en la elaboración del contenido de la solicitud. Recibida la solicitud que resulte del proceso descrito, se le da el tratamiento previsto en materia de revisión y radicación.

Segundo paso. Auto de aceptación de la solicitud

Según el artículo 21 del Decreto 1745 de 1995, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción y radicación de la solicitud, el funcionario competente de la ANT, procede a expedir el auto de aceptación de la solicitud; en esta providencia adopta, por lo menos, las siguientes decisiones:

1. Se acepta la solicitud y se ordena iniciar las diligencias administrativas tendientes a titular en calidad de “tierras de las comunidades negras” el territorio solicitado, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos. En caso contrario, niega su aceptación y ordena devolver al representante legal los documentos para que los rehaga o complete.
2. Se ordena publicar la solicitud de la comunidad interesada por una sola vez, en una emisora radial, con sintonía en el lugar de ubicación del territorio o, en su defecto, en un periódico de amplia circulación en la región de ubicación del inmueble.

3. Se ordena fijar, por el termino de cinco (5) días hábiles, el aviso a que se refiere el artículo 21 del Decreto 1745 de 1995, que contenga el auto de aceptación de la solicitud, en un lugar público y visible de la alcaldía y de las inspecciones de Policía donde se encuentre ubicado el inmueble, al igual que en las oficinas nacional y regional de la ANT.

Así mismo, de acuerdo con el párrafo del artículo 21 del Decreto citado, se ordena agregar al expediente todas las diligencias que se practiquen en desarrollo de la etapa publicitaria.

Tercer paso. Etapa publicitaria del auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva

Aceptada la solicitud de titulación colectiva, se procede por mandato de los numerales 1 y 2 del artículo 21 del Decreto 1745/95 a desarrollar la etapa publicitaria del trámite. Este paso tiene como finalidad informar a los solicitantes, al Ministerio Público, a los colindantes, a los terceros y, en general, a todas las personas que estén interesadas en la titulación, sobre la decisión de aceptar la solicitud con el fin de que se pronuncien sobre la misma y en caso de creer que con ella se violan sus derechos, hagan valer los mismos.

La ANT adelanta la etapa publicitaria con base en la información suministrada en el informe de la junta del consejo comunitario, información que será confrontada con la obtenida por los funcionarios que la practican la visita. En desarrollo de la etapa publicitaria se deben adelantar dos actividades principales:

Publicación de la solicitud en emisora o periódico. El numeral 1 del artículo 21 del Decreto 1745/95, dispone que es necesario publicar la solicitud de titulación en una emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del inmueble. Esta publicación consiste en la lectura del auto de aceptación de la solicitud por lo menos por una vez, con el fin de informar a todos los interesados.

En esta publicación deben aparecer en forma clara el nombre de la comunidad solicitante, el número aproximado de hectáreas pedidas en titulación, la ubicación y linderos del inmueble, de acuerdo con lo con-

signado en el informe del consejo comunitario. El administrador de la emisora debe suscribir una constancia de esa lectura, señalando en ella, las fechas y horas en que se realizó. Esta constancia se agrega al expediente como prueba de que se adelantó tal diligencia.

Si en el área de influencia del territorio no existe emisora, se publica el aviso de solicitud en un periódico de amplia circulación en la región donde el territorio se encuentra ubicado; la constancia de esta publicación, con señalamiento de fecha y edición, suscrita por el administrador o propietario del periódico, se agrega al expediente con una copia de la página del periódico en que fue publicada.

En todo caso, en el evento de no existir emisora en el área de influencia del territorio solicitado en titulación colectiva, ANT obtiene una certificación de la alcaldía respectiva sobre este hecho y se agrega al expediente.

Fijación de avisos. El numeral 2 del artículo 21 del Decreto 1745/95, ordena que la publicación de la solicitud de titulación colectiva se haga mediante la fijación de avisos por el término de cinco (5) días hábiles, tanto en las oficinas nacional y regional de la ANT, como en las alcaldías del municipio o municipios y en las inspecciones de Policía o de los corregimientos donde se encuentre ubicado el territorio.

