

La titulación de los territorios colectivos de comunidades negras

Resultados y perspectivas

Silvio E. Garcés Mosquera



La Revolución Agraria Afrocolombiana

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

Tomo III

LA TITULACIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS

Resultados y perspectivas

Silvio E. Garcés Mosquera



CETA
CENTRO DE ESTUDIOS DE TERRITORIOS AFROCOLOMBIANOS



Garcés Mosquera, Silvio Emiliano, autor

La revolución agraria afrocolombiana : memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras de Colombia. Tomo III, La titulación de los territorios colectivos de comunidades negras : resultados y perspectivas. / Silvio Emiliano Garcés Mosquera -- Primera edición -- Bogotá : Editorial Aula de Humanidades, 2023.

páginas 183. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-7625-20-4 (impreso) -- 978-628-7625-21-1 (digital)

1. Territorialidad humana - Política gubernamental - Colombia 2. Afrocolombianos - Condiciones sociales - Colombia 3. Negros - Condiciones sociales - Colombia 4. Agricultura y estado - Colombia

CDD: 304.23089960861 ed. 23

CO-BoBN- a1112396

© 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 Garzón

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

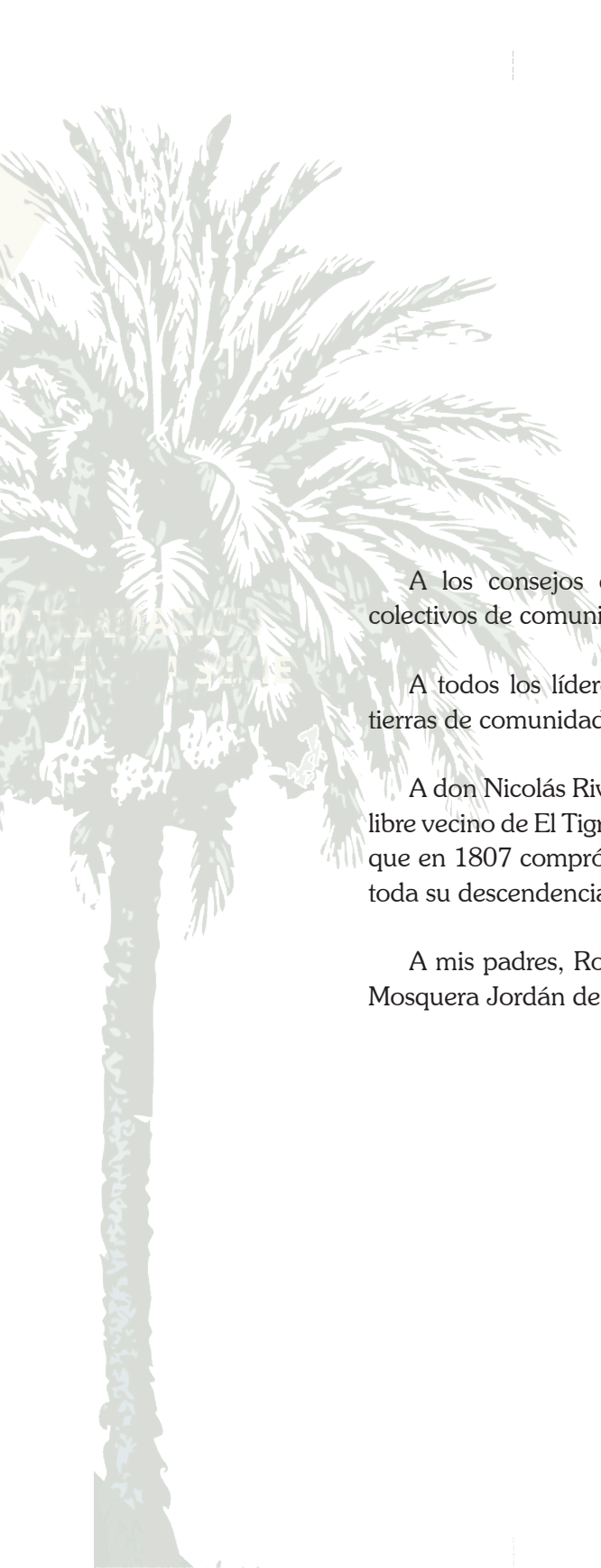
ISBN: 978-628-7625-20-4 (Versión impresa)

ISBN: 978-628-7625-21-1 (Versión digital)

Primera edición, 2023

Bogotá, Colombia

2023



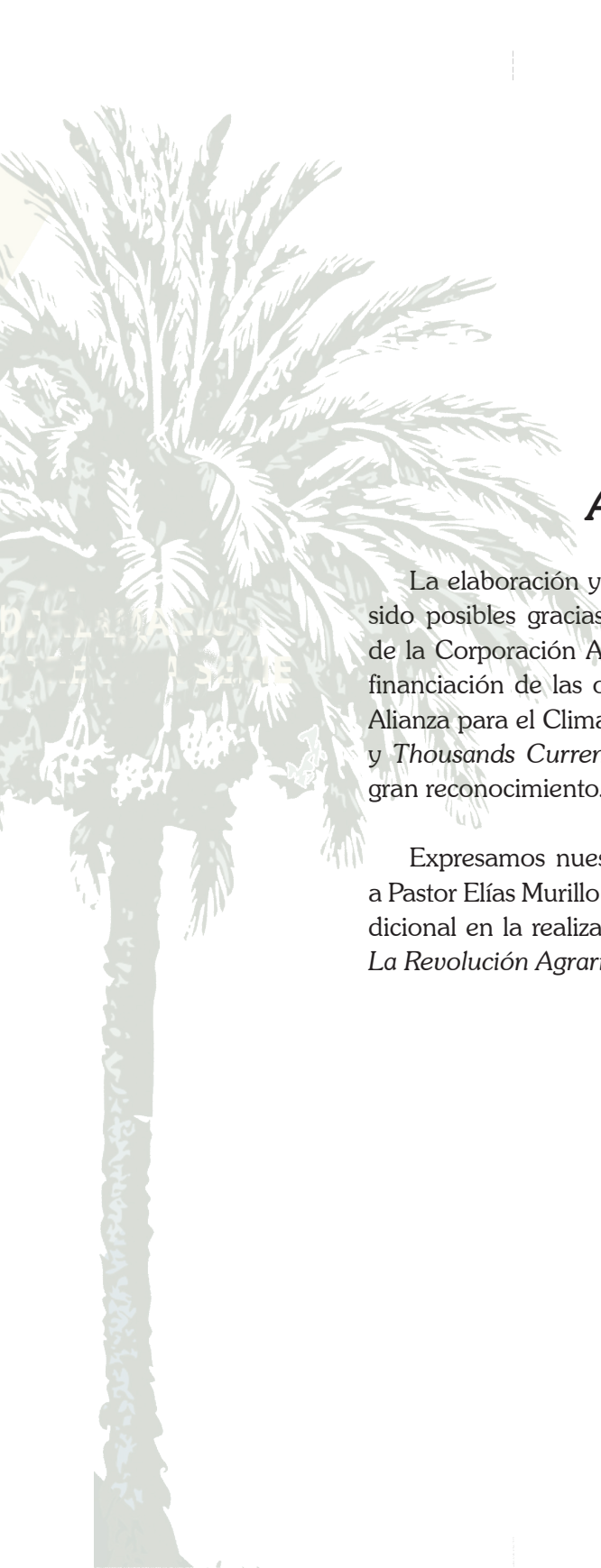
Dedicatoria

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	13
Introducción	17
CAPÍTULO 1	
LA TITULACIÓN COLECTIVA DE TIERRAS DE COMUNIDADES NEGRAS ENTRE 1996 Y 2022	21
Los títulos colectivos expedidos	23
Títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras	101
Territorios colectivos susceptibles de adjudicación o de ampliación	116
CAPÍTULO 2	
LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA EN EL PERIODO 1996 – 2022	119
La ejecución presupuestal del crédito no reembolsable con el Banco Mundial	121
La Política de territorialidad afrocolombiana en los planes nacionales de desarrollo 1994 – 2022	123
Ejecución presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras para la Política de territorialidad afrocolombiana 2018 – 2022	133

CAPÍTULO 3

BALANCE DE LOGROS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA	135
--	-----

Línea estratégica 1: la protección jurídica de los territorios ancestrales	137
--	-----

Línea estratégica 2: la conservación ambiental y de los recursos naturales en la cuenca del Pacífico y en el país	138
---	-----

Línea estratégica 3: el etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas	141
---	-----

Línea estratégica 4: el fortalecimiento político y socio-organizativo de las comunidades negras de Colombia	142
---	-----

CAPÍTULO 4

RETOS DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA	145
--	-----

Retos de la línea estratégica 1: protección jurídica de los territorios ancestrales	148
---	-----

Retos de la línea estratégica 2: conservación ambiental y de los recursos naturales en la cuenca del Pacífico y en el país	158
--	-----

Retos de la línea estratégica 3: el etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas	160
---	-----

Retos de la línea estratégica 4: fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras de Colombia	162
--	-----

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA	165
--	-----

Las líneas estratégicas de la Política de territorialidad afrocolombiana	167
--	-----

Propuesta de plan de acción de la línea estratégica 1: protección jurídica de los territorios ancestrales	168
---	-----

Propuesta de plan de acción de la línea estratégica 2: conservación ambiental y de los recursos naturales en la cuenca del Pacífico y en el país	171
Propuesta de plan de acción de la línea estratégica 3: el etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas	172
Propuesta de plan de acción de la línea estratégica 4: fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras de Colombia	173
Conclusiones	175
Referencias	179
Anexo	181
Bases de datos sobre resultados de la Política de territorialidad afrocolombiana	181



PRESENTACIÓN



Remando vamos. Guapi
Hernando E. Sánchez





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 setecientas 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*.

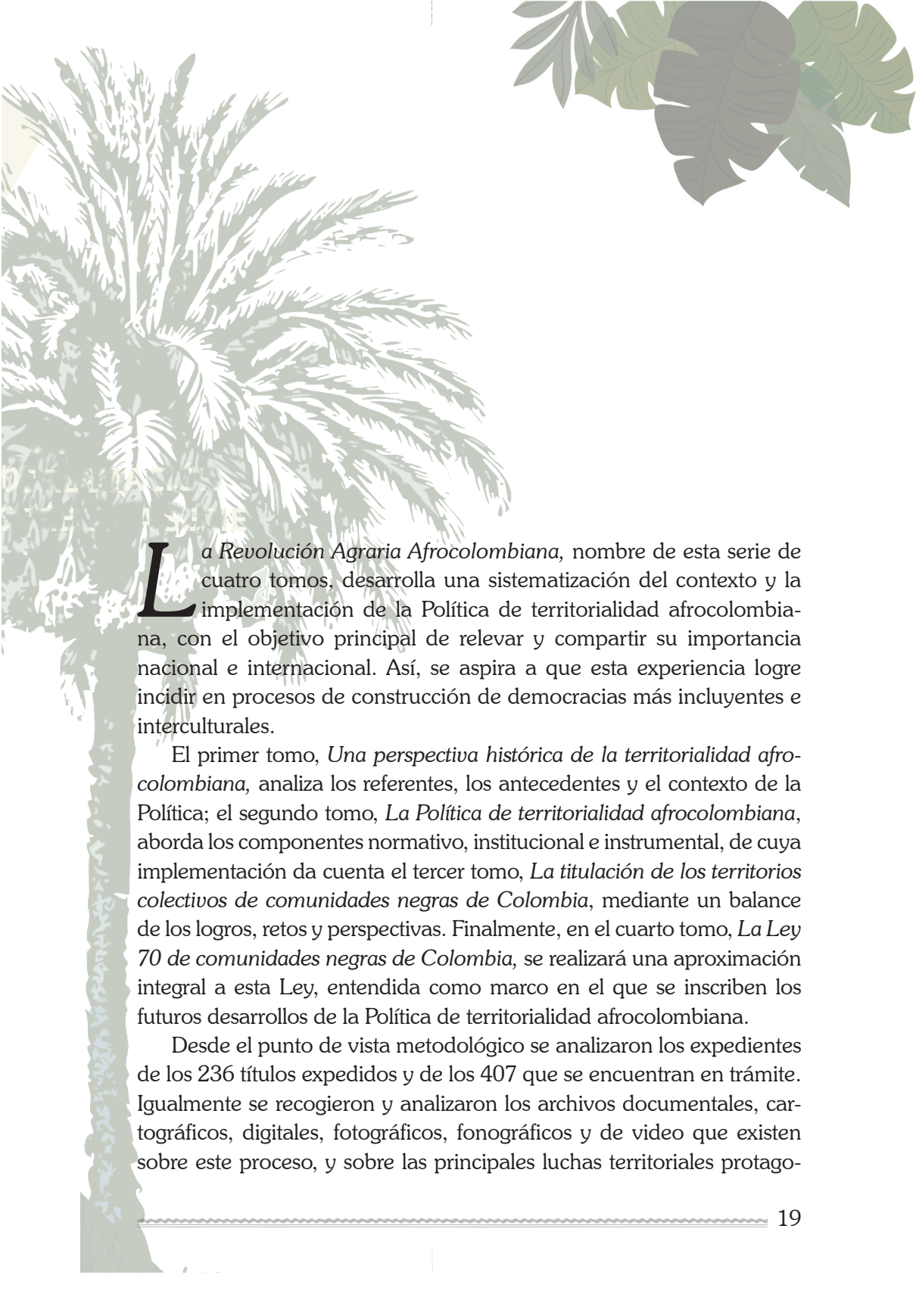


INTRODUCCIÓN



“Nostálgica Quibdó”
Hernando E. Sánchez





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 de Colombia*, 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 esta Ley, 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 protago-

nizadas 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, este tercer tomo de la *Revolución Agraria Afrocolombiana* presenta los resultados, logros, retos y desafíos de la Política después de treinta años de su promulgación y ejecución. Así mismo, aporta un plan de acción para enfrentar dichos retos y desafíos. Este tomo se desarrolla en cinco capítulos.

En el primero se analiza el proceso de titulación colectiva de los 236 títulos expedidos entre 1996 y 2022, y de las 407 solicitudes que, con corte a agosto de 2022, se encontraban en trámite en la Agencia Nacional de Tierras (ANT). También se identifican cerca de cincuenta territorios susceptibles de titulación colectiva, ampliación y/o saneamiento, que no han sido solicitados a la ANT, pero podrían avanzar con tales propósitos. El segundo capítulo analiza la financiación de la Política de territorialidad afrocolombiana en estos treinta años, desde fuentes presupuestales del Estado y del crédito internacional, así como los requerimientos y proyecciones financieras.

El tercer capítulo plantea un balance de logros y problemáticas de la Política de territorialidad afrocolombiana, mediante la identificación de cuatro líneas estratégicas que, a su vez, proyectan sus desarrollos en el marco integral de la Ley 70 de 1993. Tales líneas hacen referencia a la protección jurídica de los territorios ancestrales, a la conservación ambiental y de los recursos naturales, al fortalecimiento organizativo y político de las comunidades, y al desarrollo sostenible desde visiones propias (etnodesarrollo).

Posteriormente, en el capítulo cuarto, se presentan los retos y desafíos que enfrenta esta Política, identificados desde las lecciones aprendidas en su proceso de implementación. Finalmente, el quinto capítulo plantea una propuesta de plan de acción con actividades para el corto, mediano y largo plazos que, a partir de los retos presentados, dan contenido al derrotero de la Política de territorialidad afrocolombiana entre 2023 y 2033.



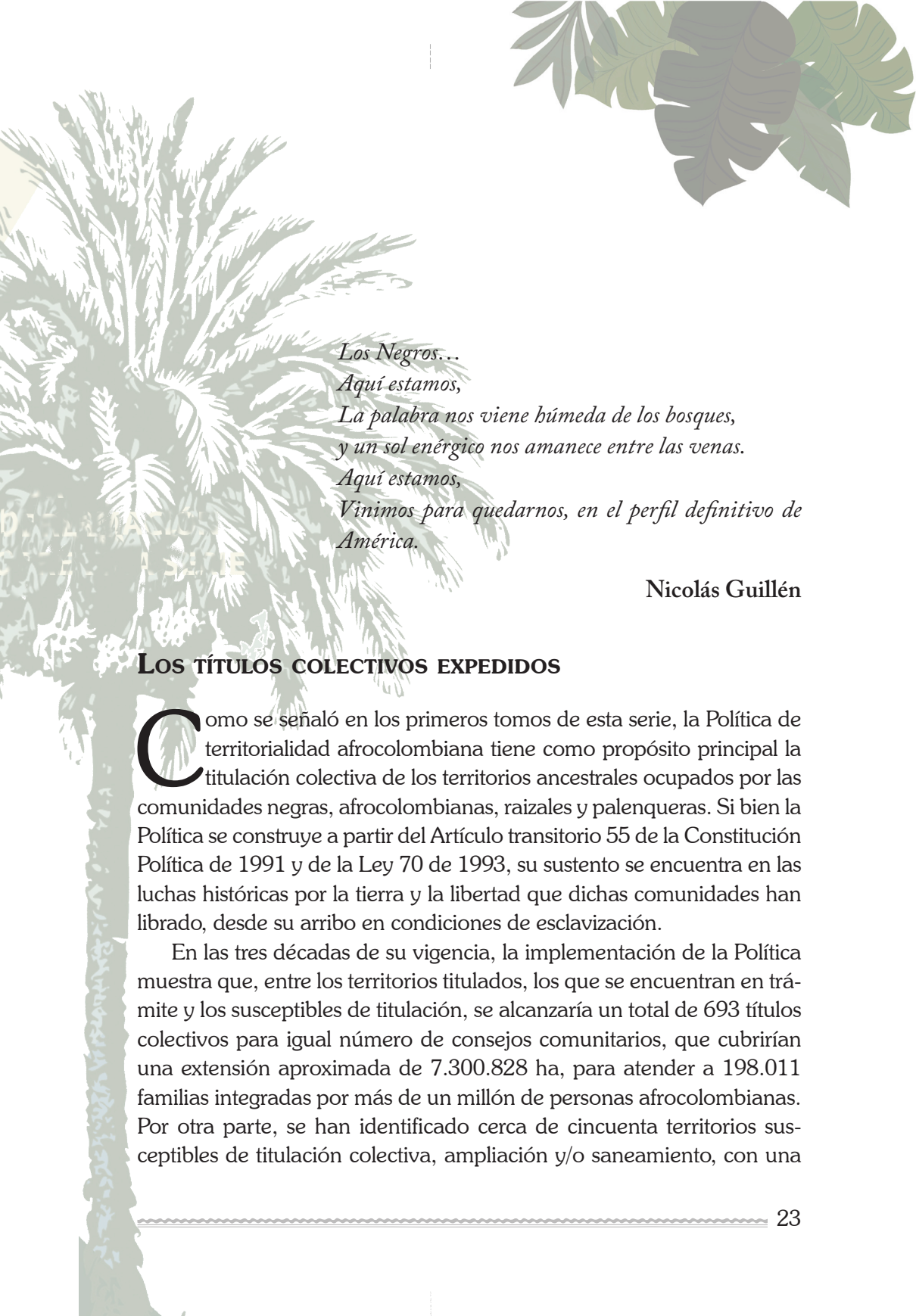
CAPÍTULO 1

La titulación colectiva de tierras de comunidades negras entre 1996 y 2022



Río Atrato. Malecón de Quibdó
Hernando E. Sánchez





*Los Negros...
Aquí estamos,
La palabra nos viene húmeda de los bosques,
y un sol enérgico nos amanece entre las venas.
Aquí estamos,
Vinimos para quedarnos, en el perfil definitivo de
América.*

Nicolás Guillén

LOS TÍTULOS COLECTIVOS EXPEDIDOS

Como se señaló en los primeros tomos de esta serie, la Política de territorialidad afrocolombiana tiene como propósito principal la titulación colectiva de los territorios ancestrales ocupados por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Si bien la Política se construye a partir del Artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 70 de 1993, su sustento se encuentra en las luchas históricas por la tierra y la libertad que dichas comunidades han librado, desde su arribo en condiciones de esclavización.

En las tres décadas de su vigencia, la implementación de la Política muestra que, entre los territorios titulados, los que se encuentran en trámite y los susceptibles de titulación, se alcanzaría un total de 693 títulos colectivos para igual número de consejos comunitarios, que cubrirían una extensión aproximada de 7.300.828 ha, para atender a 198.011 familias integradas por más de un millón de personas afrocolombianas. Por otra parte, se han identificado cerca de cincuenta territorios susceptibles de titulación colectiva, ampliación y/o saneamiento, con una

extensión aproximada de ochocientas mil hectáreas, que podrían beneficiar a otras 50.000 familias; de estas posibles titulaciones aún no se han presentado solicitudes ante la ANT.