Estos avisos, al igual que la publicación en emisora o periódico, tienen como finalidad informar a los terceros colindantes e interesados, para la formulación de oposiciones del caso o para adelantar los procesos de concertación que se consideren necesarios, sobre todo en la delimitación de los linderos del territorio.

No debe olvidarse que los avisos se elaboran con base en el informe de la junta del consejo comunitario que se acompaña a la solicitud; en consecuencia, éstos deben contener los linderos y nombres de los colindantes tal como aparecen en dicho informe.

Para hacer la fijación y desfijación de los avisos, el funcionario competente debe entregar al alcalde y al inspector de Policía los formularios de avisos debidamente diligenciados para que los fijen en lugar público y visible de sus dependencias y, vencido el término de fijación, los desfijen y suscriban las constancias respectivas. En este punto, debe verificarse cuidadosamente la inspección de Policía o corregimiento al que perte-

nece el territorio y, en caso de pertenecer a dos o más inspecciones, los avisos deberán fijarse en todas ellas.

Así mismo, por mandato del parágrafo del artículo 21 del Decreto 1745/95, si en el área donde se localiza el territorio solicitado en titulación no existe inspección de Policía o corregimiento, se solicita una constancia de este hecho a la alcaldía municipal que corresponda y se agrega al expediente.

La inobservancia de todas o algunas de estas actuaciones, podría ocasionar violación de los principios y garantías constitucionales del derecho de defensa y del debido proceso, y podría acarrear la nulidad de las actuaciones procesales, dejando sin valor probatorio lo actuado a partir de la omisión y sólo conservarán validez las pruebas recaudadas en legal forma.

Cuarto paso. Resolución que ordena la práctica de la visita técnica

El artículo 22 del Decreto 1745/95 ordena que, una vez cumplida la etapa publicitaria del trámite y dentro de los diez días siguientes al vencimiento de la misma, la ANT debe proceder a expedir la resolución que ordena la visita técnica a la comunidad negra interesada. En la resolución deben resolverse, por lo menos, cuatro cuestiones importantes para el avance del proceso:

1. Se ordena efectuar la visita técnica, señalando la fecha exacta para la práctica de la misma. Aquí debe valorarse la necesidad de definir un tiempo prudencial para la práctica de la visita. El término de duración de la visita dependerá del área territorial que se solicita en titulación, así como de las facilidades o dificultades de acceso al territorio.
2. En la resolución se designan los funcionarios que practicarán la visita técnica, conformando un equipo técnico interdisciplinario que incluya profesionales del derecho, de las ciencias sociales y agropecuarias, además de un topógrafo o profesional especializado en ingeniería y geografía, y en manejos de los sistemas de posicionamiento global (GPS), con el fin de hacer el levantamiento topográfico del territorio y ayudar a resolver los conflictos que pudieran presentarse por territorio o recursos naturales.

3. Se deben señalar los aspectos sobre los cuales versará la visita, teniendo en cuenta que su finalidad principal es la de confrontar la información aportada por la comunidad en el informe de la junta del consejo comunitario con la recopilada por los funcionarios técnicos que la practican. En esencia, la visita girará alrededor de la delimitación del territorio, la elaboración de los estudios socioeconómicos históricos y culturales, la realización del censo de la comunidad negra solicitante, la determinación de terceros ocupantes y la realización de los procesos de concertación que sean necesarios.

En este punto, se debe señalar la obligación de levantar un acta de la visita y la fijación del término para rendir el informe respectivo.

4. Igualmente, en la resolución se debe ordenar la notificación de la providencia por medio de dos vías: en forma personal al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, al representante del consejo comunitario solicitante y a los colindantes. Para los terceros se ordena la notificación por edicto.

Quinto paso. Etapa publicitaria de la resolución de visita

El artículo 22 del Decreto 1745 de 1995 ordena que la resolución que fija fecha y hora para la práctica de la visita, sea notificada en forma personal y además mediante edicto. En consecuencia, la etapa publicitaria de la resolución que ordena practicar la visita, incluye dos actividades principales:

La notificación personal de la resolución de visita. Es necesario que la resolución que ordena la visita sea conocida en forma amplia, tanto por la comunidad que solicita el título colectivo como por las comunidades negras o indígenas colindantes, así como por los colonos y terceros que pudieran tener algún interés en la práctica de la misma.

No debe olvidarse que los colindantes, las organizaciones y las demás personas interesadas pueden concurrir a la práctica de la visita, para lograr una delimitación concertada de los territorios, y la ratificación de los acuerdos que sobre linderos y recursos naturales se hubieren suscrito en el pasado.

Por mandato del artículo 22 del Decreto 1745/95, la notificación personal de la resolución que ordena la visita debe hacerse al representante legal del consejo comunitario solicitante, al Procurador Judicial para Asuntos ambientales y Agrarios de la jurisdicción donde esté ubicado el territorio y a los colindantes. Esta notificación se surte en forma inmediata una vez se profiera la resolución, pues se trata de un acto administrativo de cumplimiento inmediato, frente al cual no cabe recurso alguno.

Notificación por edicto de la resolución de visita. Al tiempo de la notificación personal de la resolución de visita, puede adelantarse la fijación de los edictos. Sobre el particular el artículo 22 del Decreto 1745 de 1995 ordena que la resolución de visita se notifique mediante la fijación de los edictos, tanto en las oficinas nacional y regional de la ANT, como en la alcaldía municipal y en las inspecciones de Policía o corregimiento donde esté ubicado el territorio solicitado en titulación.

En relación con la elaboración de los edictos, así como su fijación y desfijación, y en la suscripción de las constancias respectivas, se siguen las mismas reglas señaladas para el caso de los avisos, teniendo en cuenta que hasta esta fase del procedimiento se trabaja con la información aportada por la comunidad en el informe de la junta del consejo comunitario.

Sexto paso. Práctica de la visita técnica

La práctica de la visita es una de las diligencias más importantes dentro del procedimiento de titulación colectiva, pues es la oportunidad que tienen los funcionarios de la ANT, para confrontar la información aportada por la comunidad en el informe de la junta del consejo comunitario, con la realidad encontrada en el trabajo de campo; de allí que de su adecuada planeación y de su correcta ejecución dependa el éxito o el fracaso del proceso de titulación colectiva. De acuerdo con lo previsto en los artículos 20, 22, y 23 del Decreto 1745 de 1995, la visita técnica tiene como principales objetivos los siguientes:

1. Delimitar el territorio objeto de titulación colectiva.
2. Realizar el estudio jurídico y de tenencia de tierras de los territorios solicitados en titulación colectiva, al igual que los estudios socioeconómicos, etnohistóricos y culturales de la comunidad negra solicitante.

3. Realizar el censo de la población negra que solicita el título colectivo.
4. Determinar la presencia de terceros ocupantes.
5. Adelantar o ratificar los procesos de concertación que fueren necesarios

Se debe levantar el acta de la visita, suscrita por todos los participantes, y se debe incorporar al expediente, como prueba de su realización.

Séptimo paso. Informe técnico de la visita

El artículo 23 del Decreto 1745 de 1995, señala la obligación que tienen los funcionarios que practicaron la visita de rendir un informe técnico a la Dirección ANT, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la realización de la misma.

Este informe técnico, en la medida en que es el resultado de la confrontación de la información aportada por la comunidad en el informe de la junta, con la realidad encontrada en la visita, es la prueba determinante del proceso de titulación colectiva y será la base técnica que utilizarán tanto la Comisión técnica de Ley 70, para emitir el concepto previo, como la Dirección de la ANT, para otorgar o negar la solicitud de titulación colectiva. Por mandato de lo dispuesto en el artículo 23 del decreto 1745 de 1995, el Informe de la visita técnica incluye entre otros los siguientes aspectos:

Antecedentes. Aquí es necesario citar las normas legales que sirven de soporte al informe técnico y que obligan a rendirlo. Además, debe hacerse una breve descripción de la historia de la solicitud, señalando el trámite procesal que se ha surtido: quién la formuló, a nombre de qué comunidad, cuándo se aceptó, cumplimiento de la etapa publicitaria, resolución que ordenó la visita, fecha en que se realizó la visita, funcionarios que la practicaron y principales agentes o personas que intervinieron.