Sin embargo, la ausencia de instrumentos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacidad empresarial para generar seguridad alimentaria e ingresos, y derrotar la pobreza, dejan ver la falta de integralidad en esta Política, entre otras razones por la no reglamentación de los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993.

Para dar cuenta del proceso de titulación se analizarán, en primer lugar, los 236 títulos colectivos expedidos entre 1996 y 2022, bajo los siguientes criterios:

- Análisis de la distribución territorial de los títulos expedidos, por departamentos y municipios del país.
- Análisis comparativo de los títulos expedidos en la cuenca del Pacífico, frente a otras regiones del país.
- Análisis comparativo entre lo proyectado y lo alcanzado en titulación colectiva, en el país y en la cuenca del Pacífico.
- Análisis de la naturaleza jurídica de las tierras involucradas en los títulos expedidos.
- Análisis comparativo de los títulos expedidos de acuerdo con los siete períodos de gobierno transcurridos entre 1994 y 2022.
- Análisis de la inscripción de los títulos expedidos y de la vigencia de los folios de matrícula inmobiliaria que los identifican.
- Análisis de los títulos expedidos que involucran reservas territoriales del Estado y/o baldíos no adjudicables.
- Análisis de las áreas de bosques naturales y ecosistemas estratégicos incluidas en los títulos colectivos.
- Análisis de los conflictos interétnicos asociados a los títulos expedidos.
- Análisis de los conflictos mineros asociados a los títulos expedidos.
- Análisis de los títulos expedidos que involucran conflictos con alcaldías por expansión inmobiliaria urbana.

- Análisis de los títulos expedidos que involucran bienes fiscales de entidades de derecho público.
- Análisis de los títulos que han sido objeto de despojos y ocupaciones posteriores a la adjudicación.
- Análisis de los títulos que se han expedido en cumplimiento de órdenes judiciales.
- Análisis de la implementación y ejecución de los instrumentos jurídicos de saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios colectivos afrocolombianos.
- Análisis de la implementación y ejecución del Programa especial de compra de tierras para comunidades negras, en los veinte años de su vigencia.
- Análisis de la implementación del Subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios, en los siete años de su vigencia.
- Análisis de la implementación de los procedimientos de clarificación y deslinde de los territorios colectivos.
- Análisis de la implementación del Programa de destinación de los bienes objeto de extinción del dominio, para la titulación de territorios colectivos.

Posteriormente se analizarán los 407 títulos colectivos que se encuentran en trámite (cumpliendo diversas actuaciones procesales) en la ANT hasta agosto de 2022, bajo los siguientes criterios:

- Análisis de la distribución regional, departamental y municipal de las solicitudes de titulación colectiva.
- Análisis de la naturaleza jurídica de las tierras involucradas en las solicitudes de titulación colectiva.
- Análisis del estado de avance de las solicitudes de titulación colectiva, conforme al procedimiento previsto en el Decreto 1745 de 1995.
- Análisis de las solicitudes de titulación colectiva que avanzan en el marco de convenios u otras modalidades de intervención.

Por último, se analizarán los territorios susceptibles de titulación colectiva o para ampliación de áreas tituladas identificadas entre 1996 y 2022, que aún no cuentan con solicitud ante la ANT.

Títulos colectivos expedidos por departamentos y municipios

De acuerdo con las bases de datos de la ANT, los resultados de la Política de territorialidad afrocolombiana han permitido la expedición de doscientos treinta y seis títulos colectivos, en un área de 5.692.566 ha, cuyos propietarios son ochenta y siete mil doscientas cuarenta y nueve familias integradas por más de medio millón de personas afrodescendientes.

Para avanzar en este análisis es importante señalar que desde 1996, luego de la expedición del Decreto 1745 de 1995 y en cumplimiento del artículo 59 de la Ley 70 de 1993¹, el liderazgo del Movimiento social afrocolombiano adoptó una decisión política trascendental al establecer que, sin perjuicio de la autonomía de cada comunidad, la titulación colectiva de los territorios ancestrales debería adelantarse por cuencas hidrográficas, involucrando a todas las comunidades negras asentadas en la respectiva cuenca o en parte de ella.

La anterior decisión política tuvo un doble propósito: primero, optimizar y agilizar los procesos de titulación colectiva de los territorios ancestrales para protegerlos jurídicamente de la expropiación y el despojo, dado que resultaba más ágil titular colectivamente toda una cuenca que hacer títulos por cada vereda, caserío o comunidad; segundo, convertir las cuencas hidrográficas en unidades de planificación para el uso y aprovechamiento concertado de los recursos naturales existentes en el territorio, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 70.

En consecuencia, se desarrolló una dinámica organizativa que permitió la consolidación de consejos comunitarios mayores, que agrupan a todas las comunidades negras asentadas en una cuenca hidrográfica

¹ Artículo 59 de la Ley 70 de 1993: “Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva, se constituirán en unidades de planificación, para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales”.

o en partes significativas de ella; también surgieron los consejos comunitarios menores, que agrupan a los miembros de una comunidad, a su vez integrada a un consejo comunitario mayor. Sin embargo, algunas comunidades asentadas en una vereda o caserío decidieron adelantar el proceso de titulación colectiva, independientemente de las otras comunidades de la misma cuenca hidrográfica.

La distribución territorial de los títulos colectivos expedidos por departamentos y municipios, nos muestra que el mayor número de titulaciones colectivas se ha realizado en los departamentos del Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia y Valle del Cauca; y en menor proporción en los departamentos de Bolívar, Guajira, Putumayo, Magdalena, Atlántico, Risaralda, Córdoba, Sucre y Arauca.

Títulos colectivos expedidos en el Chocó. En este Departamento, la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se adelantó siguiendo la lógica de las cinco grandes cuencas hidrográficas y marítimas, entendidas como unidades de planificación:

- La cuenca del río Atrato
- La cuenca del río San Juan
- La cuenca del río Baudó
- La cuenca marítima del Pacífico norte chocoano
- La cuenca del Caribe chocoano

En esta sección del país se han expedido sesenta y un títulos colectivos, sobre un área de 3.062.588 ha, cuyos propietarios son treinta y tres mil seiscientos noventa y cuatro familias afrochocoanas. Estos títulos están distribuidos así:

Tabla 1. Distribución de títulos colectivos por cuencas hidrográficas chocoanas

No.	Cuencas hidrográficas y marítimas	Hectáreas	Familias	Títulos
1	Cuenca del río Atrato	1.534.764	15.896	30
2	Cuenca del río San Juan	1.062.956	15.101	8
3	Cuenca del río Baudó	403.845	5.797	15
4	Cuenca marítima del Caribe chocoano	64.215	1.309	4
5	Cuenca marítima del Pacífico norte chocoano	164.917	2.517	4
Total		3.230.697	40.620	61

En la cuenca del río Atrato, integrada por los municipios de Quibdó, Carmen de Atrato, Bagadó, Lloró, Atrato, Medio Atrato, Río Quito, Bojayá, Riosucio y Carmen del Darién, se han expedido treinta títulos colectivos, sobre un área total de 1.366.942 ha, cuyos propietarios son dieciséis mil setenta y seis familias. De estos títulos se destacan el del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca Alta del Río Atrato (Cocomopoca), con más de 73.317 hectáreas tituladas y el del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral de la Cuenca Media del Río Atrato (Cocomacia), con más de 525.664 hectáreas.

Tabla 2. Datos de los títulos colectivos expedidos en la cuenca del río Atrato

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Cocomopoca	Bagadó, Lloró y Atrato	73.317	2.319
2	Villa Conto	Quibdó	29.026	330
3	San Isidro	Quibdó	12.851	206
4	Guayabal	Quibdó	2.771	105
5	Casimiro	Quibdó	31	53
6	Cocoillo	Lloró	19.425	601
7	Paimadó	Río Quito y Atrato	17.264	316
8	La Molana	Atrato	1.807	794
9	Cocomacia	Quibdó, Atrato, Medio Atrato, Bojayá	525.664	7.904

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
10	Chicao	Riosucio	18.026	58
11	La Madre	Riosucio	8.231	30
12	Clavellino	Riosucio	3.709	27
13	La Nueva	Riosucio	12.738	41
14	Bocas de Taparal	Riosucio	9.494	45
15	Dos Bocas	Riosucio	8.734	16
16	Apartadó Buenavista	Riosucio	19.159	29
17	Cacarica	Riosucio	103.024	710
18	Salaquí	Riosucio	57.914	453
19	Quiparádó	Riosucio	28.156	132
20	La Larga y Tumaradó	Carmen del Darien	107.064	164
21	Domingodó	Riosucio	38.987	137
22	Curvaradó	Carmen del Darien	46.084	642
23	Jiguamiandó	Carmen del Darien	54.973	483
24	Pedeguita y Mancilla	Carmen del Darien	48.971	62
25	Vigía de Curvaradó y Santa Rosa del Limón	Riosucio	33.908	36
26	Montaño	Riosucio	25.005	68
27	Turriquitadó	Riosucio	9.406	24
28	La Grande	Riosucio	13.455	66
29	Truandó medio	Riosucio	35.992	45
30	Santo Domingo	Quibdó	1.726	180
Subtotal			1.366.912	16.076

En la cuenca del río San Juan, integrada por los municipios de Istmina, Tadó, Cértegui, Cantón del San Pablo, Unión Panamericana, Medio San Juan, Iró, Condoto, Nóvita, Sipí, Litoral del San Juan y San José del Palmar, se han expedido ocho títulos colectivos, sobre un área total de 1.062.956 ha, cuyos propietarios son 15.101 familias.

De los títulos expedidos en esa cuenca se destacan el del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca Baja del Río San Juan (Acadesan), con más de 683.591 hectáreas; el del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita, que involucra las cuencas baja y media del río Tamaná, con más de 117.647 hectáreas y el del Consejo Comunitario de los ríos

Condoto e Iró, que involucra toda la cuenca del río Condoto (tributario del San Juan), con más de 87.808 hectáreas.

Tabla 3. **Datos de los títulos colectivos expedidos en la cuenca del río San Juan**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Mayor del río Tamaná	Nóvita	117.647	1.001
2	Mayor del Cantón de San Pablo (Acisanp)	Canton de San Pablo	36.667	963
3	Mayor del bajo San Juan (Acadesán)	Sipí, Novita Y Litoral del San Juan	683.591	7.577
4	Cértegui	Cértegui	25.275	425
5	Mayor del alto San Juan (Asocasán)	Tadó	54.517	1.224
6	Unión Panamericana	Unión Panamericana	15.123	696
7	Mayor de Istmina y medio San Juan (Asocamesán)	Istmina y medio San Juan	42.028	1046
8	Mayor de los ríos Condoto e Iró.	Condoto e Iró	87.808	2.169
Subtotal			1.062.656	15.101

En la cuenca del río Baudó, integrada por los municipios de Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó, se han expedido quince títulos colectivos, sobre un área total de 403.845 ha, cuyos propietarios titulares son cinco mil setecientas noventa y siete familias. De estos títulos se destaca el del Consejo comunitario del Río Baudó y sus afluentes (Acaba), con más de 174.253 hectáreas tituladas.

Tabla 4. **Datos de los títulos colectivos expedidos en la cuenca del río Baudó**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	San Francisco de Cugucho	Alto Baudó	8.773	83
2	Río Pepé	Medio Baudó	8.171	294
3	Villa María de Purrichá	Bajo Baudó	24.411	171
4	Bellavista Dubaza	Alto Baudó	2.515	51
5	Puerto Echeverry	Alto Baudó	4.346	92
6	San Agustín de Terrón	Bajo Baudó	16.852	115

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
7	Río Pilizá	Bajo Baudó	18.329	116
8	San Andrés de Usaragá	Bajo Baudó	13.060	94
9	Concosta	Bajo Baudó	73.033	829
10	Pizarro	Bajo Baudó	7.132	305
11	Mayor del río Baudó y sus afluentes (Acaba)	Alto, Medio y Bajo Baudó	174.253	3.249
12	Birudó	Bajo Baudó	6.868	163
13	Pavasa	Bajo Baudó	7.435	33
14	Cuevitas	Bajo Baudó	17.283	32
15	Sivirú	Bajo Baudó	21.364	166
Subtotal			403.825	5.793

En la cuenca marítima del Pacífico chocoano, integrada por los municipios de Bahía Solano, Nuquí y Juradó, se han expedido cuatro títulos colectivos sobre un área de 164.917 ha, cuyos propietarios son dos mil quinientas diez y siete familias. De estos títulos se destacan el del Consejo comunitario de la Costa Pacífica del Norte, Los Delfines, con más de 67.327 hectáreas y el del Consejo comunitario general del Municipio de Nuquí, Los Riscales, con más de 31.469 hectáreas.

Tabla 5. **Datos de los títulos colectivos expedidos en la cuenca marítima del Pacífico chocoano**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Bahia Cupica	Bahía Solano	27.118	170
2	Mayor de Juradó	Juradó	39.003	248
3	General de la Costa Pacífica del Norte, Los Delfines	Bahía Solano	67.327	1.329
4	General del Municipio de Nuquí, Los Riscales	Nuquí	31.469	770
Subtotal			164.917	2.517

En la cuenca marítima del Caribe chocoano, integrada por los municipios de Acandí y Unguía, se han expedido cuatro títulos colectivos sobre un área de 64.215 ha, cuyos propietarios son mil trescientas

nueve familias. De estos se destacan el del Consejo comunitario Mayor del Bajo Atrato, que involucra todo el municipio de Unguía, con más de 34.736 hectáreas tituladas y los consejos comunitarios de las zonas costeras sur y norte del municipio de Acandí, con más de 23.908 hectáreas.

Tabla 6. **Datos de los títulos colectivos expedidos en la cuenca marítima del Caribe chocoano**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Mayor del Bajo Atrato	Unguía	34.736	319
2	Acandí Seco, El Cedro y Juancho	Acandí	5.571	56
3	Acandí Zona Costera Norte	Acandí	10.443	108
4	Acandí Zona Costera Sur	Acandí	13.465	826
Subtotal			64.215	1.309

Títulos colectivos expedidos en el Valle del Cauca. En el Valle la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se desarrolló en el área rural del municipio de Buenaventura desde 1998, siguiendo la lógica de cuencas hidrográficas como unidades de planificación; de esta manera, hasta agosto de 2022 se habían expedido cuarenta y dos títulos colectivos, sobre un área de 570.688 ha, cuyos titulares son catorce mil veintiséis familias afrovallecaucanas.

En su fase inicial, este proceso de titulación se estructuró en torno a las ocho grandes cuencas hidrográficas y a la cuenca marítima que caracterizan el Distrito Turístico y Portuario de Buenaventura, así:

- La cuenca hidrográfica del río Naya
- La cuenca hidrográfica del río Cajambre
- La cuenca hidrográfica del río Mayorquín
- La cuenca hidrográfica del río Anchicayá
- La cuenca hidrográfica del río Raposo
- La cuenca hidrográfica del río Yurumanguí
- La cuenca hidrográfica del río Calima
- La cuenca hidrográfica del río Dagua
- La cuenca marítima de Bahía Málaga

Como resultado de la titulación por cuencas se expedieron diez títulos colectivos para los consejos comunitarios de las cuencas de los ríos Naya, Cajambre, Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Yurumanguí, Calima, alto y medio Dagua, Bazán Bocana y Bahía Málaga - La Plata, sobre un área total de 488.553 hectáreas, que corresponde al 87% de las 570.000 hectáreas adjudicadas; igualmente, esa titulación corresponde a 9.309 familias afrodescendientes de las 14.026 atendidas en el Departamento. La información detallada sobre la titulación por cuencas puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 7. **Datos de los títulos colectivos expedidos por cuenca en el Valle del Cauca**

No.	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de la cuenca del río Naya	177.817	4.551
2	Consejo comunitario de la cuenca del río Cajambre	75.710	1.497
3	Consejo comunitario de la cuenca del río Mayorquín	19.060	267
4	Consejo comunitario de la cuenca del río Raposo	20.536	583
5	Consejo comunitario de la cuenca del río Anchicayá	16.773	211
6	Consejo comunitario de la cuenca del río Yurumanguí	54.776	529
7	Consejo comunitario de la cuenca del río Calima	66.724	690
8	Consejo comunitario de las cuencas media y alta del río Dagua	9.423	383
9	Consejo comunitario de la cuenca marítima de Bahía Málaga - La Plata	38.037	153
10	Consejo comunitario de la cuenca marítima de Bazán - Bocana	9.697	445
Total		488.553	9.309

En Buenaventura también hubo titulación colectiva por veredas o caseríos desde 1998; en este sentido se adjudicaron los títulos colectivos de Malaguita con 19 hectáreas, Cabeceras con 78 hectáreas, Cuellar

con 385 hectáreas, Bajo Potedó con 1.473 hectáreas, Campo Hermoso con 1.138 hectáreas y Guadualito con 1.159 hectáreas, entre otros.

En resumen, por la modalidad de titulación de veredas o case-ríos existen treinta y dos consejos comunitarios, sobre un área total de 82.135 hectáreas adjudicadas, que corresponden al 13% del total adjudicado en el Departamento, para 2.400 familias de las 14.026 atendidas. La información sobre la titulación por veredas se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 8. Datos de los títulos colectivos expedidos por vereda o caserío en el Valle del Cauca

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Taparal	Buenaventura	1.720	52
2	Bajo Potedó	Buenaventura	1.473	32
3	Guadualito	Buenaventura	1.159	60
4	Campo Hermoso	Buenaventura	1.138	73
5	Llano Bajo	Buenaventura	5.014	68
6	La Brea	Buenaventura	1.489	57
7	Limones	Buenaventura	1.308	28
8	Bracito y Amazonas	Buenaventura	4.029	72
9	Agua Clara	Buenaventura	12.909	45
10	Sabaletas	Buenaventura	12.238	108
11	San Marcos	Buenaventura	3.607	56
12	Guainía	Buenaventura	1.424	44
13	Alto Potedó	Buenaventura	1.959	40
14	Calle Larga río Dagua	Buenaventura	1.599	23
15	Zacarías río Dagua	Buenaventura	1.418	174
16	Citronela río Dagua	Buenaventura	1.303	127
17	Córdoba y San Cipriano	Buenaventura	7.322	278
18	Cabeceras río San Juan	Buenaventura	78	17
19	Cuellar río San Juan	Buenaventura	385	13
20	Malaguita río San Juan	Buenaventura	19	17

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
21	Bellavista río Anchicayá	Buenaventura	284	24
22	La Esperanza	Buenaventura	1.730	28
23	Gamboa	Buenaventura	2.964	45
24	La Caucana	Buenaventura	747	55
25	Alto río Dagua Pacífico Cimarrones Cisneros	Buenaventura	2.985	457
26	Puerto España y Miramar	Buenaventura	9.895	81
27	Chucheros, ensenada del Tigre	Buenaventura	5.296	50
28	La Barra	Buenaventura	3,098	120
29	San Joaquín Agua Dulce	Buenaventura	2.248	40
30	Juanchaco	Buenaventura	2.028	110
31	Alto Anchicayá	Dagua	416	86
32	Comunidad Negra de San Antonio y El Castillo	Ginebra y El Cerrito	118	37
Total			90.302	2.517

Títulos colectivos expedidos en el departamento del Cauca.

En el Cauca la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se adelantó desde 1998 en la costa del Pacífico, integrada por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, bajo la lógica de cuencas hidrográficas como unidades de planificación.

Posteriormente, esta Política se ha extendido al norte del Cauca y a otras zonas del Departamento distintas al Pacífico, principalmente en los municipios de Suárez, Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Buenos Aires, El Bordo - Patía, Páez, Mercaderes, El Tambo, Caloto, Balboa, Cajibío, Santa Rosa y Belalcázar entre otros, entre otros, utilizando para ello la titulación colectiva de baldíos y el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente.

Como resultado, hasta agosto de 2022 se habían expedido treinta y tres títulos colectivos, sobre un área total de 580.339 ha, cuyas propietarias son diez mil ochocientos cuarenta y dos familias afrocaucanas.

En su fase inicial, el proceso de titulación colectiva se estructuró alrededor de las once grandes cuencas hidrográficas que caracterizan la costa caucana:

- La cuenca hidrográfica del río Guapi
- La cuenca hidrográfica del río Napi
- La cuenca hidrográfica del río San Francisco
- La cuenca hidrográfica del río Timbiquí
- La cuenca hidrográfica del río Saija
- La cuenca hidrográfica del río Micay
- La cuenca hidrográfica del río Guajuí
- La cuenca hidrográfica del río San Bernardo
- La cuenca hidrográfica del río El Cuerval
- La cuenca hidrográfica del río Sigüí
- La cuenca hidrográfica del río Chuaré

Se expidieron diecisiete títulos colectivos para los consejos comunitarios de estas cuencas, sobre un área total de 574.577 hectáreas, que corresponden al 99% de las 580.339 adjudicadas, para 6.935 familias afrodescendientes de las 10.842 atendidas en el Departamento.

Tabla 9. Datos de los títulos colectivos expedidos en la costa del Pacífico caucano

No.	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario del alto río Guapi	103.742	437
2	Consejo comunitario del río Napi	47.007	438
3	Consejo comunitario del río San Francisco	26.232	138
4	Consejo comunitario Renacer Negro, del río Timbiquí	71.010	739
5	Consejo comunitario del río Guapi Abajo	43.196	524
6	Consejo comunitario del río Guajuí	35.735	679
7	Consejo comunitario El Cuerval	5.397	86

No.	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
8	Consejo comunitario de la cuenca del río San Bernardo, Patía Norte	25.652	196
9	Consejo comunitario Negros Unidos, del río Timbiquí	7.008	255
10	Consejo comunitario Negros en Acción, del río Timbiquí	14.362	95
11	Consejo comunitario parte alta sur del río Saija	19.926	545
12	Consejo comunitario parte baja del río Saija	16.115	737
13	Consejo comunitario El Playón, del río Sigüí	45.990	193
14	Consejo comunitario Integración, del río Chuaré	25.674	177
15	Consejo comunitario de Sanjoc, parte alta del río Micay	14.560	192
16	Consejo comunitario La Mamuncia, parte media del río Micay	34.252	866
17	Consejo comunitario Manglares, del río Micay	38.746	638
Total		574.604	6.935

Como se dijo, en el norte del Cauca se ha avanzado en la titulación colectiva sobre la base de predios adquiridos por el Incora, el Incoder o la ANT, mediante el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras. En este sentido se han expedido dieciséis títulos colectivos sobre un área de 5.743 hectáreas, que corresponden al 1% del total adjudicado en el departamento del Cauca, para 3.918 familias afrodescendientes de las 10.842 atendidas. La información sobre compra de tierras y “prediación colectiva” en el Cauca, puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 10. **Datos sobre compra de tierras y “prediación colectiva” en el Cauca**

No.	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Asociación Afrocolombiana de La Sierra Sector Occidente (Afrosiso)	74	578
2	Consejo comunitario de comunidades negras La Florida - Patía	280	159
3	Consejo comunitario Palenque La Torre	1.323	551
4	Consejo comunitario Afroitaibe (Cocoitaibe)	32	82
5	Consejo comunitario Capitanía segunda de Itaibe - Páez Cauca (Concaitab)	121	21
6	Consejo comunitario de la comunidad negra de El Zarzal, La Pedregosa	143	13
7	Consejo comunitario comunidades negras El Samán, de la zona sur o negra del municipio de El Tambo	551	1.292
8	Consejo comunitario de comunidades negras de Piedra Pintada y Piedra Escrita, del corregimiento de Asnazú	35	335
9	Consejo comunitario afrodescendiente del corregimiento de Bellavista	21	198
10	Consejo comunitario La Nueva Esperanza, de Lomitas	409	528
11	Consejo comunitario Río Palo	105	30
12	Consejo comunitario Raíces Afrodescendientes (Conafro)	316	60
13	Consejo comunitario de comunidades negras de La Betulia, Las Brisas	25	32
14	Consejo comunitario afrocolombiano Bodegas de Gualí	15	17
15	Consejo comunitario de comunidades negras Palenke Raíces Africanas	16	11
16	Consejo comunitario El futuro de los grandes luchadores, de Santa Rosa (Consafo)	2.277	11
Total		5.743	3.918

Títulos colectivos expedidos en Nariño. En el departamento de Nariño la implementación de la Política se realizó desde 1998 en la zona costera nariñense, integrada por los municipios de Tumaco, Barbacoas, Magüí Payán, Roberto Payán, Santa Bárbara de Iscuandé, Mosquera, La Tola, El Charco, Francisco Pizarro, Olaya Herrera, Policarpa e Ipiales, bajo la lógica de cuencas hidrográficas como unidades de planificación, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 70 de 1993.

Como resultado, a agosto de 2022 se habían expedido cincuenta y tres títulos colectivos, sobre un área de 1.218.748 ha, cuyas titulares son veinte mil quinientas cincuenta y siete familias afronariñenses de las diecinueve cuencas hidrográficas y de la cuenca marítima:

- La cuenca hidrográfica del río Mira
- La cuenca hidrográfica del río Rosario
- La cuenca hidrográfica del río Mejicano
- La cuenca hidrográfica del río La Nupa
- La cuenca hidrográfica del río Barbacoas
- La cuenca hidrográfica del río Magüí
- La cuenca hidrográfica del río Patía
- La cuenca hidrográfica del río La Tola
- La cuenca hidrográfica del río Satinga
- La cuenca hidrográfica del río Sanquianga
- La cuenca hidrográfica del río Tablón Dulce
- La cuenca hidrográfica del río Tablón Salado
- La cuenca hidrográfica del río Tapaje
- La cuenca hidrográfica del río Telembí
- La cuenca hidrográfica del río Telpí
- La cuenca hidrográfica del río Albí
- La cuenca hidrográfica del río Inguambi
- La cuenca hidrográfica del río Isagualpí
- Cuenca marítima de la ensenada de Tumaco

Tabla 11. Datos de los títulos colectivos expedidos en la costa del Pacífico nariñense

No.	Municipio	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
1	Barbacoas y Amguí Payan	Consejo comunitario El Bien del Futuro	4.133	78
2	Santa Bárbara	Consejo comunitario de Unicosta	16.063	245
3	Roberto Payán	Consejo comunitario El Progreso	29.969	314
4	Magüí Payán y Roberto Payán	Consejo comunitario de Unión Patía Viejo	41.197	636
5	Tumaco	Consejo comunitario Veredas Unidas, Un Bién Común	13.170	229
6	Mosquera, Tumaco, Francisco Pizarro	Consejo comunitario del Río Patía Grande, sus brazos y la ensenada de Tumaco (Acapa)	94.388	1.453
7	La Tola	Consejo comunitario El Progreso del Campo	9.174	125
8	Magüí Payán	Consejo comunitario Manos Amigas del Patía Grande	66.562	395
9	Roberto Payán	Consejo comunitario Agricultores del Patía Grande	31.467	202
10	Olaya Herrera	Consejo comunitario del Río Sanquianga	33.429	684
11	Magüí Payán	Consejo comunitario La Amistad	17.655	86
12	Olaya Herrera	Consejo comunitario del Río Satinga	24.507	672
13	Barbacoas	Consejo comunitario Manos Unidas del Socorro	9.664	180
14	Roberto Payán	Consejo comunitario Unión de cuencas de Isagualpí	34.268	655
15	Roberto Payán	Consejo comunitario Integración del Río Telembí	15.330	466
16	Tumaco	Consejo comunitario Unión del Río Chagüí	27.214	1.308
17	Roberto Payán	Consejo comunitario Catangueros	21.064	212
18	Tumaco	Consejo comunitario Del Río Tablon Salado	3.114	140

No.	Municipio	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
19	Tumaco	Consejo comunitario La Nupa Del Río Caunapí	183	87
20	Tumaco	Consejo comunitario Unión del Río Rosario	10.647	482
21	Tumaco	Consejo comunitario del Río Gualajo	2.774	147
22	La Tola	Consejo comunitario La Esperanza del Río La Tola	3.616	125
23	Tumaco	Consejo comunitario Imbipí del Carmen	2.783	71
24	La Tola	Consejo comunitario El Progreso del Río Nerete	10.351	125
25	Tumaco	Consejo comunitario El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano	13.462	286
26	Olaya Herrera	Consejo comunitario Gualmar	5.787	156
27	Policarpa y Santa Bárbara de Iscuandé	Consejo comunitario para el desarrollo integral de las comunidades negras de la Cordillera Occidental de Nariño (Copiconc)	136.265	488
28	Tumaco	Consejo comunitario Bajo Mira y Frontera	46.481	1.240
29	Barbacoas	Consejo Comunitario Unión Bajo Río Guelmambí	9.368	278
30	El Charco	Consejo comunitario Alto Río Sequihonda	9.714	171
31	Tumaco	Consejo comunitario del Río Tablón Dulce	998	174
32	Mosquera	Consejo comunitario Odemap Mosquera Sur	18.790	228
33	El Charco	Consejo comunitario Pro Defensa del Río Tapaje	149.994	1.771
34	Santa Bárbara de Iscuandé	Consejo comunitario de la cuenca del Río Iscuandé	76.590	437
35	Santa Bárbara de Iscuandé	Consejo comunitario de Chanzará	3.144	80
36	Tumaco	Consejo comunitario Cortina Verde Mandela	1.204	38

La Revolución Agraria Afrocolombiana

No.	Municipio	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
37	Tumaco	Consejo comunitario Alto Mira y Frontera	24.790	1.327
38	Ipiales	Consejo comunitario de La Nueva Esperanza de Ipiales	1.765	32
39	Ipiales	Consejo comunitario Liberacion Y Futuro	850	32
40	Ipiales	Consejo comunitario Nuevo Renacer	1.129	44
41	Barbacoas	Consejo comunitario de la nueva reserva de Acanure	12.391	288
42	Barbacoas	Consejo comunitario de la Nueva Esperanza de Barbacoas	14.907	326
43	Barbacoas	Consejo comunitario de la Gran Unión del Río Telpí	7.389	272
44	Barbacoas	Consejo comunitario Renacer Campesino del Río Yaculá	6.707	148
45	Barbacoas	Consejo comunitario de la Nueva Alianza	11.267	595
46	Barbacoas	Consejo comunitario de la Gran Minga de los ríos Inguambi Y Albí	2.257	257
47	Magüí Payán	Consejo comunitario La Voz de los Negros	21.328	563
48	Barbacoas	Consejo comunitario Alejandro Rincon Del Río Nambi	9.749	257
49	Tumaco	Consejo comunitario Rescate Las Varas	14.674	952
50	Tumaco	Consejo comunitario Unión del Río Caunapí	8.877	521
51	Barbacoas Y Magüí Payán	Consejo comunitario Renacer del Río Telembí	7.167	480
52	Barbacoas, La Llanada y Los Andes (Sotomayor)	Consejo comunitario Brisas del Alto Telembí	78.936	112
53	San Andrés de Tumaco	Consejo comunitario El Naranjo de la vereda Villa Rica	20	11
Total			1.218.722	20.681

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Antioquia. En Antioquia la implementación de la Política se realizó desde 1999 en la cuenca media del río Atrato y en la zona costera del golfo de Urabá (municipios de Vigía del Fuerte, Urrao, Murindó, Turbo, Apartadó, Chigorodó, Carepa, Necoclí, Arboletes y Mutatá), siguiendo la lógica de cuencas hidrográficas, sobre un área total de 221.107 hectáreas que corresponde al 95% de las 245.996 adjudicadas, para 1.962 familias afrodescendientes de las 2.627 atendidas; en 2022 se habían expedido diecisiete títulos colectivos. Las cuencas son:

- La cuenca hidrográfica del río Atrato, representada en Cocomacia
- La cuenca hidrográfica del río Murindó
- La cuenca hidrográfica baja del río Atrato, golfo de Urabá.

Tabla 12. **Datos de la titulación por cuencas en el Urabá y en el medio Atrato antioqueño**

No.	Consejo comunitario	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia)	169.581	1.629
2	Consejo comunitario de Bocas de Atrato y Leoncito	34.366	49
3	Consejo comunitario de Los Mangos	364	33
4	Consejo comunitario Manatías	4.397	28
5	Consejo comunitario por la Identidad Cultural de Urrao y Frontino	12.399	223
Total		221.107	1.962

También se adelantó titulación por comunidades y veredas, principalmente en las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca. En los municipios de Sopetrán, El Bagre, Yondó, Yolombó, Zaragoza, Segovia y Anorí, donde se ha combinado la titulación colectiva de baldíos, con la compra de predios por parte del Incoder y la ANT. En este sentido se han expedido doce títulos para los consejos comunitarios de estos

municipios, sobre un área de 13.332 hectáreas, que corresponden al 5% del total adjudicado en el Departamento, para 623 familias afrodescendientes de las 2.627 atendidas.

Tabla 13. Datos sobre la compra de tierras en la zona nordeste del departamento de Antioquia

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de San Nicolás	Sopetrán	30	79
2	Consejo comunitario de Chaparrosa	El Bagre	1.516	30
3	Consejo comunitario de Villa Grande	El Bagre	663	30
4	Consejo comunitario de Nueva Esperanza	El Bagre	1.464	34
5	Consejo comunitario de Caño Bodegas	Yondó	2.181	48
6	Consejo comunitario Pueblo Nuevo	Zaragoza	235	52
7	Consejo comunitario El Aguacate	Zaragoza y Anorí	976	48
8	Consejo comunitario Bocas de Caná	Zaragoza y Anorí	2.027	47
9	Consejo comunitario de Porce Medio	Zaragoza, Anorí y Segovia	2.888	152
10	Consejo comunitario Chilona El Salto	Zaragoza	198	13
11	Consejo comunitario de Rompederos	Yondó	862	20
12	Consejo comunitario Asocone	Yolombó	504	70
Total			12.080	623

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Bolívar. En Bolívar la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se desarrolló desde 2011, principalmente en la zona insular de Cartagena de Indias. Como resultado, a agosto de 2022 se

habían expedido ocho títulos colectivos, con un área total de 3.876 ha, cuyas propietarias son cuatro mil ciento noventa y cuatro familias afrobolivarenses.

Tabla 14. **Datos de las titulaciones colectivas en el departamento de Bolívar**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Tierra Baja, Mi Territorio Ancestral	Cartagena de Indias	21	357
2	Consejo comunitario de comunidades negras de Caño del Oro	Cartagena de Indias	94	375
3	Consejo comunitario de comunidades negras de la Unidad comunera de gobierno rural Islas del Rosario, caserío de Orika	Cartagena De Indias	100	319
4	Consejo comunitario Ma - Kankamaná, San Basilio de Palenque	Mahates	3.353	927
5	Consejo comunitario de la comunidad negra de gobierno rural de La Boquilla	Cartagena De Indias	39	2179
6	Consejo comunitario Alejandro Durán Díaz	Altos del Rosario	36	142
7	Consejo comunitario El Mango de la Pua II	San Estanislao de Koska	202	31
8	Consejo comunitario Antonio Sajón (Coansa)	Barranco de Loba	30	184
Total			3.875	4.514

Títulos colectivos expedidos en el departamento de La Guajira. En La Guajira el proceso de implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se adelantó desde 2012, principalmente en el municipio de Riohacha y en la zona carbonífera; también se ha combinado la titulación de baldíos con la compra de tierras. Para el 31 de agosto de 2022, en La Guajira se habían expedido siete títulos colectivos sobre un área total de novecientas cincuenta y tres hectáreas, cuyas titulares son 687 familias afroguajiras.

Tabla 15. **Datos sobre las titulaciones colectivas en el departamento de La Guajira**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de comunidades negras La Nueva Esperanza de los Negros	Riohacha	173	15
2	Consejo comunitario de comunidades negras de Iye Pinto	Riohacha	185	135
3	Consejo comunitario de comunidades negras del predio El Carmen	Riohacha	199	15
4	Consejo comunitario de comunidades negras Los Morenos de Moreneros	Riohacha	134	48
5	Consejo comunitario de comunidades negras de Cascajalito	Riohacha	114	149
6	Consejo comunitario de comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio	Riohacha	111	167
7	Consejo comunitario de comunidades negras La Diáspora	San Juan del Cesar	35	158
Total			951	687

Títulos colectivos expedidos en el departamento del Atlántico. En el Atlántico la implementación de esta Política territorial se adelantó desde 2012, principalmente en los municipios de Repelón y Galapa, con compra de tierras. A agosto de 2022, se habían expedido dos títulos colectivos sobre un área total de cuarenta y seis hectáreas para 48 familias afroatlanticenses.

Tabla 16. **Datos sobre las titulaciones colectivas en el departamento del Atlántico**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Palenque de la vereda Las Trescientas	Galapa	18	18
2	Consejo comunitario Magén de Mi	Repelón	28	30
Total			46	48

Títulos colectivos expedidos en el departamento del Magdalena. En el Magdalena la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana se realizó desde 2012, principalmente en los municipios de Fundación, Zona Bananera y Sabanas de San Ángel, con compra de tierras. Al 31 de agosto de 2022 se habían expedido tres títulos colectivos sobre un área total de 1.150 ha, cuyas propietarias son ochenta y tres familias afromagdalenses.

Tabla 17. **Datos sobre las titulaciones colectivas en el departamento del Magdalena**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de Obatalá	Fundación	429	35
2	Consejo comunitario de comunidades negras de Tucurínca	Zona Bananera	351	18
3	Consejo comunitario de comunidades negras Fernando Ríos Hidalgo, Eleguá	Sabanas de San Ángel	369	30
Total			1.149	83

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Sucre. En Sucre el proceso de implementación de la Política se adelantó desde 2012, principalmente en el municipio de Tolú Viejo, con compra de tierras. Como resultado, a agosto de 2022 se había expedido un título colectivo sobre un área de cuarenta hectáreas, cuyas titulares son veintidós familias afrosucreñas.

Tabla 18. **Datos sobre la titulación colectiva en el departamento de Sucre**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Socolando	Tolú Viejo	40	22
Total			40	22

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Córdoba. En Córdoba la Política de territorialidad afrocolombiana se implementó desde 2012, principalmente en el municipio de Tierralta, con compra de tierras. Hasta agosto del 2022 se había expedido un título colectivo sobre un área de veinticinco hectáreas, cuyas propietarias son veinticinco familias afrocordobesas.

Tabla 19. **Datos sobre la titulación colectiva en el departamento de Córdoba**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de la comunidad negra Concoarapíos	Tierralta	25	25
Total			25	25

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Arauca. En Arauca la implementación de esta Política territorial se adelantó desde 2012, principalmente en el municipio de Arauquita con compra de tierras y titulación de baldíos. Como resultado, al 31 de agosto del 2022 se había expedido un título colectivo, sobre un área de ciento setenta y tres hectáreas, cuyas propietarias titulares son quince familias afroaraucanas.

Tabla 20. **Datos sobre la titulación colectiva en el departamento de Arauca**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Panamá de Arauca	Arauquita	173	15
Total			173	15

Títulos colectivos expedidos en el departamento de Risaralda. En Risaralda la Política de territorialidad afrocolombiana se implementó desde 2000, principalmente en los municipios de Pereira y Pueblo Rico, sobre la base de la titulación de baldíos. A agosto de 2022 se habían expedido dos títulos colectivos, sobre un área total de 4.818

ha, cuyas propietarias titulares son doscientas cincuenta y una familias afrorisaraldenses.

Tabla 21. **Datos sobre las titulaciones colectivas en el departamento de Risaralda**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de la comunidad negra de Santa Cecilia	Pueblo Rico	4.803	198
2	Consejo comunitario de la comunidad negra de Piedras – Bachichí	Pueblo Rico	15	53
Total			4818	251

Títulos colectivos expedidos en el departamento del Putumayo. En Putumayo la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, se realizó desde 2012, principalmente en los municipios de Mocoa, Villa Garzón, Orito y Puerto Asís, combinando la titulación de baldíos con la compra de tierras. Como resultado, al 31 de agosto del 2022 se habían expedido cinco títulos colectivos, sobre un área de 3.233 ha, cuyas propietarias son doscientas ocho familias afroputumayenses.