Contenido del informe. El artículo 23 del Decreto 1745 de 1995 señala cuáles son los aspectos que se deben incluir en el informe técnico, así:

1. Nombre, ubicación y descripción del área física, determinando la calidad de los suelos y zonas susceptibles de aprovechamiento agropecuario, minero y forestal.

2. Aspectos etnohistóricos de la comunidad.
3. Descripción sociocultural.
4. Descripción demográfica (censo y listado de personas y familias).
5. Aspectos socioeconómicos.
6. Tenencia de la tierra: a) Características de la tenencia; b) Tipo de explotación.
7. Plano y linderos técnicos del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.
8. Estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación.
9. Alternativas con miras a solucionar los problemas de tenencia de tierra de los campesinos de escasos recursos económicos que resulten afectados con la titulación del territorio a la comunidad negra.
10. Otros aspectos que se consideren de importancia.
11. Conclusiones y recomendaciones.
12. Firmas de los funcionarios que rinden el informe.
13. Copias de las actas suscritas durante la visita.
14. Documentos anexos.

Octavo paso. Entrega del informe técnico al representante legal del consejo comunitario

Luego de que la ANT recibe y aprueba el informe técnico rendido por los funcionarios que practicaron la visita técnica y dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación, por mandato de lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 23 del Decreto 1745 de 1995 se debe proceder a entregar o remitir una copia integral del mismo al representante legal del consejo comunitario respectivo, con el fin de que la comunidad lo conozca y pueda hacer las observaciones que considere pertinentes.

Si bien la ley no otorga al representante legal la facultad de impugnación del informe técnico rendido por los funcionarios, resulta conveniente dejar en el expediente una constancia de entrega del informe técnico y de la conformidad y no impugnación del mismo, por parte del representante de la comunidad respectiva.

Noveno paso. Fijación en lista

El artículo 27 del Decreto 1745 de 1995 señala que los funcionarios que realizaron la visita deben avanzar, en este punto del proceso, con la sustanciación y revisión completa de todo el expediente, con el fin de que la ANT verifique la legalidad, conveniencia y procedencia para otorgar el título colectivo. Si se encuentra que se han cumplido a cabalidad los requisitos y etapas procesales exigidas en la Ley 70 de 1993 y en el Decreto 1745 de 1995, se procede a fijar el negocio en lista por el término de cinco días hábiles, en la oficina nacional de la ANT.

La fijación en lista es una actuación que busca garantizar el derecho de defensa y el debido proceso, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto citado, desde el auto de aceptación de la solicitud hasta el momento de fijación del negocio en lista, cualquier persona natural o jurídica con derechos podrá formular oposición a la titulación; pero vencido dicho término, precluye cualquier oportunidad presente o futura para oponerse a la misma.

En consecuencia, el término de fijación en lista es la última oportunidad de que disponen los interesados para oponerse al otorgamiento del título colectivo y cualquiera oposición que se formule, una vez vencido dicho término, deber considerarse como extemporánea y la ANT deberá rechazar su tramitación. Vencido el término de cinco días, se desfija el negocio y se agrega al expediente.

Decimo paso. Resolución de oposiciones y concertaciones

Dentro del procedimiento administrativo de titulación colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras”, se pueden presentar dos tipos de incidentes procesales: el incidente de oposición y el incidente de concertación; el trámite de ambos se encuentra regulado integralmente por el Decreto 1745 de 1995:

Incidente de oposición. El artículo 24 del Decreto 1745 de 1995, señala que cualquier persona natural o jurídica que crea que con la solicitud de titulación colectiva se le violan sus derechos, porque dentro del área solicitada se encuentra total o parcialmente una extensión territorial

de su propiedad, o sobre la cual cree tener mejores derechos, podrá formular oposición a la titulación. Para ello es necesario seguir el siguiente proceso:

1. **Formulación de la oposición.** El término para formular oposición abarca casi la totalidad del proceso, pues comienza a partir del auto de aceptación de la solicitud y termina en el momento de la fijación del negocio en lista. En consecuencia, en este término cualquier persona natural o jurídica podrá formular oposición, aportando las pruebas en que funde su pretensión.
La oposición podrá formularse en forma verbal o escrita, en cualquier tiempo dentro del término antes señalado, pero en todo caso deberán aportarse las pruebas que sustenten la pretensión.
2. **Revisión y análisis de la oposición.** Recibida la oposición, los funcionarios competentes deben proceder a la revisión y el análisis de la misma, verificando que se haya formulado dentro del término legal y que se hayan aportado las pruebas requeridas; además, que quien la formuló tiene el interés y la capacidad legal exigida para el efecto.
3. **Traslado de la oposición.** El inciso 1 del artículo 25 del Decreto 1745 de 1995, señala la obligación que tiene la ANT de dar traslado de la oposición formulada a la comunidad interesada, con el fin de que se pronuncie sobre la misma. Así las cosas, la ANT ordenará dar traslado por el término de tres (3) días hábiles, tanto al representante legal del consejo comunitario respectivo, como al Procurador Agrario de la jurisdicción, del escrito de oposición, lo mismo que de las pruebas aportadas, para se pronuncien sobre los siguientes aspectos:
 - Formulen las alegaciones correspondientes
 - Soliciten la práctica de las pruebas que pretendan hacer valer
 - Adjunten los documentos que juzguen convenientes
4. **Pruebas.** Vencido el término de traslado la ANT, mediante auto, decreta la práctica de las pruebas solicitadas que fueren admisibles o las que de oficio juzgue necesarias. Las pruebas decretadas deberán practicarse en un término no mayor de diez días (10) hábiles, y

cuando el opositor alegare que el territorio objeto de la solicitud de titulación colectiva es de propiedad privada, o reclame dominio sobre la totalidad o sobre una parte del mismo, en el trámite de la oposición deberá practicarse una diligencia de inspección ocular, con el fin de verificar sobre el terreno si el predio cuya propiedad demanda el opositor se halla incluido en todo o en parte dentro del territorio solicitado por la comunidad negra, en titulación colectiva.

5. **Resolución de la oposición.** Como regla general, es necesario señalar que el incidente de oposición no suspende el trámite de la solicitud de titulación. Sin embargo y pese a que el inciso 3 del artículo 25 del decreto 1745 de 1995 señala que “vencido el termino probatorio y practicadas las pruebas en que se funde la oposición se procederá a resolver sobre la misma”, es recomendable que la oposición se resuelva una vez vencido el termino de fijación del negocio en lista y antes de enviar el expediente a la Comisión técnica. Esto permitiría acumular todas las oposiciones que se formulen y resolverlas en un solo momento procesal y, además, si la oposición formulada prospera, se evita enviar a la Comisión técnica un expediente donde no hay probabilidad de titular.

La oposición finalmente puede resolverse bajo tres eventos posibles:

- Rechazarse la oposición por extemporánea, cuando fue formulada fuera de término.
- Rechazarse la posición por improcedente y falta de fundamentación, cuando se alega propiedad privada por el opositor, pero de los documentos aportados y las demás pruebas practicadas no se acredita dicha propiedad, conforme al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 3 de la Ley 200 de 1936, o las normas legales vigentes sobre la materia.
- Aceptarse la oposición, cuando las pruebas aportadas y practicadas son concluyentes para demostrar propiedad privada o un mejor derecho en favor del opositor.

Incidente de concertación. El párrafo 2 del artículo 22 del Decreto 1745 de 1995, señala que en el evento de encontrarse que dentro del territorio solicitado en titulación colectiva habitan dos o más comunidades negras, indígenas o campesinas, se adelantará un proceso de concertación para la delimitación del territorio de cada una de ellas, de lo cual se dejará constancia en el acta correspondiente.

En consecuencia, el incidente de concertación está previsto en la ley como una estrategia orientada a la solución dialogada de los conflictos intra e interétnicos que, por delimitación del territorio, se puedan presentar entre comunidades del mismo o diverso origen étnico.

¿Cuál es su objeto? En principio, el incidente de concertación sólo está previsto para lograr acuerdos alrededor de la delimitación del territorio que corresponda a cada comunidad; sin embargo, en armonía con lo dispuesto en el Decreto, resulta viable para la solución de conflictos intra e interétnicos

¿Cuándo procede? El incidente de concertación procede, como ya se dijo, cuando se presenten conflictos intra e interétnicos, porque dos o más comunidades ocupan un mismo territorio o aprovechan los mismos recursos naturales.