Tabla 22. **Datos sobre las titulaciones colectivas en el departamento del Putumayo**

No.	Consejo comunitario	Municipio	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario Los Andes	Puerto Asís - Orito	1.504	45
2	Consejo comunitario Martin Luther King, de Puerto Limón	Mocoa	125	28
3	Consejo comunitario de la vereda La Orquídea	Orito	1.158	37
4	Consejo comunitario de Campo Alegre, vereda Versalles	Orito	197	70
5	Consejo comunitario Versabal	Orito	247	27
Total			3.231	207

Los resultados totales de la titulación colectiva para las poblaciones afrocolombianas por departamento en el periodo estudiado, pueden verse en la siguiente tabla y en el Mapa 1:

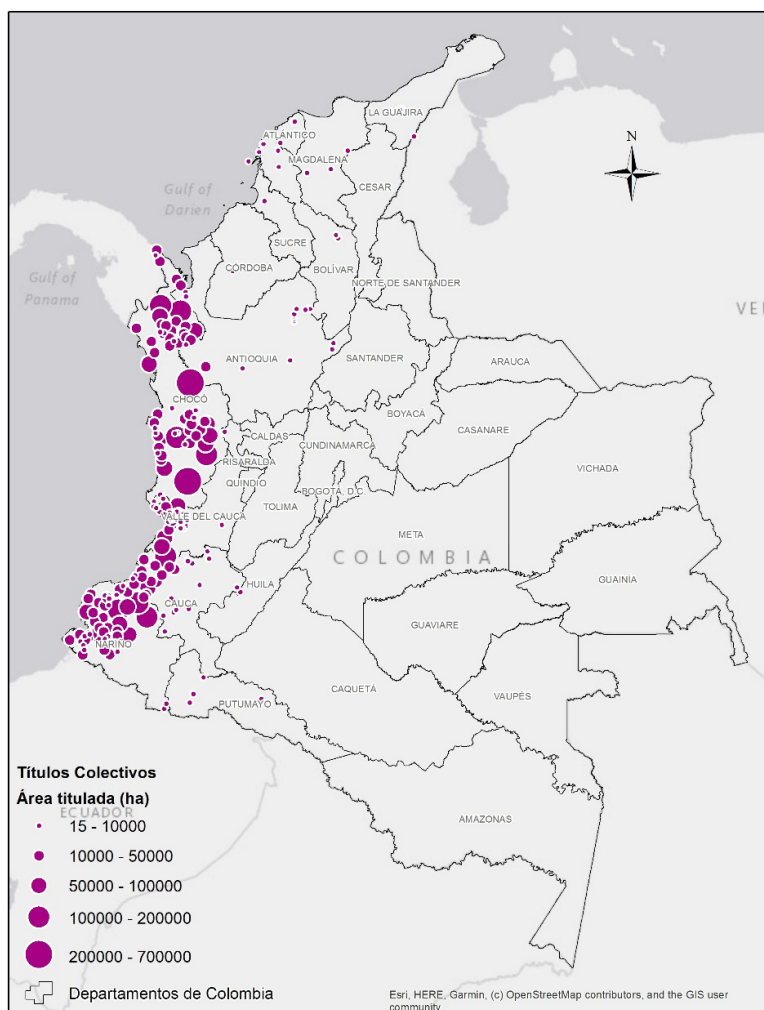
Tabla 23. **Resultados totales de la titulación colectiva por departamento**

No.	Departamento	Títulos	Hectáreas	Familias
1	Antioquia	17	245.996	2.627
2	Atlántico	2	46	48
3	Arauca	1	61	87
4	Bolívar	8	3.876	4.384
5	Cauca	33	580.339	10.842
6	Córdoba	1	25	25
7	Chocó	61	3.062.588	33.694
8	La Guajira	7	953	687
9	Magdalena	3	1.150	83
10	Nariño	53	1.218.748	20.557
11	Putumayo	5	3.233	208
12	Risaralda	2	4.818	251
13	Sucre	1	40	22
14	Valle del Cauca	42	570.688	14.026
Total		236	5.692.561	87.541

El siguiente mapa presenta la ubicación geográfica de los territorios colectivos de comunidades negras, en distintas regiones del país:

Mapa 1. **Ubicación geográfica de los territorios colectivos titulados en el país**

Representación de área titulada



Títulos colectivos expedidos en la cuenca del Pacífico, en relación con otras regiones del país

La distribución regional de los títulos colectivos expedidos en el periodo 1996 – 2022, da cuenta de un problema de fondo en la ejecución de la Política de territorialidad afrocolombiana: la relativa inequidad en las intervenciones institucionales regionales. Mientras que en la región del Pacífico se muestran resultados muy robustos y consistentes, en otras regiones del país como el Caribe, la región Central, los valles interandinos, la Orinoquia y la Amazonia, se presentan muy pocos y precarios resultados.

En efecto, pese a que el Artículo transitorio 55 y el artículo 1 de la Ley 70 ordenan que la Política debe dotar de tierras a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de todo el país, los resultados muestran que no se ha ejecutado con la misma intensidad en las distintas regiones.

Las cifras estadísticas muestran que en la región del Pacífico colombiano se han expedido 206 títulos colectivos sobre un área total de 5.678.361 ha, lo que equivale al 99.7% de las hectáreas tituladas en todo el país y a un 98% de los títulos expedidos. En los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Sucre, Risaralda y Putumayo, a 2022 solo se han expedido treinta títulos colectivos, sobre un área total de catorce mil doscientas cinco hectáreas, que corresponden al 0.03% del área total nacional.

En la región Caribe, entre 1992 y 2022 se habían expedido veintidós títulos colectivos sobre un área total de 6.947 ha, para atender a cinco mil trescientas noventa y dos familias afrocaribeñas, lo cual corresponde al 0,08% del área total nacional.

Mapa 2. **Polígonos oficiales de los títulos colectivos en la región del Pacífico**



Títulos colectivos expedidos, en relación con la meta proyectada para el país y para el Pacífico

En 1991 las demandas territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se estimaban en aproximadamente ocho millones de hectáreas, distribuidas en las siguientes modalidades:

- 6.500.000 hectáreas de tierras baldías ubicadas principalmente en la cuenca del Pacífico y en otras regiones del país, y ocupadas tradicionalmente por comunidades negras.
- 400.000 hectáreas de tierras de propiedad privada, que el Incora debía comprar mediante el Programa de compra de tierras y el otorgamiento del Subsidio integral de reforma agraria, para las comunidades negras que no tenían tierra o la poseían de manera insuficiente.
- 50.000 hectáreas de tierras cedidas por las propias comunidades y por entidades públicas y privadas, para la titulación colectiva.
- 200.000 hectáreas de tierras restituidas, provenientes del Programa especial de saneamiento, ampliación y restitución de tierras despojadas.
- 100.000 hectáreas de tierras de sabanas y playones comunales, islas y reservas territoriales del Estado, habitadas ancestralmente por comunidades negras.
- 250.000 hectáreas provenientes de bienes fiscales y tierra/s de extinción judicial y administrativa del dominio (que incluyen las 200.000 hectáreas de la cuenca del río Naya), ubicadas entre los departamentos del Valle y Cauca, ocupadas por comunidades negras, por más de 300 años.
- 200.000 hectáreas de tierras compatibles con parques nacionales naturales y otras áreas protegidas, donde las comunidades negras se encontraban asentadas antes de su establecimiento.
- 300.000 hectáreas de tierras sustraídas de reservas forestales por fuera de la reserva forestal del Pacífico, donde las comunidades

negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se encuentran establecidas.

Por esa razón en 1994, el Incora y las organizaciones afrodescendientes avanzaron en la formulación de un plan de acción para la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, que fue incorporado en la Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998, y en el documento Conpes 2909 de 1996, donde se proyectó la meta de ocho millones de hectáreas para la titulación colectiva en el país. En este Conpes el gobierno nacional fijó la meta de titular 5.600.000 hectáreas en la cuenca del Pacífico, para ser adjudicadas entre 1996 y 2006.

Después de tres décadas de haberse expedido la Ley 70 de 1993, la meta del Conpes se ha cumplido en un 71% con la adjudicación de 236 títulos colectivos, que suman un área total de 5.692.566 ha; están pendientes de titulación más de dos millones trescientas mil hectáreas.

Para la cuenca del Pacífico la meta proyectada se ha cumplido en más del 102%, con la adjudicación de 206 títulos colectivos que suman 5.678.361 hectáreas. Los avances en la titulación colectiva del Pacífico, se explican en gran medida por la existencia de terrenos considerados baldíos, pero ocupados tradicionalmente por las comunidades; también se explica por la fortaleza organizativa de las comunidades agrupadas en consejos comunitarios, que rápidamente solicitaron la titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

Igualmente, estos avances responden a la oportuna contratación de un crédito no reembolsable por cinco millones de dólares con el Banco Mundial en 1996, lo que permitió disponer de los recursos necesarios para la titulación colectiva en el Pacífico. Sin duda, la existencia de personas calificadas y comprometidas con el proceso de titulación colectiva en la institucionalidad nacional y local, también incidió en este proceso.

La naturaleza jurídica de las tierras involucradas en los títulos colectivos entre 1996 y 2022

La mayoría de las tierras tituladas corresponde a baldíos de la Nación: de los 236 títulos colectivos expedidos en el periodo 1996 - 2022, doscientos siete corresponden a terrenos que tienen la calidad jurídica de baldíos y suman un área total de 5.686.493 ha, equivalente al 99.7% del total titulado. También se han titulado tierras que corresponden a otras modalidades y formas de territorialidad afrocolombiana.

Por otra parte, mediante el Programa especial de compra de tierras (Ley 812 de 2003), se han adquirido cerca de cuarenta predios, titulados a 29 consejos comunitarios para atender a cuatro mil cuatrocientas noventa y dos familias, sobre un área de 6.195 ha, equivalentes al 0,03% del área total adjudicada, que en 2022 ascendía a 5.692.566 hectáreas.

Por tanto, el gran reto para la Política de territorialidad afrocolombiana es profundizar en el Programa especial de compra de tierras y explorar todas las modalidades de territorialidad diferentes a los baldíos, para avanzar en la titulación colectiva. Estas son:

- Las tierras de propiedad privada de las comunidades negras o de sus miembros si así lo solicitaren, tal como lo dispone el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995.
- Las tierras reservadas provenientes de 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 las Islas del Rosario.
- 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 ma-

nera 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 su vigencia 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, como lo dispone el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y el artículo 109 de la Ley 1753 de 2015, que ordenan 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, como lo ordena el artículo 2 del Decreto Ley 902 del 2017, donde se establece que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son sujetos de acceso a tierras 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 para la titulación colectiva.

Títulos colectivos expedidos en relación con los siete periodos de gobierno nacional, transcurridos entre 1994 y 2022

Durante el gobierno del expresidente Iván Duque Márquez (2018 – 2022), la ejecución de la Política de territorialidad afrocolombiana tuvo un importante declive, debido a que la ANT solo expidió veintiséis títulos colectivos sobre un área total de 5.685 ha, para atender a tres mil quinientas cincuenta y cinco familias afrocolombianas. Este resultado

es completamente inaceptable, si se considera que más de 417 solicitudes de titulación colectiva se encontraban en trámite en la ANT para ese período presidencial.

Desde la vigencia de la Ley 70 de 1993 los distintos gobiernos habían mantenido un impulso permanente a esta Política: en el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998), se expidieron veintidós títulos colectivos sobre más de un millón de hectáreas. En el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002), se expidieron 73 títulos colectivos con cerca de tres millones de hectáreas; en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010), se expidieron 76 títulos colectivos con más de 1.268.000 ha, y con el expresidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018), se expidieron 36 títulos colectivos sobre más cuatrocientas mil hectáreas.

Tabla 24. **Resultados de la Política de territorialidad afrocolombiana en los gobiernos comprendidos entre 1994 y 2022**

No.	Períodos de gobierno	Títulos	Hectáreas	Familias
1	Samper, 1994 – 1998	22	1.095.622	8.904
2	Pastrana, 1998 – 2002	76	2.938.378	32.000
3	Uribe, 2002 – 2010	75	1.207.697	25.000
4	Santos, 2010 – 2018	36	442.907	17.779
5	Duque, 2018 – 2022	26	5.685	3.555
6	Petro, 2022 -	1	2.277	11
Total		236	5.692.566	87. 249

Elaboración propia, con base en los informes de gestión de los diferentes gobiernos

La inscripción de los títulos colectivos y la vigencia de los folios de matrícula que los identifican

Según los artículos 11 de la Ley 70 de 1993 y 30 del Decreto 1745 de 1995 (compilado en el Decreto 1066 del 2015), dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de la resolución mediante la cual la ANT titula los territorios colectivos afrocolombianos, deberá proceder a su inscrip-

ción y registro. De conformidad con la legislación agraria vigente y con la Ley 70, este registro es lo que constituye título suficiente de dominio y prueba de propiedad. Así el registro, traducido en un folio de matrícula inmobiliaria, es la prueba de que la propiedad de los territorios está radicada en cabeza del consejo comunitario titular.

Por esa razón, corresponde a la ANT, una vez ejecutoriada y en firme la resolución constitutiva, solicitar su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) correspondiente al lugar de ubicación del territorio titulado. El registrador devolverá a la Agencia el original y una copia de la resolución con la correspondiente anotación de su registro².

Actualmente algunas de las resoluciones de titulación colectiva expedidas por el Incora, el Incoder o la ANT no han sido debidamente registradas. En este sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro señala que de los 236 títulos colectivos expedidos entre 1996 y 2022, una suma no superior a 70 se encuentran registrados.

No obstante, luego de la revisión detallada de las bases de datos remitidas por la ANT, se encontró que a la fecha aparecen registrados y con folio de matrícula vigente 130 títulos colectivos, lo cual equivale al 55% de los 236 títulos expedidos en el periodo 1996 – 2022. Esta situación es completamente irregular y desobedece la disposición prevista en el artículo 11 de la Ley 70.

Por tanto, se debe asumir el reto de buscar y registrar los títulos colectivos por parte de las entidades vinculadas con la Política de territorialidad afrocolombiana: la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, y los consejos comunitarios titulares.

² De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley 70 y 31 del Decreto 1745, todos los servicios que demande el proceso de titulación colectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son gratuitos, incluidos los de publicación y registro.

Títulos colectivos expedidos que involucran reservas territoriales del Estado

Entre los títulos colectivos expedidos en el periodo 1996 – 2022, es importante analizar aquellos que involucran terrenos baldíos bajo la modalidad de reserva territorial del Estado, tales como islas, sabanas y playones comunales, entre otros, que de acuerdo con la legislación agraria vigente (Ley 160 de 1994), tienen la calidad de baldíos inadjudicables; no obstante, de acuerdo con la Ley 70 de 1993, estos terrenos pueden adjudicarse a las comunidades afrodescendientes que tradicionalmente los ocupen.

Para mayor ilustración sobre estos títulos colectivos, resulta significativo el caso del Consejo comunitario de Orika, ubicado en Islas del Rosario - Cartagena de Indias: mediante ese título colectivo, en 2014 se adjudicaron terrenos baldíos reservados de la Nación que tenían la calidad jurídica de inadjudicables. En la Tabla 25 se describen las características básicas del título colectivo; posteriormente se analizarán las condiciones jurídicas específicas que hicieron posible esta titulación colectiva.

Tabla 25. **Características básicas del título colectivo de Orika**

Consejo comunitario	Ubicación	Resolución	Fecha	Hectáreas	Familias
Consejo comunitario de comunidades negras de la Unidad Comunera de gobierno rural Islas del Rosario, caserio de Orika	Cartagena de Indias - Bolívar	3393	8 de mayo 2014	100	319
Total				100	319

Como observación preliminar es necesario precisar que las islas que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, son bienes baldíos reservados de la Nación bajo la categoría de reserva territorial

del Estado. En efecto, el artículo 45, literal b, de la Ley 110 de 1912, Código fiscal, dispuso:

Artículo 45. Se reputan baldíos y, por consiguiente, de propiedad nacional: (...)

b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.

Del mismo modo, el artículo 107 del Código citado reiteró la naturaleza de reserva territorial del Estado de algunas islas, cuando dispuso:

Artículo 107. Constituyen Reserva Territorial del Estado, y no son enajenables:

a) Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c) del artículo 45.

Es claro entonces que fue al amparo del Código fiscal de 1912 que las islas del país, donde no hubiese establecidas poblaciones organizadas, adquirieron la naturaleza jurídica de baldíos reservados no adjudicables, bajo la modalidad de reservas territoriales del Estado.

No obstante, debe advertirse que el legislador de 1912 fue sensible a la situación de las comunidades que ya se habían establecido en estas islas (al punto que les reconoció una cierta modalidad de derecho de propiedad), cuando expresamente se refirió a que solo tendrían la calidad de reservas territoriales del Estado no adjudicables, aquellas islas donde no existieran “poblaciones organizadas”.

Posteriormente el Consejo de Estado - Sección tercera, mediante Sentencia del 20 de enero de 1972, precisó lo que debía entenderse como “poblaciones organizadas”, al señalar que se trataba de “conglomerados humanos sometidos a un sistema político, administrativo y judicial de acuerdo con la Constitución y las leyes, sistema que les permite realizar los fines a que toda sociedad sujeta a un régimen de derecho debe tener”.

En consecuencia, correspondía a las autoridades encargadas de la administración de los baldíos nacionales determinar en cada caso, y a la luz del marco normativo citado, cuándo una determinada isla tenía la calidad de baldío reservado de la Nación por la no existencia de poblaciones organizadas.

En el caso de Orika, el Incora adelantó desde 1968 un proceso de clarificación de la propiedad de los predios que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, con el propósito de establecer si dichos terrenos habían salido del patrimonio del Estado por la existencia de poblaciones organizadas o por la existencia de títulos traslativos de dominio, o si conservaban su calidad de baldíos reservados inadjudicables de la Nación. Este concluyó con la expedición de la Resolución 04698 de 1984 (confirmada en la Resolución 04393 de 1986), mediante la cual el Incora decidió “Declarar que no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados en virtud de los códigos fiscales de 1873 y 1912, las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, (...) las cuales comprenden un área aproximada de 384 hectáreas con 3.580 m², ubicadas al suroeste de Cartagena de Indias (...)”.

El 16 de febrero de 2006 y amparado en la Ley 70 de 1993, el señor Ever de la Rosa Morales, representante legal del Consejo comunitario de Orika, solicitó al Incoder la titulación colectiva de un terreno baldío ocupado ancestralmente por comunidades afrodescendientes, con una extensión aproximada de doscientas hectáreas.

Mediante Oficio 145002 de 2006, el Incoder respondió señalando la improcedencia de la solicitud de titulación colectiva formulada, por cuanto “las islas son baldíos reservados de la Nación y por lo tanto inadjudicables”. Y planteó como soporte el proceso de clarificación de la propiedad del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, antes citado. Además, señaló que la titulación colectiva no era viable por ser “reservas territoriales del Estado” y citó el numeral 9 del artículo 19 del Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70, que prohíbe su adjudicación a las comunidades negras.

Frente a esta decisión, en noviembre de 2007 el Consejo comunitario de Orika presentó ante el Tribunal Superior de Bogotá una acción de tutela en contra del Incoder, argumentando que con la negativa de tramitar la solicitud de titulación colectiva se habían vulnerado los derechos fundamentales de “petición”, “debido proceso”, “existencia”, “identidad cultural” y “territorio colectivo” de estas comunidades negras.

Mediante Sentencia del 27 de noviembre del mismo año, ese Tribunal - Sala de Decisión Civil, denegó las pretensiones invocadas por el Consejo comunitario alegando la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto el Incoder no estaba obligado a tramitar la solicitud de titulación colectiva debido al carácter inadjudicable del archipiélago del Rosario. La Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, mediante Sentencia del 28 de enero del 2008, confirmó la postura del Tribunal Superior de Bogotá.

La Corte Constitucional - Sala Sexta de Revisión, al resolver por vía de revisión la acción de tutela citada, decide “tutelar los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y a la propiedad colectiva de las tierras que ocupan las Comunidades Negras de las Islas del Rosario - Caserío Orika”, mediante Sentencia número T-680 del 27 de agosto de 2012. Del mismo modo, la Corte ordenó al Incoder en dos sentidos:

(...) que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de notificación de esta providencia, resuelva de fondo la solicitud de titulación colectiva presentada por la organización accionante, aplicando para ello los criterios de efectividad de derechos fundamentales y preeminencia constitucional expuestos en los puntos 5.3 y 5.4 del capítulo de consideraciones de esta providencia.

(...) dentro del marco de sus competencias, y si hubiere mérito para ello, estudie la posibilidad de revocar o de otro modo sustituir las resoluciones 04698 de 1984 y 04393 de 1986 expedidas por el Gerente General del entonces INCORA en relación con el carácter de baldíos reservados de los territorios insulares conocidos como Islas del Rosario, únicamente respecto de las áreas cuya titulación colectiva se ha solicitado, y siempre y cuando concurren la totalidad de los demás requisitos necesarios para su adjudicación.