¿Cuál es el término para concertar? De conformidad con lo previsto en el Decreto 1745, los procesos de concertación pueden adelantarse en dos fases:

1. **Concertación autónoma.** Estos niveles de concertación se dan en forma autónoma, por iniciativa de las propias comunidades y no requieren intervención de las entidades; además, pueden realizarse en los siguientes eventos:
 - En la etapa previa a la constitución del consejo comunitario.
 - En la elaboración del informe de la junta del consejo comunitario.
 - Durante la etapa publicitaria de la solicitud.
 - Durante la práctica de la visita artículo 22 numeral 5.
 - Hasta un mes después de la práctica de la visita y de la firma del acta respectiva, donde se consignó el desacuerdo del artículo 22 párrafo 2.

- Después de la expedición del título, cuando quedan pendientes áreas de concertación intra e interétnica.
2. Concertación mixta. Por mandato del parágrafo 2 del artículo 22 del Decreto 1745, en caso de no llegarse a un acuerdo autónomo entre las comunidades involucradas en el conflicto intra o interétnico, debe integrarse una Comisión nacional mixta de concertación con representantes de las comunidades involucradas y sus organizaciones representativas, y las direcciones de asuntos de comunidades negras e indígenas del Ministerio del Interior.

Esta comisión deberá mediar en el conflicto y proponer soluciones que permitan superarlo; para ello dispone de un término de 90 días, vencido el cual debe procederse a dirimir el conflicto y definir la delimitación del territorio respectivo.

¿Cómo se tramita y cuáles son sus efectos? Si no se alcanzaron los acuerdos necesarios para la solución de los conflictos durante la práctica de la visita, y una vez firmada el acta de la misma, el funcionario competente deberá informar a la comunidad o comunidades involucradas, que a partir de ese momento se inicia el incidente de concertación, para lo cual disponen de un mes contado a partir de la fecha como término para alcanzar un acuerdo autónomo e informar a la ANT, para continuar con el trámite de titulación.

Así mismo, deberá informarse a las comunidades respectivas que, de no alcanzarse un acuerdo en el término señalado, se procederá a realizar la concertación mixta con la intervención de las autoridades.

Promovido el incidente de concertación, la Dirección de la ANT deberá suspender, mediante auto y por un término de treinta (30) días, el trámite de la solicitud de titulación colectiva; si en ese plazo se logra un acuerdo entre las partes, éstas deberán informar a la ANT, para que continúe con el proceso de titulación colectiva.

Si vencido el término señalado no se ha logrado acuerdo entre las partes para delimitar el territorio, la ANT, mediante auto, prorroga la suspensión del trámite por el término de noventa (90) días y convoca la Comisión nacional mixta de concertación para que, en ese término, promueva los acuerdos que sean necesarios y dirima los conflictos.

En todo caso, la suspensión del trámite no podrá exceder el término de los 90 días previsto en el parágrafo 2 del artículo 22. Una vez lograda la delimitación del territorio, se deberá informar a la ANT para continuar el trámite de titulación.

Décimo primer paso. Envío de expediente a Comisión técnica de Ley 70

Cumplidas todas las diligencias descritas en los pasos anteriores y vencidos los términos a que hubiere lugar, la ANT, mediante auto, ordenará enviar el expediente a la Comisión técnica de Ley 70, para la emisión del concepto previo a la resolución constitutiva de que trata el artículo 28 del Decreto en cita.

Décimo segundo paso. Evaluación técnica y concepto previo de la Comisión técnica

Recibido el expediente por la Comisión Técnica y previa radicación y constancia secretarial, se avoca conocimiento del mismo y el equipo de funcionarios de la Unidad de apoyo central procede a elaborar la evaluación técnica respectiva y a proferir el concepto previo que en derecho corresponda. Una vez proferido el concepto previo por parte de la Comisión técnica, se remite el expediente a la ANT para continuar con el trámite de expedición de la resolución constitutiva.