Los criterios de efectividad de derechos fundamentales y preeminencia constitucional expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia T-680 de 2012, consisten en que al ponderar la prevalencia de los derechos fundamentales a la titulación colectiva, a la subsistencia, a la identidad étnica y cultural, y a la consulta previa reconocidos en la Constitución Política, cualquier autoridad administrativa está obligada a remover cualquier obstáculo legal, reglamentario o administrativo por vía de inaplicación para garantizar su efectividad, como lo dispone el artículo 4 de la Constitución.

Para este caso, se trataba de ponderar y valorar la coexistencia de dos líneas de derecho: los derechos de las comunidades negras asentadas en las Islas del Rosario a que el Incoder les titulara colectivamente las tierras que tradicionalmente ocupan (como instrumento para garantizar sus derechos a la subsistencia, a la consulta previa y a su identidad étnica y cultural, los cuales son de rango constitucional), y los derechos del Instituto como administrador de los baldíos nacionales, para declarar las mismas Islas del Rosario como baldíos reservados inadjudicables (los cuales son de rango legal).

Mediante la Resolución 3393 de 2014 y en cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional, el Incoder no aplicó el artículo 107 de la Ley 110 de 1912, el artículo 19, numeral 9, del Decreto 1745 de 1995 ni las resoluciones 04698 de 1984 y 04393 de 1986 expedidas por el Incora, y adjudicó en calidad de “tierras de las comunidades negras”, los terrenos baldíos ocupados colectivamente en el caserío de Orika, sobre una extensión aproximada de 100 hectáreas con 5.760 m².

Títulos colectivos expedidos en cumplimiento de órdenes judiciales

Entre los títulos colectivos expedidos en el periodo 1996 – 2022, también es importante analizar aquellos que han sido expedidos en cumplimiento de órdenes judiciales.

En efecto, frente a las acciones u omisiones de las autoridades administrativas responsables de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, las comunidades afrocolombianas representadas por sus consejos comunitarios, han ejercido acciones judiciales y administrativas orientadas a obtener el control de estas actuaciones; principalmente se ha hecho uso de la Acción de tutela.

Como ilustración se analizará el caso emblemático del Consejo comunitario del Río Naya, ubicado en jurisdicción de los departamentos del Valle y Cauca. En efecto, en el trámite de este título colectivo fueron necesarios, por vía de acciones de tutela y de revisión, los pronunciamientos judiciales no solo del Tribunal Administrativo del Cauca, sino también del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Aquí fue necesario armonizar el procedimiento de titulación colectiva previsto en el Decreto 1745 de 1995, con los de clarificación de la propiedad y extinción del derecho de dominio, establecidos en los artículos 48 y 52 de la Ley 160 de 1994.

Como conclusión, con este título colectivo se adjudicaron a las comunidades negras del río Naya terrenos que inicialmente tenían la calidad jurídica de bienes fiscales patrimoniales, propiedad privada de la Universidad del Cauca como entidad de derecho público. En la siguiente tabla se describen las características básicas del título colectivo:

Tabla 26. **Características básicas del título colectivo del Consejo comunitario del Río Naya**

Consejo comunitario	Ubicación	Resolución	Fecha	Hectáreas	Familias
Consejo comunitario del Río Naya	Buenaventura/ - Valle del Cauca y López de Micay - Cauca	6640	19 de noviembre de 2015	177.817	4.551
Total				177.817	4.551

Las condiciones jurídicas y las órdenes judiciales y administrativas que hicieron posible la titulación colectiva del río Naya, son las siguientes:

- El 7 de noviembre de 1999 el señor Isabelino Valencia Rodallega, representante legal del Consejo comunitario del río Naya, amparado en la Ley 70 de 1993, solicitó al Incora la titulación colectiva de las tierras tradicionalmente ocupadas por 47 comunidades de la cuenca hidrográfica del río Naya, en jurisdicción del municipio de Buenaventura - Valle del Cauca y de los municipios de López de Micay y Buenos Aires - Cauca, sobre una extensión aproximada de ciento noventa mil hectáreas.
- Cerca de un año después, el 7 de septiembre del año 2000, la Universidad del Cauca formuló oposición a la solicitud de titulación colectiva alegando tener títulos de propiedad privada sobre la totalidad de las 200.000 hectáreas que conforman la hoya hidrográfica del río Naya; estos presuntos derechos de propiedad se sustentaron en los decretos ejecutivos del 24 de abril y del 6 de octubre de 1827, dictados por los generales Santander y Bolívar, en las leyes 153 de 1941, 95 de 1944, en el Decreto ejecutivo 2118 de 1944, en la Resolución 332 de 1955 del Ministerio de Agricultura y en el fallo del Consejo de Estado del 5 de junio de 1976.
- Ante esta oposición, el Incora suspendió el trámite de titulación colectiva, y ordenó adelantar el proceso de clarificación de la propiedad previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, para determinar si los terrenos mencionados tenían la calidad de baldíos de la Nación o eran de propiedad privada de la Universidad del Cauca.
- El proceso de clarificación de la propiedad concluyó mediante Auto del 11 de septiembre del 2006 y Resolución 3739 de 2007, donde el Incoder señaló que la Universidad del Cauca solo acreditaba propiedad privada sobre un área de 97.223 hectáreas de las 200.000 que reclamaba. El resto del territorio 102.777 ha, eran terrenos baldíos de la Nación, patrimonio del Estado.
- Para arribar a esta conclusión, el Incoder realizó un detallado estudio de los presuntos títulos de propiedad privada de la Universidad del Cauca en el río Naya, el cual arrojó los siguientes elementos:

- La Universidad del Cauca solo adquirió la propiedad de los recursos mineros en la cuenca del río Naya, por cesión del Gobierno nacional en 1827. Mediante los decretos ejecutivos del 24 de abril y del 6 de octubre de 1827, se creó la Universidad Departamental del Tercer Distrito con sede en Popayán, hoy Universidad del Cauca, y para su funcionamiento y operación se le adjudicaron los derechos de dominio que la naciente República de Colombia tenía en el real de minas del río Naya, derechos que a su vez le habían sido confiscados a los monasterios de El Carmen, La Encarnación y Santo Domingo de Popayán, y al Colegio de Misiones de Cali, quienes a su vez eran acreedores en la sucesión testamentaria de doña Rosalía Anté de Angulo, heredera de don Francisco Basilio de Angulo y Corvea, primer propietario del real de minas del Naya.
- Posteriormente, mediante la Ley 153 de 1941 y el Decreto 2118 de 1944, el Congreso de la República y el Gobierno nacional ratificaron la cesión de los derechos mineros que la Nación pudiera tener en la cuenca del río Naya, a la Universidad del Cauca.
- La Universidad del Cauca adquirió la propiedad de una parte de los terrenos baldíos del río Naya, por cesión del Congreso de la República mediante la Ley 95 de 1944 y por adjudicación del Gobierno nacional, según la Resolución 332 de 1955.
- Ahora bien, los derechos cedidos por la Nación a la Universidad mediante la Ley 153 de 1941 y el Decreto 2118 de 1944, fueron solamente derechos mineros que no incluyeron la propiedad sobre los suelos, los que seguían teniendo la calidad de baldío de la Nación; por tanto, la Universidad del Cauca aprovechó la expedición de la Ley 95 de 1944, “Por medio de la cual se ordenó la construcción de un barrio modelo en la población de Guapi, Cauca”, para que el Congreso de la República incluyera un artículo completamente ajeno a la unidad de materia que regulaba dicha Ley y le reconociera derechos de propiedad sobre terrenos baldíos en la hoya hidrográfica del río Naya.

- En efecto, el artículo 10 de la citada Ley 95 dispuso que “La cesión de que trata la Ley 153 de 1941, comprende los baldíos y el subsuelo de las zonas señaladas en el decreto ejecutivo 2118 del 9 de septiembre de 1944, en su artículo primero”.
 - El 6 de junio de 1955, nueve años después de la vigencia de la Ley 95 de 1944, la Universidad del Cauca solicitó al Ministerio de Agricultura, para la época la entidad administradora de los baldíos de la Nación, la adjudicación de los terrenos baldíos cedidos por la disposición legal antes citada.
 - En respuesta a esta solicitud, el Ministerio de Agricultura - División de Recursos Naturales - Sección baldíos, adjudicó a la Universidad del Cauca los terrenos baldíos cedidos por la Ley 95, con una extensión aproximada de 97.223 hectáreas, mediante la Resolución 332 de 1955.
- Luego de la clarificación de la propiedad en la cuenca del río Naya, el Incoder decidió adelantar el proceso de extinción administrativa del derecho de dominio sobre el inmueble de la Universidad del Cauca, previsto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, por ausencia de su adecuada explotación económica.
 - El proceso de extinción del derecho de dominio concluyó mediante la Resolución Número 859 de 2008, confirmada por la Resolución 1367 del mismo año, expedidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), mediante las cuales se declaró extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio de la Universidad del Cauca sobre el predio citado.
 - Frente a estas decisiones la Universidad demandó ante el Consejo de Estado, en acción de revisión, la legalidad de las resoluciones 3739 de 2007 y 859 de 2008, que habían clarificado la propiedad y extinguido el derecho de dominio de las 97.223 hectáreas.
 - El 4 de julio del 2008 el Consejo comunitario de las comunidades negras del Río Naya, alegando violación del debido proceso y del derecho fundamental al territorio colectivo, presentó ante el Tri-

bunal Administrativo del Cauca una acción de tutela para procurar la protección de los derechos fundamentales vulnerados y obtener la titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

- El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante Sentencia del 25 de noviembre del 2008, protegió los derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad territorial de las comunidades negras del río Naya, en conexidad con los derechos fundamentales a la vida, a la existencia y a la pervivencia de estas comunidades como pueblo tribal. En consecuencia, ordenó a la UNAT que en un término de 48 horas produjera un pronunciamiento de fondo resolviendo la solicitud de titulación colectiva de las comunidades negras del río Naya.
- La UNAT impugnó la decisión del Tribunal del Cauca y el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, mediante Sentencia del 16 de abril de 2009, no solo confirmó la decisión del Tribunal, sino que amplió de 48 horas a 30 días el término para que el Incoder (antes UNAT), resolviera de fondo la solicitud de titulación colectiva de las comunidades negras del río Naya.
- La Corte Constitucional seleccionó para revisión la Sentencia del Consejo de Estado que confirmaba la Sentencia proferida por el Tribunal del Cauca y mediante Sentencia T-909 del 7 de diciembre del 2009, no solo confirmó la providencia del Consejo de Estado, sino que además exhortó a ese alto tribunal para que le confiriera un trámite preferente a la acción de revisión que contra la Resolución 1367 de 2008 había instaurado la Universidad del Cauca.
- El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección B, mediante Sentencia del 12 de diciembre del 2014, decidió negar las súplicas de la demanda de la Universidad del Cauca, y en su lugar confirmar y dejar en firme la Resolución 1367 de 2008, mediante la cual la UNAT había extinguido el derecho de dominio de las 97.223 hectáreas.
- Finalmente, en cumplimiento de todas las órdenes judiciales y administrativas antes descritas, mediante la Resolución 6640 de 2015,

el Incoder adjudicó los territorios colectivos ancestrales a las comunidades negras del río Naya, sobre una extensión aproximada de 177.817 hectáreas.

Como observación final es conveniente señalar que el área que corresponde a la margen derecha del río Naya, ubicada en jurisdicción del Valle del Cauca con una extensión aproximada de 43.614 hectáreas, pese a encontrarse dentro de la zona descrita en el Decreto 2118 de 1944, no forma parte del inmueble que le fue extinguido a la Universidad del Cauca, debido a que pertenecía a los herederos de las familias Arroyo, Arboleda, Valencia y Rodríguez.

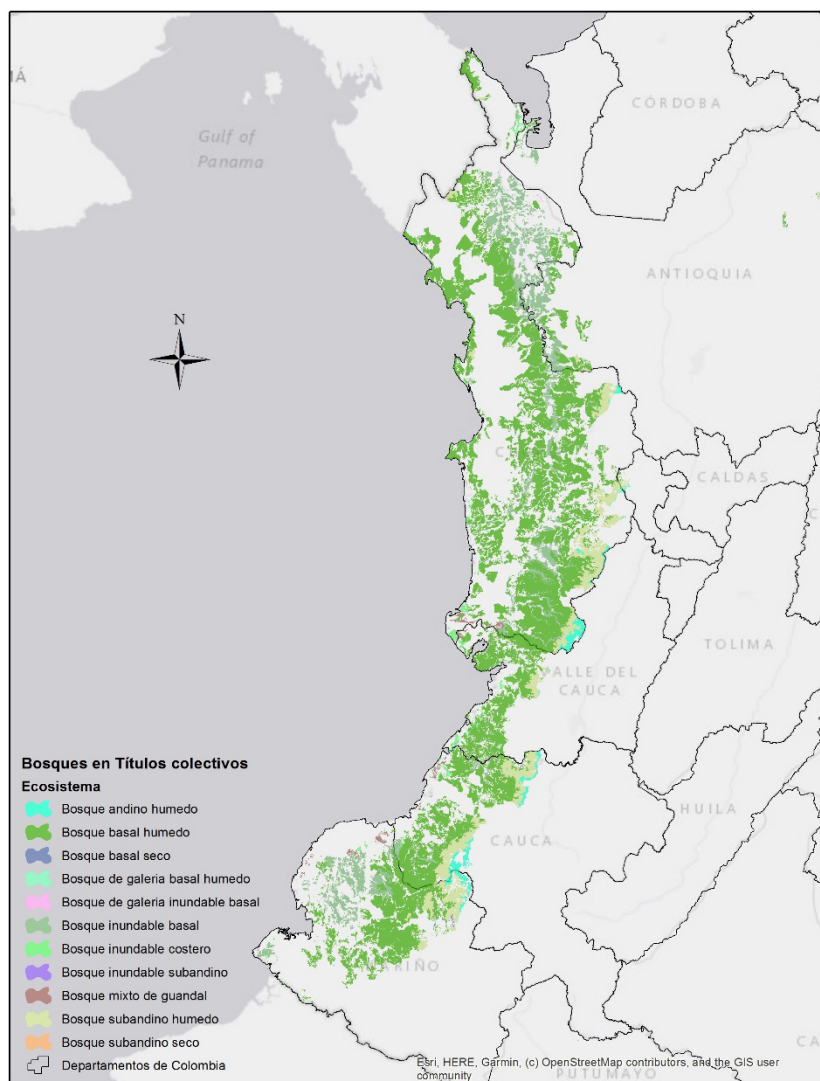
Estos derechos de propiedad particular también fueron extinguidos por el entonces Incora, mediante la Resolución 727 de 1969, que los revirtió al patrimonio del Estado con el carácter de baldíos reservados y que luego se titularon en forma colectiva al Consejo comunitario del río Naya.

Las áreas de bosques naturales y el vuelo forestal incluidos en los títulos colectivos de las comunidades negras

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 24 de la Ley 70 de 1993, los bosques naturales (y el vuelo forestal), existentes en los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, tienen el carácter jurídico de propiedad colectiva. Esto incluye el derecho de prelación para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo, de las aguas y de la biodiversidad existentes en los territorios colectivos.

Según estudios cartográficos realizados en el marco de este proyecto, del área total de 5.692.566 hectáreas tituladas colectivamente, cerca de 3.709.423 corresponden a bosques naturales que hasta antes de la vigencia de la Ley 70 de 1993 eran bienes de propiedad de la Nación; estos bosques comunitarios se encuentran ubicados principalmente en la cuenca del Pacífico (ver Mapa 3).

Mapa 3. **Bosques comunitarios en la cuenca del Pacífico**



En el debate sobre la propiedad colectiva de los bosques, prevista en los artículos 6 y 24 de la Ley 70, se encuentra el asunto de los bosques de manglar ubicados en zonas de bajamar. En efecto, a finales de la década de los años 90 del siglo pasado, las comunidades negras del Pacífico sur plantearon la discusión sobre la propiedad de los manglares, definidos en el artículo 166 del Decreto 2324 de 1994 como bienes de uso público, no adjudicables.

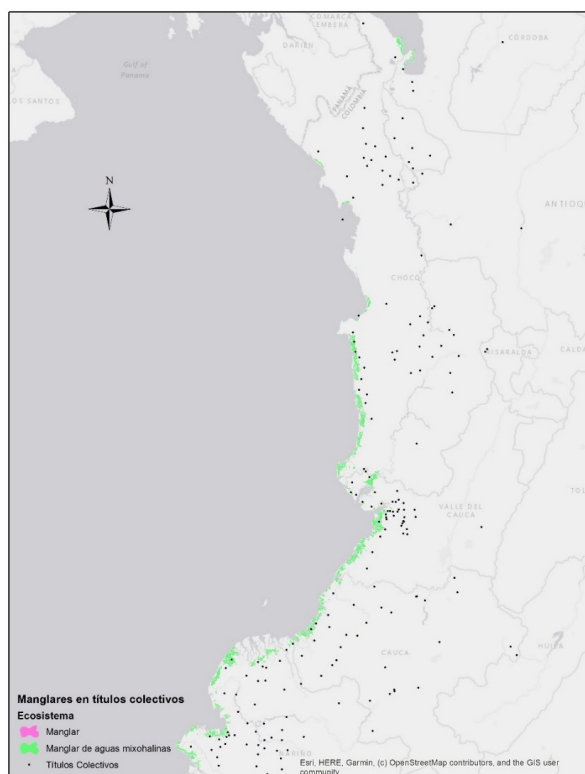
Sin embargo, hacia finales de 1999, en armonía con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 70, se suscribió un acta de acuerdos entre las comunidades negras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dimar, el Incora y las demás autoridades ambientales, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, donde se acordó incluir en la titulación colectiva los bosques de manglar, bajo la consideración de que estas áreas corresponden a sitios estratégicos donde las comunidades negras ejercen prácticas tradicionales de producción relacionadas con la pesca y la extracción de piangüa y otros moluscos, para su seguridad alimentaria y la generación de ingresos.

De acuerdo con los estudios cartográficos, del área total de 5.678.361 hectáreas tituladas en la cuenca del Pacífico cerca de trescientas mil corresponden a bosques de manglar. El caso emblemático en materia de inclusión de bosques de manglar en los títulos colectivos, corresponde al Consejo comunitario del Río Patía Grande, sus brazos y la ensenada de Tumaco (Acapa), dado que en las 94.388 hectáreas tituladas se incluyen de manera considerable áreas de manglar de la Ensenada:

El título colectivo de Acapa	
Acto de adjudicación	Resolución Incora 1119 de 2000
Ubicación	Jurisdicción de los municipios de Mosquera, Francisco Pizarro y Tumaco, específicamente en la cuenca del río Patía Grande, en la costa del Pacífico nariñense
Comunidades que lo integran	32 comunidades: Brisas, Remolino, Palizada, Pueblo Nuevo, Bocas de Guandipa, Nueva Unión, Vuelta del Gallo, San Pedro del Vino, Cachimbal, Balsal, Negrital, Ramos, Caimito, Pajonal, Novillal, Los Brazos, Bajo San Ignacio, San José de la Costa, Salahondita, Hojas Blancas, Playa de Salahonda, Majagual, Sebastián de Belalcázar, Pasacaballos, Olivo Curay, Soledad Curay, Chorrera Curay, Bocas de Curay, Llanaje, Colorado, La Playa y la Caleta. <i>Área excluida:</i> 84 predios de propiedad privada adjudicados por el Incora a personas de las comunidades negras de la región.
Población	8.106 personas distribuidas en 1.453 familias
Extensión	94.388 ha con 4.425 m2
Naturaleza de las tierras	Tierras baldías, rurales y ribereñas, ocupadas histórica y ancestralmente de manera colectiva por comunidades negras.
Caracterización del territorio colectivo. Bosques de manglar localizados sobre terrenos de bajamar, de uso público bajo jurisdicción de la Dimar. El territorio colectivo se encuentra ubicado parcialmente en ecosistemas frágiles como los manglares (Resolución 1119 de 2000, p. 7). En ese sentido, la Ley 70 impone obligaciones ambientales a las comunidades beneficiarias del título colectivo, orientadas a la conservación, mantenimiento y regeneración de los bosques delimitados, mediante un uso adecuado y el aprovechamiento sostenible de los recursos, con estímulo y fomento por parte del Estado. Por tanto, las entidades nacionales encargadas del tema suscribieron el 4 de octubre de 1999, un documento de concertación con las comunidades negras interesadas en esta titulación, que plantea lo siguiente: • Se encontró viable la inclusión física de las áreas de bajamar aledañas al predio, lo cual “significa que el Estado colombiano reconoce, como lo señala la Ley 70 de 1993, el asentamiento tradicional de las comunidades negras en las áreas de manglar (...)”. (Resolución 1119 de 2000, p. 9). • Se garantiza el derecho de prelación para el aprovechamiento de bienes en zonas de uso público a favor de las comunidades beneficiarias, sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial y deportivo. Y para que estas comunidades puedan hacer uso y aprovechamiento colectivo de los bosques de manglar, la Dimar será la entidad competente para “otorgar las concesiones que fueren necesarias (...)”. (Resolución 1119 de 2000, pp. 9-10). • Se considera conveniente que las entidades nacionales, regionales y locales responsables en la administración y protección de los bosques de manglar formulen, financien y ejecuten los planes de manejo para su uso y aprovechamiento, en asocio con las comunidades beneficiarias y aprovechando los conocimientos ancestrales de las mismas (Resolución 1119 de 2000, p. 10).	

La información detallada sobre las áreas de bosques de manglar incluidas como propiedad colectiva de las comunidades negras en la cuenca del Pacífico, puede verse en el siguiente mapa:

Mapa 4. Áreas de bosques de manglar de propiedad colectiva afrocolombiana



Conflictos interétnicos asociados a los títulos colectivos expedidos

En armonía con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 22 del Decreto 1745 de 1995, los 236 títulos colectivos expedidos en desarrollo de la Política de territorialidad afrocolombiana han sido sometidos a

todos los procesos de concertación que se han considerado necesarios, principalmente cuando se ha encontrado que dentro de los territorios solicitados en titulación colectiva habitan dos o más comunidades negras, indígenas o campesinas.

En estos casos, los procesos de concertación se han orientado a la solución de conflictos intra e interétnicos que se pudieran presentar por delimitación del territorio. Esto ha permitido a cada comunidad negra, indígena o campesina la claridad sobre su propiedad, como garantía de convivencia pacífica entre todos los actores del territorio.

La Comisión nacional mixta de concertación (artículo 22 del Decreto 1745), ha tenido un rol muy importante en materia de concertación interétnica. Esta Comisión opera en caso de no llegarse a un acuerdo autónomo entre las comunidades involucradas; está integrada por representantes de las comunidades concernidas y sus organizaciones representativas, y las direcciones de Asuntos de Comunidades Negras e Indígenas del Ministerio del Interior.

La Comisión de concertación podría seguir siendo un instrumento válido para lograr acuerdos de convivencia entre las comunidades negras, indígenas y campesinas del país, por lo que se considera necesaria su inmediata activación, con una gerencia descentralizada y operativa que identifique, caracterice y documente los casos, y que cuente con las capacidades técnicas, operativas, financieras y logísticas necesarias para su operación.

Conflictos mineros asociados a los títulos colectivos expedidos

El artículo 26 de la Ley 70 de 1993, faculta al Ministerio de Minas y Energía para constituir y delimitar dentro de los territorios colectivos adjudicados zonas mineras de comunidades negras y zonas mineras conjuntas con comunidades indígenas; de esta manera se podrá obtener, bajo determinadas condiciones técnicas, licencia especial de exploración y explotación de los recursos mineros existentes en sus

territorios (con excepción de carbón, sales, hidrocarburos y minerales radioactivos), con el fin de preservar las prácticas mineras tradicionales con sus características socioeconómicas y culturales.

Igualmente, el artículo 27 de la Ley 70 consagró el derecho de prelación en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, por lo que se les debe otorgar prioridad en la exploración y explotación de los recursos mineros existentes en sus territorios colectivos, frente a intereses o solicitudes de particulares. Adicionalmente, el artículo 30 de la misma Ley faculta a las comunidades para labores de vigilancia y control, sobre contratos de exploración y explotación minera que se realicen en sus territorios colectivos.

El Ministerio de Minas y Energía avanza en la revisión técnica y jurídica de los contratos de concesión vigentes otorgados en territorios colectivos, para determinar si se cumplió con el debido proceso, se garantizó el derecho de prelación y se realizaron los procedimientos de consulta previa cuando a ello hubiere lugar, con el propósito de adoptar las medidas correctivas pertinentes.

Pese a que el Capítulo V de la Ley 70 de 1993, que integra las normas citadas, no ha sido reglamentado, se considera que en la medida en que la Política de territorialidad afrocolombiana ha logrado expedir 236 títulos colectivos (que involucran cerca de 5.700.000 hectáreas), también ha permitido a las comunidades titulares ejercer el derecho de prelación para la exploración y explotación en sus territorios colectivos, solicitar a las autoridades la delimitación de las zonas mineras de comunidades negras y reclamar la adopción de los mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de la minería tradicional.

De acuerdo con la información reportada en 2022 por el Ministerio de Minas y Energía, de los 236 títulos colectivos que expedidos, 115 (cerca del 50%) han constituido y delimitado zonas mineras de comunidades negras.

En otro sentido, el artículo 29 de la Ley 70 ordena que las actividades mineras dentro de los territorios colectivos, se ejerzan previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, y los impactos negativos que se puedan generar en la salud humana, en los recursos

hidrobiológicos, en la fauna, en la flora y en los demás recursos naturales renovables.

Por tanto, mediante los reglamentos internos de los consejos comunitarios se avanza en la identificación y delimitación de los lugares sagrados, y de otras áreas que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras, por tener especial significado cultural, espiritual, social, ambiental y económico para la comunidad. Los consejos comunitarios también avanzan en la formulación y ejecución de programas de reforestación y regeneración de áreas degradadas por la minería.

Se espera que en el marco de la reglamentación del capítulo V de la Ley 70, el Estado pueda adoptar una política de fomento minero, complementaria de la Política de territorialidad afrocolombiana, para apoyar los proyectos de las comunidades negras en sus territorios colectivos; tal política deberá involucrar componentes de crédito, garantías, financiación especial y asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento empresarial, para dar cumplimiento a los artículos 52 y 55 de la misma Ley. Tal política de fomento minero deberá articularse al Plan Nacional de Desarrollo, a los departamentales y municipales, y a los planes de ordenamiento, manejo y etnodesarrollo de los consejos comunitarios.

Títulos colectivos que involucran conflictos de superposición con áreas urbanas municipales

Con posterioridad a su constitución, algunos títulos colectivos han venido enfrentando conflictos de superposición de áreas por la definición de los perímetros urbanos y de las áreas de expansión urbana establecidos por los concejos municipales en los planes o esquemas de ordenamiento territorial (POT o EOT respectivamente), según el caso³.

Estos conflictos de superposición de áreas tienen su fundamento jurídico en las disposiciones previstas en el artículo 6, literal b, y en el

³ El Plan de ordenamiento territorial (POT) se formula y ejecuta para municipios con población mayor a 100.000 habitantes; el Plan básico de ordenamiento territorial (PBOT), corresponde a municipios con población de entre 30.000 y 100.000 habitantes; y el Esquema de ordenamiento territorial (EOT), se plantea para municipios menores de 30.000 habitantes.

artículo 2, numeral 3, de la Ley 70 de 1993, que, por un lado, prohíbe incluir en los títulos colectivos “las áreas urbanas de los municipios” y, por otro, señala que son adjudicables a las comunidades negras “los terrenos aledaños a las riberas de los ríos (...) que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los concejos municipales de los municipios del área en consideración (...) y en las cuales se encuentre asentada la respectiva comunidad”. De esta aparente superposición de áreas y normas han surgido dos situaciones diferentes pero complementarias:

Primera, que al momento en que se consolidó la titulación colectiva el municipio no existía como tal y se creó con posterioridad a la adjudicación. En consecuencia, el municipio hoy no dispone de perímetro urbano, porque las áreas necesarias para tal fin no fueron excluidas del título colectivo al momento de su constitución y quedaron bajo el régimen jurídico de Tierras comunales de grupos étnicos, en armonía con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política.

Segunda, que con posterioridad a la consolidación del título colectivo las alcaldías municipales o distritales en sus POT o en sus EOT según el caso, declararon áreas de expansión urbana que involucraron territorios colectivos ya titulados, a los cuales no se les puede cambiar su naturaleza jurídica por vía de un acuerdo de concejo municipal o distrital.

En la primera situación los casos más emblemáticos corresponden a los consejos comunitarios de Curvaradó en el bajo Atrato y Cocomacia, en el medio Atrato. Cuando el título colectivo de Curvaradó se constituyó en el año 2000, el municipio de Carmen del Darién no existía y en consecuencia no se excluyeron las áreas para el perímetro urbano. Posteriormente, cuando el municipio se creó, solicitó al Incoder la exclusión del título colectivo de las áreas necesarias para conformar el perímetro urbano del nuevo municipio.

En el caso de Cocomacia, el municipio de Bojayá ya existía cuando se constituyó el título colectivo y en consecuencia se excluyeron las áreas necesarias del perímetro urbano. Sin embargo, en mayo de 2001 cuando ocurrió la masacre de Bojayá y por la ocurrencia de inundaciones, las autoridades municipales y el Gobierno nacional plantearon

la necesidad de reubicar el perímetro urbano en un lote de 34 hectáreas, que correspondía al título colectivo.

En ambos casos se planteó la misma fórmula de solución, consistente en que el Incoder, previa concertación con los consejos comunitarios, modificara las resoluciones de adjudicación colectiva para excluir las áreas necesarias para los nuevos perímetros urbanos y se las adjudicara a los municipios como entidades de derecho público.

En la segunda situación, se tiene el caso emblemático del Consejo comunitario de La Boquilla en Cartagena de Indias: cuando se constituyó el título colectivo los territorios tenían la calidad de corregimiento rural; sin embargo, con posterioridad a la titulación fueron incluidos en el POT de Cartagena como áreas de expansión urbana.

Esta situación permitió que algunos empresarios interesados en la ampliación inmobiliaria urbana, demandaran la nulidad del título colectivo de La Boquilla, alegando su nueva ubicación en el perímetro urbano. El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de primera instancia, decidió anular el título colectivo. El Consejo comunitario de La Boquilla y la ANT apelaron ante el Consejo de Estado la decisión adoptada por el Tribunal de Bolívar, y actualmente se surten los alegatos de conclusión para que este Consejo resuelva de fondo la apelación formulada.

La implementación del Programa especial de compra de tierras y del Subsidio integral de reforma agraria

Por iniciativa del liderazgo afrocolombiano en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 (primer gobierno de Álvaro Uribe), se creó el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país que no tienen tierra o que la poseen de manera insuficiente.

Con la creación y puesta en marcha de este Programa (incorporado al ordenamiento jurídico agrario mediante el artículo 8, literal c, numeral 9, de la Ley 812 del 2003), se reforzó la Política de territorialidad afrocolombiana con un instrumento de dotación de tierras, complemen-

tario a la titulación colectiva de baldíos. Sobre la vigencia del Programa es conveniente señalar que se ha mantenido en los planes de desarrollo de los distintos gobiernos.

En efecto, mediante el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007 se mantuvo la vigencia del Programa y se ratificó su vigencia en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015; y nuevamente fue ratificado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

Se debe notar, además, que 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 ambas normas está ligado a la dinámica poblacional, a las prácticas tradicionales de producción de las comunidades y a las características particulares de productividad de los ecosistemas donde se encuentren establecidas:

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.

En tal contexto, y en los 20 años de vigencia del Programa especial de compra de tierras, entre el Incora, el Incoder y la ANT se han adquirido cerca de cuarenta predios, que se han titulado en forma colectiva a veintinueve consejos comunitarios, sobre un área total de 6.195 ha, para atender cuatro mil cuatrocientas noventa y dos familias afrodescendientes sin tierra, lo que equivale al 0,03% del área total adjudicada a nivel nacional, que a la fecha es de 5.692.566 hectáreas.

De los predios adquiridos, quince corresponden al departamento del Cauca y suman un área de 3.475 hectáreas, equivalentes a más del 50% de las tierras compradas y legalizadas. Esta concentración res-

ponde a las movilizaciones de las comunidades afrodescendientes de ese Departamento y a las mesas de concertación de tierras que han acordado con los gobiernos nacionales. En el departamento del Magdalena se han adquirido predios para los consejos comunitarios de Obatalá, Tucurín y Fernando Ríos Hidalgo, sobre un área cercana a las 1.150 hectáreas.

Tabla 27. Compra de tierras para comunidades negras por departamentos entre 2003 y 2022

No.	Departamento	Predios	Hectáreas	Metros	Familias
1	Antioquia	1	504	9.047 m2	70
2	Atlántico	1	18	2.757 m2	18
3	Arauca	1	61	5.786 m2	87
4	Bolívar	2	233	2.780 m2	215
5	Cauca	15	3.475	9.521m2	3.637
6	La Guajira	4	593	2.226 m2	323
7	Magdalena	3	1.150	3.887 m2	83
8	Sucre	1	40	2.538 m2	22
9	Valle del cauca	1	118	8.594 m2	37
TOTAL		29	6.192	47.136	4.492

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 (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 las tierras que los consejos comunitarios adquieran por negociación voluntaria, mediante el Subsidio integral de reforma agraria otorgado por la ANT:

Artículo 101. Ley 1753 del 2015. 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.

No obstante, y pese a que han transcurrido más de siete años desde su vigencia, la ANT no había abierto convocatoria para el otorgamiento de este Subsidio, alegando año tras año que no dispone de los presupuestos respectivos.

Ejecución de los procedimientos de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos

Como se señaló ampliamente en el Tomo II, marco normativo de la Política, las comunidades afrocolombianas también son sujeto de acceso a las tierras que forman parte del Fondo de tierras para la reforma rural integral, para destinarlas a los programas de saneamiento, ampliación y reestructuración de sus territorios colectivos, tal como lo dispone el artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017.

Como se sabe, en el Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Estado colombiano y las FARC-EP, se reconoció que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras han sido las principales víctimas del conflicto armado y que a través de la historia han sufrido condiciones de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el despojo de sus tierras.

En atención al reconocimiento de la contribución de estas comunidades a la construcción de la paz y al progreso del país, surge el compromiso de propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de los derechos étnico-territoriales afrocolombianos, en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Fue precisamente en cumplimiento del Capítulo étnico, que se hizo extensible y aplicable a los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los instrumentos jurídicos de ampliación, saneamiento y reestructuración de los territorios colec-

tivos, que estaban reservados únicamente para atender las demandas territoriales de los pueblos indígenas.

No obstante, y pese a que han transcurrido más de cinco años desde la vigencia del Decreto Ley 902 del 2017, la ANT no ha puesto en marcha dichos instrumentos jurídicos, alegando la inexistencia de un procedimiento especial para tramitarlos y la ausencia de la subcuenta afro en el Fondo de tierras para la reforma rural integral.

En consecuencia, a la Política de territorialidad afrocolombiana se le impone un reto inaplazable en el corto plazo, consistente en la apertura de la subcuenta afro señalada y en la consulta y expedición de un decreto, mediante el cual se adopte el procedimiento para tramitar los procesos saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos afrocolombianos.

Sobre la pretendida inexistencia de un procedimiento especial para la aplicación de dichos instrumentos jurídicos, planteada por la ANT, conviene señalar que en lo referente a la ampliación de territorios el Incoder aplicó en el pasado el procedimiento establecido en el Decreto 1745 de 1995. Así se procedió entre los años 2003 y 2015, para la ampliación de los territorios colectivos del Consejo comunitario de La Plata - Bahía Málaga, ubicados en Buenaventura - Valle del Cauca.

Tabla 28. Ampliación de los territorios colectivos del Consejo comunitario de La Plata - Bahía Málaga

No.	Consejo comunitario	Ubicación	Resolución	Fecha	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario de La Plata - Bahía Málaga	Buenaventura - Valle del Cauca	Resolución Constitución 0047	21 de Julio de 2003	7.714	53
2	Consejo comunitario de La Plata - Bahía Málaga	Buenaventura - Valle del Cauca	Resolución Ampliación 2802	13 de diciembre del 2012	30.323	100
Total					38.037	153

En los siguientes apartes se presentan las razones técnicas, jurídicas y procedimentales que hicieron posible tal ampliación, en el marco del Decreto 1745 de 1995:

- El 28 de febrero del año 2000 el señor Julio Cesar González Rivas, representante legal del Consejo comunitario La Plata – Bahía Málaga, amparado en la Ley 70 de 1993, solicitó al Incora la titulación colectiva del globo de terreno baldío tradicionalmente ocupado por comunidades negras, sobre una extensión aproximada de cuarenta mil hectáreas.
- En el trámite de la titulación colectiva la Gobernación del Valle, mediante escrito fechado el 17 de junio del 2002, formuló oposición alegando tener títulos de propiedad privada sobre una parte del territorio solicitado, entre la quebrada Valencia y la carretera que de Buenaventura conduce a Bahía Málaga.
- Para sustentar su oposición, la Gobernación señaló que sus títulos de propiedad provenían de la Ley 55 de 1966, mediante la cual el Congreso de la República cedió al Valle del Cauca, en la misma zona de Juanchaco, Ladrilleros y Bahía Málaga, una área de terrenos baldíos con extensión aproximada de cinco kilómetros cuadrados y veinte mil hectáreas, para adelantar en ellos la construcción del balneario del Pacífico, como una estrategia para impulsar el desarrollo de la industria turística en la región.
- Del mismo modo, el Segundo Comandante de la Armada Nacional, Alfonso Navarro Dalos, mediante oficio radicado 0504 del 19 de marzo del 2003, presentó oposición a la titulación colectiva alegando que sobre la misma área ubicada entre las quebradas Valencia y Luisico, y la carretera que de Buenaventura conduce a Bahía Málaga, la Armada, como entidad de derecho público, ya le había solicitado al Incora la adjudicación de un lote de terrenos baldíos con una extensión aproximada de 4.555 ha, con fines de seguridad y defensa nacional.
- Como las áreas solicitadas en titulación colectiva se superponían parcialmente con las áreas reclamadas por la Gobernación del Valle

y por la Armada Nacional, el Consejo comunitario acordó con los actores involucrados excluir temporalmente de la solicitud de titulación colectiva las áreas en controversia, mientras se adelantaban los procesos de concertación previstos en parágrafo segundo del artículo 22 del Decreto 1745 de 1995.

- Sobre la base de este acuerdo, el Incora expidió la Resolución 0047 de 2003, mediante la cual adjudicó al Consejo comunitario de La Plata - Bahía Málaga, los territorios colectivos ocupados por la comunidad en una extensión de 7.714 ha, para atender 53 familias afrocolombianas.
- Posteriormente el Incoder adelantó un detallado estudio sobre la situación jurídica de los predios ubicados en las zonas de Bahía Málaga, Juanchaco y Ladrilleros, con el objeto de definir la viabilidad de aplicación de las disposiciones contenidas en las leyes 55 de 1966 y 70 de 1993.
- Como resultado de este estudio de títulos, se encontró que la misma Ley 55 en su artículo 9 había dejado a salvo los derechos territoriales de los antiguos moradores (comunidades negras e indígenas asentadas tradicionalmente en la zona), y en consecuencia la Gobernación debía respetar estos derechos al momento de hacer las titulaciones, ventas o cesiones del área.

Sobre la base de estas precisiones jurídicas, el Incoder continuó el trámite de la solicitud de titulación colectiva del Consejo comunitario, aplicando para ello el procedimiento previsto en el Decreto 1745 de 1995; mediante la Resolución 2802 del 13 de diciembre del 2012 decidió ampliar el título colectivo ya adjudicado al Consejo comunitario La Plata – Bahía Málaga, con una nueva extensión de 30.323 hectáreas, para atender a 100 familias afrocolombianas. El título colectivo ampliado quedó con una extensión total de 38.037 ha, para atender a 153 familias afrocolombianas y hasta la fecha no ha sido impugnado.

Los procedimientos de deslinde de los territorios colectivos afrocolombianos adjudicados

El procedimiento de delimitación o deslinde de los predios que acrediten propiedad privada dentro de los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras, se rige por la disposición prevista en el parágrafo del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y se tramita por el procedimiento establecido en el Decreto 2663 del mismo año, modificado por el procedimiento único agrario contenido en el Decreto 902 del 2017.

La Ley 160 establece un supuesto para la procedencia del proceso de deslinde: la existencia de predios privados dentro de los territorios colectivos, pues su objeto es delimitarlos; igualmente supone la existencia de un título colectivo. La norma citada señala:

Artículo 48, Ley 160 de 1994. Parágrafo. Para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, el Incora podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares.