Décimo tercer paso. Resolución de adjudicación

La competencia para expedir la providencia de adjudicación, por mandato del artículo 11 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 29 del Decreto 1745, radica en cabeza de la Dirección general de la ANT. Recibido el concepto favorable de la Comisión técnica, la Dirección de la ANT, por mandato del artículo 29 del Decreto 1745 de 1995 y dentro de los treinta (30) días siguientes a su recibo, procede a titular en calidad de ‘Tierras de las Comunidades Negras’ los territorios colectivos solicitados y previamente delimitados por la entidad, con aprobación de la Comisión Técnica, mediante resolución motivada.

La resolución de titulación colectiva, en esencia, contiene dos partes: una parte motiva y una parte resolutive. En la parte motiva, deben señalarse con claridad los antecedentes de la solicitud de titulación, el trámite procesal que se le imprimió, el carácter y régimen legal de las “Tierras de las Comunidades Negras”.

Así mismo, se deben hacer las consideraciones pertinentes en materia de delimitación física y ambiental del territorio objeto de titulación, las consideraciones etnohistóricas, socioeconómicas y culturales, al igual los aspectos sobre tenencia de tierras, y una relación detallada de los terceros ocupantes encontrados en el momento de la visita dentro del territorio que se titula.

En la parte resolutive debe procederse a titular, en calidad de “Tierras de las Comunidades Negras”, los territorios colectivos que sean titulables con indicación precisa de la comunidad beneficiaria, así como la ubicación, el área y los linderos del territorio que se titula.

Igualmente, en esta parte deben señalarse con exactitud las principales normas especiales que regulan la propiedad y administración de las tierras tituladas, así como las normas generales relacionadas con la conservación de los recursos naturales de la legislación ambiental y de la Ley 70 de 1993.

Finalmente, en la resolución deben incluirse disposiciones relacionadas con la notificación de la misma, los recursos que frente a ella caben, y la publicación y registro de la misma.

Décimo cuarto paso. Notificación y recursos frente a la resolución constitutiva

Expedida la resolución de titulación colectiva se procede a su notificación, la cual debe notificarse en forma personal, tanto al representante legal del consejo comunitario de la comunidad negra solicitante, como al Procurador Judicial Ambiental y Agrario de la jurisdicción, o quien haga sus veces.

Pese a que el parágrafo segundo del artículo 29 del Decreto en cita señala que frente a la resolución constitutiva proceden los recursos de ley, es evidente que frente a este acto administrativo, en la vía gubernativa, sólo

cabe el recurso de reposición, que podrá invocarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, no hay lugar al recurso de apelación frente a los actos y decisiones de “(...) los representantes legales de las entidades descentralizadas (...)” y, como se sabe, la ANT es una entidad descentralizada del orden nacional, tal como se señala en el artículo 1° del Decreto 2663 del 2015.

Décimo quinto paso. Publicación y registro de la resolución constitutiva

Por mandato de lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 1745 de 1995, la resolución de titulación colectiva deberá publicarse en el Diario oficial. También debe publicarse por una sola vez en un medio de comunicación de amplia difusión en el lugar donde se realiza la titulación, medio que, para el efecto, puede ser la emisora o el periódico donde se adelantó la publicación de los avisos propios de la etapa publicitaria, dejando en el expediente las constancias respectivas de que se hicieron la lecturas o publicaciones del caso.

Igualmente, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la resolución constitutiva y una vez se encuentre en firme, la ANT debe proceder a solicitar su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, correspondiente al lugar de ubicación del territorio titulado.

El registrador devolverá a la ANT el original y una copia de la resolución con la correspondiente anotación de su registro y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 70 de 1993, dicho registro constituye título suficiente de dominio y prueba de propiedad.

Finalmente, es importante señalar que, por mandato del artículo 16 de la Ley 70 de 1993 y del artículo 31 del Decreto 1745 de 1995, todos los servicios que demande el proceso de titulación colectiva para las comunidades negras son gratuitos y que por los servicios de publicación y registro no se podrá cobrar derecho alguno.

Décimo sexto paso. Entrega del título colectivo

Cumplidos todos los pasos antes descritos, la ANT o las autoridades que el gobierno nacional decida, deben proceder a la entrega del título colectivo a las comunidades afrocolombianas destinatarias.

Este libro se imprimió en febrero de 2023.
Editorial Aula de Humanidades, Bogotá, Colombia.
Compuesto en caracteres Souvenir Lt BT.