Artículo 34, Decreto 2663 de 1994. Procedencia Y objeto. Los procedimientos de deslinde de las tierras de resguardos indígenas y de las adjudicadas a las comunidades negras, se adelantarán respecto de aquellos terrenos que pertenecieren al dominio privado de los particulares, para efectos de asegurar la protección aquellos bienes y los derechos que sobre ellos tengan las comunidades respectivas, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, las leyes 21 de 1991, y 70 de 1993. Y demás disposiciones que las complementen.

No obstante, y a pesar de que este procedimiento se encuentra vigente desde 1994, su aplicación en estos últimos 28 años ha sido muy escasa; solo se han adelantado dos procesos de deslinde relacionados con los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó, así:

Tabla 29. **Procesos de deslinde de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó**

No.	Consejo comunitario	Hectáreas adjudicadas	Hectáreas deslindadas	Resolución	Fecha
1	Consejo comunitario de Curvaradó	46.084 ha	94 predios deslindados, 3.291 ha	2424	10 de septiembre de 2007
2	Consejo comunitario de Jiguamiandó	54.973 ha	62 predios deslindados, 3.102 ha	2159	24 de agosto de 2007
Total		101.057	156 predios, 6.393 ha		

En efecto, mediante las resoluciones 0702 y 0703 del 22 de marzo de 2006, el Incoder ordenó adelantar los procedimientos de deslinde de los consejos comunitarios citados, para delimitar los predios de propiedad particular acreditados conforme a las leyes 200 de 1936 y 160 de 1994.

Deslinde del Consejo comunitario del Río Curvaradó. Este proceso concluyó con la expedición de la resolución 2424 de 2007, la cual estableció que dentro del territorio colectivo adjudicado existían noventa y cuatro títulos legítimos que acreditaban propiedad privada, con una extensión de 3.291 ha con 170 m², los cuales fueron efectivamente deslindados; el título colectivo quedó con un área definitiva de 42.793 ha.

Deslinde del Consejo comunitario del Río Jiguamiandó. El proceso concluyó con la expedición de la resolución 2159 de 2007, la cual estableció que dentro del territorio colectivo existían sesenta y dos títulos que acreditaban propiedad privada, sobre una extensión de 3.102 ha con 9.132 m², los cuales fueron efectivamente deslindados; el título colectivo quedó con un área definitiva de 51.871 h.

En resumen, en los procesos de delimitación de territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó, se deslindaron 156 predios que efectivamente acreditaron propiedad privada sobre un área total de 6.393 hectáreas.

La destinación de bienes objeto de extinción del dominio para la titulación de los territorios colectivos afrocolombianos

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 91 de la Ley 1708 de 2014 y 109 de la Ley 1753 del 2015, también son tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras aquellas 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 de las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el artículo 109 de la Ley 1753, ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, ordena que los predios de extinción del dominio bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), se destinen a la dotación de tierras a esta población. Sin embargo, a 2022 se presentaban muy pocos y precarios avances en ese sentido, por lo que se considera prioritaria la formulación de un plan de acción con metas, indicadores y presupuestos, para ejecutar el artículo 109.

Títulos colectivos que han sido objeto de despojo y ocupaciones irregulares con posterioridad a su adjudicación

Entre los títulos colectivos expedidos en el periodo 1996 – 2022, es importante analizar algunos que han sido objeto de despojo físico o jurídico con posterioridad a su adjudicación; estos actos de despojo se han dado por parte de actores armados o empresariales que, utilizando la fuerza y la violencia, o estrategias jurídicas, se han apropiado irregularmente de los territorios colectivos adjudicados. Se revisarán cuatro casos emblemáticos:

- El caso de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó.
- El caso del Consejo comunitario de Alto Mira y Frontera.

- El caso de los consejos comunitarios de Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Bracitos y Amazonas.
- El caso del Consejo comunitario de Acadesán.

El despojo violento de los territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó. Este es, quizás, el más visible, emblemático y aberrante caso de despojo violento de territorios colectivos, porque implicó la gestación de una alianza criminal entre empresarios palmicultores, grupos paramilitares y agentes institucionales, para poner en marcha un proyecto agroindustrial de cultivos de palma de aceite y ganadería extensiva.

En efecto, entre 1997 y 2001 las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó, localizadas en jurisdicción de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién - Chocó, fueron víctimas de asesinatos y desaparición de una parte importante de sus líderes, destrucción de viviendas, caseríos y poblados, desplazamiento forzado, afectación a la vida comunitaria y a la infraestructura económica, social y cultural, y deterioro de los recursos naturales en una extensión superior a las cien mil hectáreas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó.

Además de la violencia y el desplazamiento forzado, se recurrió a diversas estrategias jurídicas que lograsen dar apariencia de legalidad a la usurpación de los territorios colectivos.

En 1999, en medio del desplazamiento forzado de que eran víctimas, las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó firmaron con el Gobierno nacional un acuerdo para retornar a sus asentamientos tradicionales; se acordó así la titulación colectiva de los territorios ancestrales, mediante la aplicación de las disposiciones previstas en el Artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, en la Ley 70 de 1993 y en el Decreto 1745 de 1995.

Entre octubre de ese mismo año y noviembre de 2000, el Incora - Chocó, adelantó el proceso de titulación colectiva con el que se adjudicaron al Consejo comunitario de Curvaradó 46.084 hectáreas y al Consejo comunitario de Jiguamiandó 54.973. Así, estas tierras que

hasta ese momento eran consideradas baldías, se convirtieron en Tierras comunales de grupos étnicos, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Con los títulos expedidos, en el año 2001 las comunidades intentaron retornar a sus territorios, pero se encontraron con el hecho de que un grupo de empresarios palmicultores y ganaderos, con el apoyo de las organizaciones paramilitares, se había apropiado de sus territorios colectivos y había puesto en marcha un macro proyecto empresarial de palma de aceite y ganadería extensiva.

Entre 2001 y 2004, los empresarios diseñaron una estrategia criminal orientada a darle visos de legalidad al despojo y pretendieron justificar sus ocupaciones ilegales, alegando que sus proyectos se ejecutaban en predios de propiedad privada expedidos antes de la vigencia de la Ley 70 de 1993.

Con esta estrategia, paramilitares y empresarios ya se habían apropiado irregularmente de 35.736 ha, de las 105.000 adjudicadas por el Incora a las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó, mediante las siguientes acciones:

- La compraventa de 156 títulos de propiedad privada de campesinos afrocolombianos de la región, adjudicados como baldíos, que sumaron 6.393 hectáreas. Estas compraventas fueron irregulares porque configuran una acumulación indebida de baldíos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994.
- La compraventa de 130 títulos individuales adjudicados como baldíos a campesinos afrocolombianos, que fueron registrados extemporáneamente por parte de los empresarios para acreditar con ellos propiedad privada dentro de los títulos colectivos. Sumaron 2.000 hectáreas.
- La presentación de diez títulos de propiedad privada falsos (con una extensión aproximada de 10.506 ha), con los cuales se pretendió acreditar propiedad privada dentro de los títulos colectivos. La falsedad de estos títulos se estableció porque excedían el área máxima adjudicable de 450 hectáreas, porque no fueron expedidos por el

Incora en 1991 antes de la vigencia de la Ley 70 de 1993, como se argumentaba, y porque fueron inscritos extemporáneamente, en el año 2003, cuando aparentemente habían sido expedidos en 1991.

- La pretendida acreditación de propiedad privada de cinco títulos (17.000 ha) dentro de los territorios colectivos, aparentemente acreditados irregularmente en sus extensiones por el fenómeno jurídico de la accesión en donde, por ejemplo, un predio adjudicado por 18 hectáreas acrece su extensión en 5.870 hectáreas.

Ante la magnitud del desplazamiento y del despojo, y por solicitud de las propias comunidades afectadas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (que ya les había otorgado medidas cautelares a estas comunidades), en 2004 el Gobierno nacional ordenó al Incoder la realización de una visita de verificación a los territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó, para caracterizar las condiciones del despojo.

Entre octubre y noviembre de ese año se realizó la visita y se documentó el despojo, al igual que las condiciones de desplazamiento y de confinamiento que afectaban a las comunidades. La Gerencia del Instituto solicitó a la Fiscalía General de la Nación las investigaciones penales correspondientes y a la Superintendencia de Notariado y Registro la revocatoria de los folios de matrícula fraudulentos.

Entre los años 2005 y 2007, y sobre las conclusiones y recomendaciones del informe de verificación, diversas agencias del Estado adoptaron medidas para poner fin al proyecto palmicultor y restituir los territorios despojados a las comunidades negras. Ante las dificultades para la restitución, la Corte Constitucional impartió diversas órdenes al Incoder entre 2010 y 2012, para identificar las condiciones de ocupación y explotación de los territorios colectivos. A pesar de estas órdenes, el proceso de restitución de los territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó no había avanzado en 2022.

El despojo violento de los territorios colectivos de Alto Mira y Frontera. Después de un largo proceso iniciado con la vigencia

de la Ley 70 en 1993, el Consejo comunitario de Alto Mira y Frontera (ubicado en las cuencas media y alta del río Mira, Tumaco – Nariño, en la frontera con la República del Ecuador), recibió la titulación colectiva de sus territorios ancestrales, mediante las resoluciones 397 del 08 de marzo de 2005 y 525 del 02 de marzo de 2006.

El territorio colectivo, titulado sobre una extensión de 24.790 hectáreas, representó un homenaje en memoria del señor Francisco Hurtado (q.e.p.d), quien fue el primer representante legal del Consejo comunitario, asesinado en el territorio en 1997 cuando realizaba el censo de las comunidades para la solicitud de titulación colectiva ante el Incora.

A partir de la titulación colectiva en 2006, el Consejo comunitario, a través de su Junta Directiva y con el apoyo de la Red de Consejos Comunitarios de Nariño (Recompaz), y de la Pastoral social de la Iglesia Católica de Tumaco, puso en marcha su plan de etnodesarrollo, basado en las prácticas tradicionales de producción, y ejerció la administración y el control de su territorio.

Sin embargo, a inicios de la segunda década del siglo XXI, en el territorio colectivo irrumpieron las FARC–EP no solo para ejercer control territorial imponiendo autoridades paralelas a los consejos comunitarios, sino también para promover un proceso de repoblamiento y colonización con personas ajenas a la comunidad, provenientes de Caquetá, Meta y Putumayo.

El resultado de este proceso ha sido el despojo de al menos 5.000 hectáreas del territorio colectivo adjudicado y el asesinato de algunos de sus líderes, entre ellos Genaro García quien, para el 3 de agosto del 2015 cuando fue asesinado por oponerse a los procesos de repoblamiento del territorio y la imposición de autoridades distintas al Consejo comunitario, también ejercía como representante legal del mismo.

Caso emblemático del título colectivo del Consejo comunitario Alto Mira y Frontera	
Acto administrativo de adjudicación	Resolución Incoder No. 00397 del 8 de marzo de 2005 y Resolución 0525 de 2006, por la cual se resuelven los recursos de reposición presentados contra la Resolución 00397 del 8 de marzo de 2005.
Ubicación	Cuencas media y alta del río Mira y cuencas de los ríos Mataje y Nulpe, Tumaco - Nariño.
Comunidades que lo integran Las veredas Vueltas de Candelillas, Imbilí Carretera, La Balsa, Achotal, Panal, Pambilar, San Juan río Mira, Imbilí Miras Palmas, Imbilí La Vega, Imbilí La Loma, Imbilí San Agustín, Chimbusal, La Honda, Tulmo, San Antonio de Curay, Bajo Pusbí, Alto Pusbí, San Francisco, Pañambí, Tiestería, Rastrojada, La Cortina, Sonadora, Restrepo, Palo Seco, Pital Piragua, San Lorenzo, Yarumal, El Coco, Aduana, el Playón, Payón Ballenato, Casas Viejas, Alcuán, La Junta, La María, Mata de Plátano, Bayanviendo y Las Brisas.	
Población	6.784 personas distribuidas en 1.327 familias
Extensión	Veinticuatro mil setecientos noventa hectáreas con cuatro mil quinientos treinta y siete metros cuadrados (24.790 ha con 4. 537 m2).
Naturaleza de las tierras	Tierras baldías, rurales y ribereñas, ocupadas colectivamente en forma histórica y ancestral por comunidades negras.
Caracterización del territorio colectivo: Despojo territorial /situación de ocupación entre el Consejo comunitario solicitante y las empresas palmicultoras de Tumaco: Palmas Oleaginosas Salamanca S.A.	

El despojo jurídico de los territorios colectivos de Mayorquín, Raposo, Anchicayá, y Bracitos y Amazonas

En el año de 1999, el Incora adjudicó en propiedad colectiva territorios ancestralmente ocupados a los consejos comunitarios de los ríos Mayorquín, Raposo, Anchicayá, y Bracitos y Amazonas, del Distrito de Buenaventura - Valle del Cauca, sobre una extensión total de 60.398 hectáreas, para atender a 1.133 familias afrodescendientes. Esta titulación incluyó la totalidad de las cuencas de los ríos Raposo, Mayorquín y

Anchicayá, otorgándoles la naturaleza jurídica de Tierras comunales de grupos étnicos, inembargables, imprescriptibles e inajenables.

Dicho lo anterior, es importante señalar que durante el trámite de la titulación colectiva no se presentaron oposiciones, no se reportaron terceros ocupantes en el territorio y ninguna persona natural o jurídica alegó tener títulos de propiedad privada dentro del mismo. Las resoluciones del Incora que adjudicaron los títulos colectivos nunca fueron demandadas: a 2022 estaban ejecutoriadas y en firme, y las inscripciones en los folios de matrícula vigentes.

Sin embargo, en 2019, veinte años después, apareció en los territorios colectivos la sociedad comercial denominada Tangara Forest S.A.S. Zomac, alegando ser propietaria de dos predios dentro de los territorios colectivos, con una extensión total de 14.200 hectáreas.

Se trataba de los predios Loma de Auca, identificado con el folio de matrícula 372-20569 de la ORIP de Buenaventura, con un área de 10.500 hectáreas, y del predio Playa de Chuchas, folio de matrícula 372-20568 de la misma ORIP, con un área de 3.700 hectáreas. Según Tangara Forest, los predios de su propiedad se traslapaban o superponían totalmente con los territorios colectivos adjudicados.

Ante esta situación, los consejos comunitarios afectados realizaron un estudio jurídico de los presuntos títulos de propiedad. Se concluyó que la sociedad comercial no acreditaba propiedad privada sobre las 14.200 hectáreas, dentro de los territorios colectivos, por dos razones:

Primero, porque los títulos de los predios Lomas de Auca y Playas de Chuchas no acreditaban propiedad privada conforme a las previsiones de los artículos 3 de la Ley 200 de 1936 y 48 de la Ley 160 de 1994, dado que sus orígenes, derivados de las escrituras números 70 de 1881 y 27 de 1884, “son una falsa tradición que nunca fue saneada”.

Segundo, porque los terrenos que conformaban dichos predios en 2019, no eran terrenos baldíos de la Nación ni propiedad privada de Tangara Forest S.A.S Zomac. Eran tierras de propiedad colectiva de los consejos comunitarios de Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Bracitos y Amazonas, adjudicados por el Incora mediante las resoluciones 2.535 de 1999; 3.304 de 1999; 2.197 de 2002 y 1.175 de 2002 res-

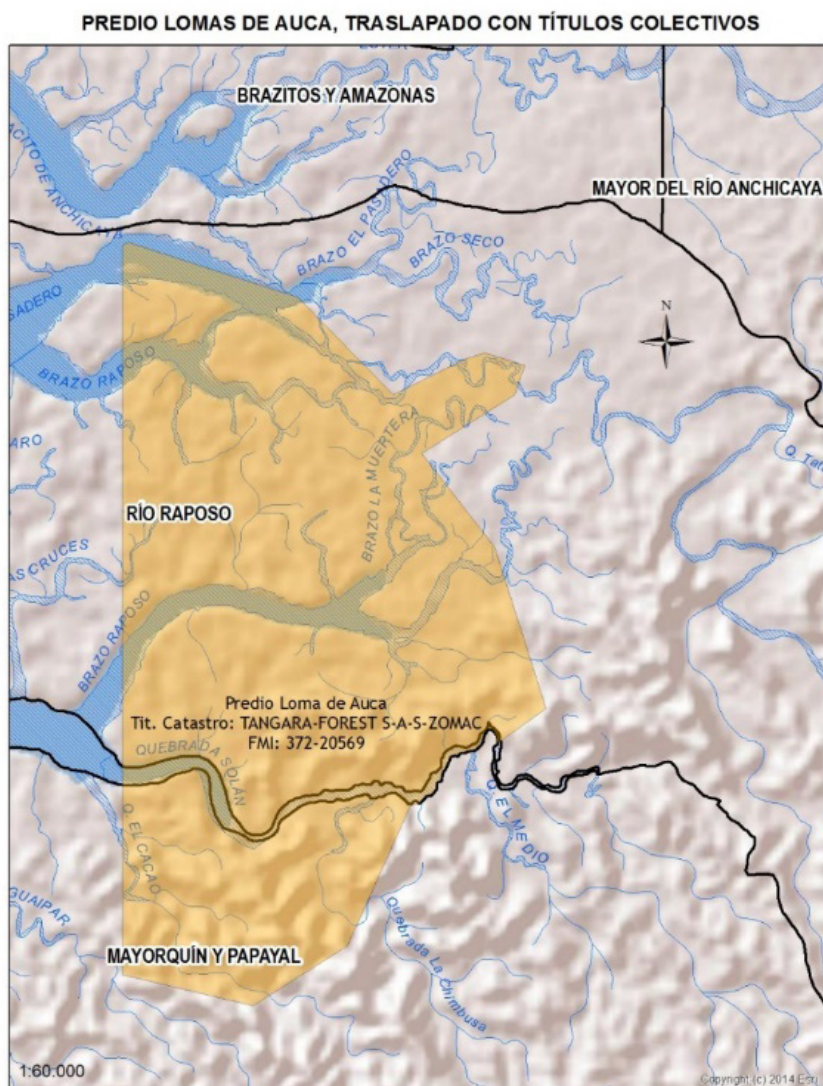
pectivamente, los cuales se encontraban debidamente inscritos bajo los folios de matrícula números 372-34333, 372-34282 y 372-37716, respectivamente, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Buenaventura.

No obstante, sobre la base de estos presuntos títulos de propiedad privada, se vienen desarrollando diferentes actos de disposición que involucran los territorios colectivos así:

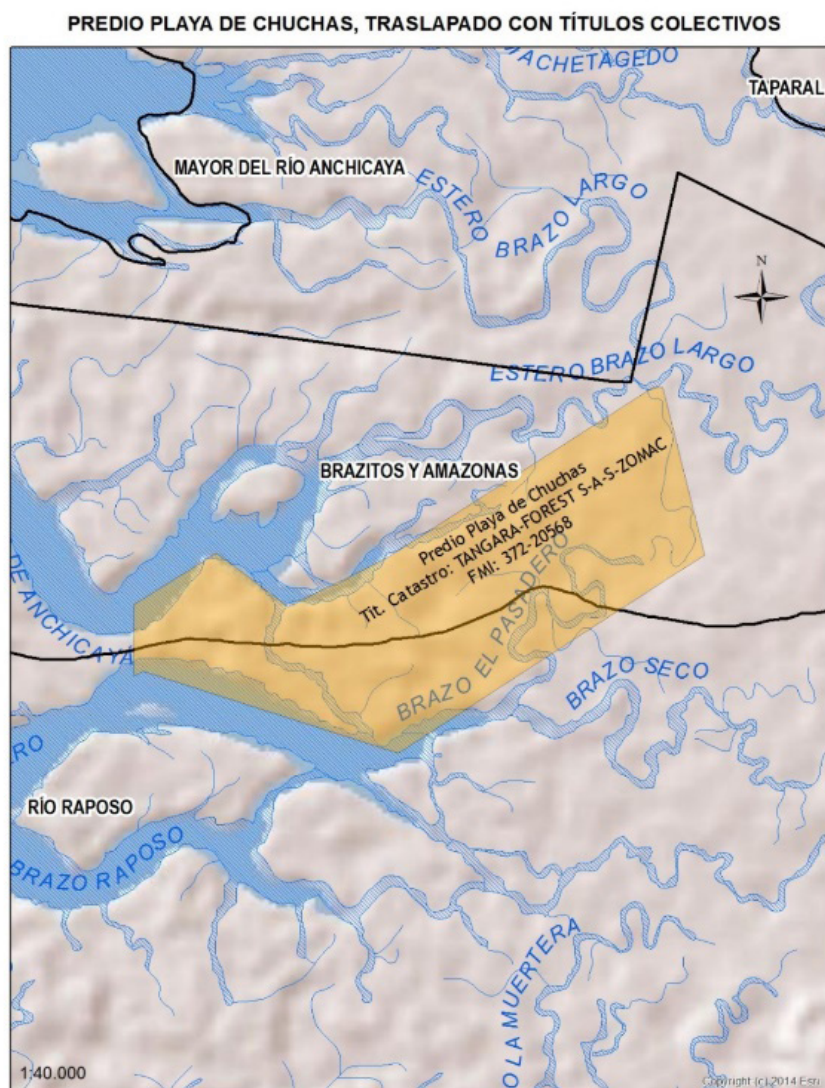
- En el año 2013, cuando la titulación colectiva tenía más de 14 años de vigencia, el señor Oscar Javier Peláez González, mediante Escritura Pública No. 1509 del 28 de junio del 2013, actualizó los linderos, la cabida y los nombres de los predios, señalando que el predio Lomas de Auca tiene una extensión de diez mil quinientas hectáreas y el predio Playas de Chucas – Chucheros, tiene una extensión de tres mil setecientas hectáreas, para un total de 14.200 ha, pese a que en los antecedentes registrales no existe justificación técnica ni jurídica para determinar esas áreas.
- En el año 2018 el señor Oscar Javier Peláez González conformó la sociedad comercial Tangara Forest S.A.S. Zomac y a ella le vendió los presuntos títulos de propiedad sobre las 14.200 hectáreas.
- En el año 2019, Tangara Forest suscribió con la empresa Biofix Consultoría, un contrato de compraventa de bonos de carbono que involucra 14.200 hectáreas de bosques, incluyendo las áreas de mangle rojo de los territorios colectivos.

Lo descrito pone en cuestión no solo la validez y legitimidad de los títulos colectivos de los consejos comunitarios de Raposo, Mayorquín, Anchicayá, Bracitos y Amazonas, sino que, además, afecta la seguridad jurídica y los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia, titulares de los territorios colectivos.

Mapa 5. **Predio Lomas de Auca, traslapado con títulos colectivos**



Mapa 6. **Predio Playa de Chuchas, traslapado con títulos colectivos**



El despojo jurídico de los territorios colectivos de Aca-desán. El Consejo comunitario de la Asociación Campesina del Río San Juan (Acadesán), ubicado en las cuencas media y baja del río San Juan, municipios de Litoral del San Juan, Sipí y Nóvita (Chocó), y en los municipios de Buenaventura, Bolívar y El Dovio (Valle del Cauca), recibió en 2001 la titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

Esta titulación colectiva se realizó mediante la Resolución Incora 2702 de 2001, sobre una extensión total de 683.591 ha, para atender a 2.577 familias afrocolombianas.

Durante el trámite, adelantado entre 1999 y el 2001, no se presentaron oposiciones, no se reportaron terceros ocupantes en el territorio, ninguna persona natural o jurídica alegó tener títulos de propiedad privada dentro de los territorios colectivos; la Resolución que adjudicó los títulos colectivos nunca fue demandada y a 2022 se encontraba ejecutoriada y con matrícula vigente.

Sin embargo, 15 años después, en 2016, llegó la sociedad comercial denominada Proyecto Horizontes Verdes S.A.S., identificada con NIT 9008055570, alegando ser propietaria de un predio dentro de los territorios colectivos adjudicados al Consejo comunitario, con extensión de 32.450 ha, inscrito bajo el folio de matrícula 184-9929 de la ORIP de Istmina – Chocó. Al estudiar el folio y la tradición del presunto título de propiedad privada, se encontraron las siguientes anotaciones:

- La sociedad Horizontes Verdes aparece inscrita como el actual propietario del predio, por compra a la Sociedad Desarrollo e Inversiones Progreso Verde S.A.S., NIT 9006153128, mediante la escritura pública 1000 del 22 de julio de 2016, otorgada en la Notaría 20 de Bogotá D.C.
- La Sociedad Progreso Verde, a su vez, adquirió el inmueble por compra a Jorge Andrés Córdoba Carvajal (cédula de ciudadanía 1130608819) y a Evelio Arias Marín (cédula de ciudadanía 16625358), protocolizada mediante escritura número 1142 del 26 de junio del 2013, otorgada en la Notaría 28 de Bogotá, D.C.

- Los señores Jorge Andrés Córdoba Carvajal y Evelio Arias Marín adquirieron el predio de Elvar Córdoba Delgado (cédula de ciudadanía 16447208), mediante escritura 4153 del 23 de octubre del 2008, otorgada en la Notaría 21 de Cali.
- El señor Elvar Córdoba Delgado, a su vez, adquirió el predio por adjudicación individual de baldíos que le hiciera el Incora - Valle del Cauca, mediante la Resolución 1326 del 10 de febrero de 1990.

Se concluye que este presunto título de propiedad privada sobre 32.500 hectáreas dentro del territorio colectivo de Acadesán, no acredita propiedad privada por las siguientes razones:

- La presunta Resolución 1326 de 1990, mediante la cual el Incora adjudicó al señor Elvar Córdoba Delgado 32.500 hectáreas nunca fue expedida. El Incoder y la ANT han certificado la inexistencia de dicha Resolución, así como del expediente y de los planos cartográficos que le sirven de soporte.
- La presunta Resolución sería ilegal, porque excedía el área máxima adjudicable. Para la presunta fecha de expedición (febrero de 1990), este máximo era de 450 hectáreas, de acuerdo con las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988, vigentes para la época. Así, adjudicar como baldío a una persona natural un predio de 32.500 hectáreas, bajo los criterios de la ocupación previa y la explotación económica de por lo menos las dos terceras partes, era técnica y jurídicamente imposible.
- Por último, la presunta Resolución presenta registro extemporáneo porque aparentemente fue expedida en 1990, pero se inscribió en el 2005, quince años después; en consecuencia, nunca se le transfirió el dominio al aparente adjudicatario. Para entonces las tierras ya eran de Acadesán, tituladas colectivamente por el Incora mediante la Resolución 2702 del 21 de diciembre de 2001, bajo el folio de matrícula inmobiliaria número 184-8594 del 4 de febrero del 2002.

Por tanto, se recomienda solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro revocar la inscripción de este título falso que continúa vigente y formular por parte del Consejo comunitario y de la ANT las denuncias penales, para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones que correspondan, de acuerdo con sus competencias.

Tabla 30. **Cuatro casos emblemáticos que reflejan el despojo**

No.	Consejo comunitario	Ubicación	Resolución	Hectáreas tituladas	Hectáreas despojadas
1	Consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó	Riosucio y Carmen del Darien - Chocó	2809 y 2801 del 22 de noviembre de 2000	100.000	35.736, 35% del territorio adjudicado
2	Consejo comunitario de Alto Mira y Frontera	Tumaco - Nariño	397 del 8 de marzo de 2005, 525 del 2 de marzo de 2006	24.790	5.000, 25% del territorio adjudicado
3	Consejos comunitarios de Mayorquín, Raposo, Anchicayá, y Bracitos y Amazonas	Buenaventura, Valle del Cauca	2535 del 24/11/1999, 3304 del 29/12/1999, 2197 del 03/12/2002, 1175 del 16/07/2002	60.398	14.500, 30% del territorio adjudicado
4	Consejo comunitario de Acadesán	Sipí, Litoral del San Juan, Nóvita - Chocó y Buenaventura, Bolívar, El Dovio - Valle.	2702 del 21 de diciembre de 2001	683.591	33.000, 5% del territorio adjudicado
Total				868.779	88.236

TÍTULOS COLECTIVOS EN TRÁMITE EN LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Distribución regional, departamental y municipal de las solicitudes de titulación colectiva en trámite

De acuerdo con las bases de datos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a agosto de 2022 se encontraban en trámite 407 solicitudes de titulación colectiva, que representan un área total aproximada de 808.262 ha, cuyos solicitantes son consejos comunitarios integrados por 60.732 familias afrocolombianas.

La distribución territorial por regiones, muestra que el mayor número de solicitudes de titulación colectiva corresponde a la región Caribe y específicamente a los departamentos de Atlántico, Bolívar, La Guajira, Cesar, Magdalena, Córdoba y Sucre, con 171 solicitudes sobre una extensión aproximada de 307.201 ha, para atender a 29.231 familias afrocaribeñas. Estas solicitudes equivalen al 44% del total nacional:

Tabla 31. **Títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras - región Caribe**

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Atlántico	14	4.960	1.585
2	Bolívar	46	136.783	10.908
3	Cesar	31	116.922	4.303
4	Córdoba	11	17.842	1.854
5	La Guajira	47	12.401	6.221
6	Magdalena	18	17.825	4.185
7	Sucre	4	468	175
Total		171	307.201	29.231

En los valles interandinos, las solicitudes de titulación colectiva que se tramitan en la ANT ascienden a 139, equivalentes al 36% del total nacional. Están ubicadas principalmente en el Norte del Cauca, en la

zona andina del Valle del Cauca, en la zona andina de Nariño y en los municipios andinos del Carmen de Atrato y San José del Palmar en el Chocó, con una extensión aproximada de 426.898 ha, para atender a 24.636 familias afrocolombianas:

Tabla 32. Títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras – Valles interandinos

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Cauca	37	210.160	9.995
2	Chocó	8	24.380	2.261
3	Nariño	7	21.247	545
4	Valle del Cauca	87	171.111	11.835
Total		139	426.898	24.636

En las regiones de la Orinoquia y la Amazonia, que corresponden a los departamentos de Putumayo, Arauca, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Casanare, Meta, Guainía y Vichada, se tramitan 55 solicitudes equivalentes al 13% del total nacional, con una extensión aproximada de 40.337 ha, para atender a 2.477 familias afrocolombianas:

Tabla 33. Títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras – regiones Orinoquia y Amazonia

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Arauca	7	605	321
2	Caquetá	1	62	18
3	Casanare	1	8.630	21
4	Guaviare	8	17.969	519
5	Putumayo	37	10.119	1.511
6	Vichada	1	2.952	87
Total		55	40.337	2.477

En la región Central del país, que corresponde a los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Tolima, Huila, Quindío, Santander y Norte de Santander, se tramitan 42 solicitudes de titulación colectiva, equivalentes al 10% del total nacional, con una extensión aproximada de 33.826 ha, para atender a 4.387 familias afrocolombianas:

Tabla 34. Títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras - región Central

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Antioquia	32	31.224	3.133
2	Boyacá	1	129	230
3	Caldas	1	255	417
4	Huila	1	310	27
5	Norte de Santander	1	400	54
6	Quindío	4	599	330
7	Santander	1	659	179
8	Tolima	1	250	17
Total		42	33.826	4.387

La distribución territorial de las solicitudes de titulación colectiva por departamentos y municipios puede encontrarse en la tabla y el mapa siguientes:

Tabla 35. Distribución territorial de los títulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras a 2022

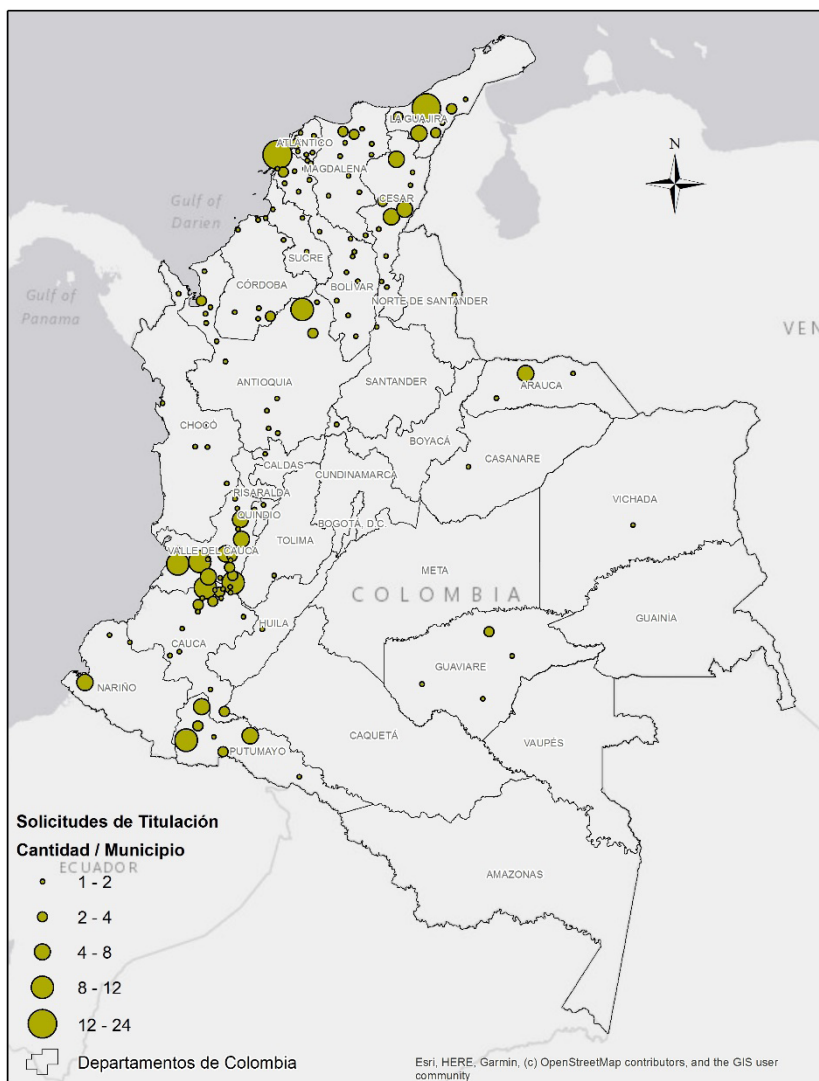
No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Antioquia	32	31.224	3.133
2	Atlántico	14	4.960	1.585
3	Arauca	7	605	321
4	Bolívar	46	136.783	10.908
5	Boyacá	1	129	230
6	Caldas	1	255	417

La Revolución Agraria Afrocolombiana

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
7	Caquetá	1	62	18
8	Casanare	1	8.630	21
9	Cauca	37	210.160	9.995
10	Cesar	31	116.922	4.303
11	Chocó	8	24.380	2.261
12	Córdoba	11	17.842	1.854
13	Guaviare	8	17.969	519
14	La Guajira	47	12.401	6.221
15	Huila	1	310	27
16	Magdalena	18	17.825	4.185
17	Nariño	7	21.247	545
18	Norte de Santander	1	400	54
19	Putumayo	37	10.119	1.511
20	Quindío	4	599	330
21	Santander	1	659	179
22	Sucre	4	468	175
23	Tolima	1	250	17
24	Valle del Cauca	87	171.111	11.835
25	Vichada	1	2.952	87
Total		407	808.262	60.731

Mapa 7. Distribución territorial de las solicitudes en trámite en la ANT - 2022

Cantidad de solicitudes por municipio



La naturaleza jurídica de las tierras involucradas en las solicitudes de titulación colectiva

Sobre la naturaleza jurídica de las tierras solicitadas, es importante precisar que 184 casos, equivalentes al 47% del total, corresponden a baldíos de la Nación y suman un área aproximada de 693.225 ha, para atender a 31.098 familias afrocolombianas, tal como puede verse en la tabla 36. Estas cifras contradicen la tesis de que la Política de territorialidad afrocolombiana no avanza en la última década, porque ya no quedan terrenos baldíos para titular en el país.

También se muestra que 223 de las 407 solicitudes, equivalentes al 53% del total, corresponden a compra de tierras y suman un área aproximada de 115.037 ha, para atender a 29.634 familias afrocolombianas:

Tabla 36. **Naturaleza jurídica de las tierras solicitadas en titulación colectiva entre 1996 y 2022**

No.	Modalidad	Títulos	Hectáreas	Familias
1	Solicitudes de compra de tierras	223	115.037	29.634
2	Solicitudes de titulación de baldíos	184	693.225	31.098
Total		407	808.262	60.732

Estas cifras indican la necesidad de fortalecer técnica y financieramente el Programa especial de compra de tierras para comunidades negras, creado por la Ley 812 del 2003. En efecto, en los 20 años de vigencia del Programa se han comprado cerca de cuarenta predios (con una extensión aproximada de seis mil ciento noventa y cinco hectáreas para atender a 4.492 familias), gestión que equivale a menos del 5% del área total solicitada, la que asciende desde hace aproximadamente una década a más de ciento quince mil hectáreas.

Ello muestra que los resultados no han sido los mejores y podría hablarse, sin lugar a dudas, de dos décadas (2003 – 2023) pérdidas en materia de compra de tierras para las comunidades negras, afro-

colombianas, raizales y palenqueras del país. La información sobre las solicitudes de titulación colectiva en trámite que requieren compra de tierras, puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 37. Solicitudes de compra de tierras en la Agencia Nacional de Tierras

No.	Departamentos	Expedientes	Hectáreas	Familias
1	Antioquia	24	12.601	2.435
2	Atlántico	10	3.722	1.302
3	Arauca	7	429	279
4	Bolívar	15	17.435	2.723
5	Boyacá	1	129	230
6	Cauca	22	26.651	6.325
7	Cesar	5	1.866	533
8	Chocó	3	1.763	790
9	Córdoba	9	5.052	739
10	Guaviare	3	3.213	202
11	La Guajira	41	9.229	5.728
12	Huila	1	310	27
13	Magdalena	6	3.790	992
14	Nariño	2	476	68
15	Norte de Santander	1	400	54
16	Putumayo	5	3.248	184
17	Quindío	4	599	330
18	Santander	1	659	179
19	Sucre	2	440	126
20	Tolima	1	250	17
21	Valle del cauca	60	22.775	6.471
Total		223	115.037	29.734

Estado de avance de las solicitudes de titulación colectiva en trámite en la Agencia Nacional de Tierras

El análisis del estado de las solicitudes de titulación colectiva que se encuentran en trámite, da cuenta de las actuaciones administrativas de la ANT desde su radicación hasta la entrega del título colectivo a la comunidad. Se trata, entonces, de establecer en cuál de las etapas procesales previstas en el Decreto 1745 de 1995, se encuentran en la actualidad las 407 solicitudes de titulación colectiva formuladas.

En ese sentido, se debe recordar cuáles son las actuaciones administrativas que la Agencia está obligada a realizar y los términos procesales en que deben cumplirse, para tramitar con eficiencia, eficacia, economía y celeridad las solicitudes de titulación colectiva, tal como lo ordena el artículo 12 de la Ley 70 de 1993.

Los consejos comunitarios presentan las solicitudes de titulación colectiva ante la ANT, acompañada del acta de constitución del consejo comunitario; la constancia de inscripción del consejo comunitario ante la alcaldía municipal respectiva; el acta de la asamblea extraordinaria del consejo comunitario, donde autoriza al representante legal para presentar la solicitud de titulación; el informe de la junta del consejo comunitario y el plano a mano alzada del territorio solicitado, así como los demás documentos establecidos en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995.

Una vez presentada la solicitud se inicia la competencia procesal de la ANT que, de acuerdo con los artículos 4 al 18 de la Ley 70 y con el Decreto 1745 de 1995, debe adelantar las siguientes actividades procesales:

Primera. Recibida la solicitud, la ANT debe proceder inmediatamente a su revisión, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995; si la encuentra ajustada a derecho, procede a su radicación y a la apertura del expediente.

Si falta algún documento o alguno de los documentos aportados está incompleto, o resulta insuficiente, deberá proceder inmediatamente a devolver la solicitud para que el interesado subsane la solicitud.

Segunda. Si la solicitud cumple a cabalidad con los requisitos establecidos, dentro de los cinco días siguientes a su radicación la ANT debe proferir el auto de aceptación y ordenar la iniciación del trámite y de la etapa publicitaria (artículo 21 del Decreto 1745 de 1995).

Tercera. Después de expedido el auto de aceptación de la solicitud, la ANT debe realizar la etapa publicitaria de dicho auto, consistente en divulgarlo en una emisora radial con sintonía en la región y publicar avisos de la solicitud durante cinco días hábiles, en las oficinas de la Agencia en los niveles nacional y regional, en la alcaldía municipal y en la inspección de Policía donde se ubique el territorio.

Cuarta. Cumplida la etapa publicitaria del auto de aceptación de la solicitud, la ANT debe expedir, dentro de los diez días siguientes, la resolución motivada mediante la cual ordena la práctica de la visita técnica a la comunidad negra interesada, para realizar los estudios socioeconómicos, jurídicos, etnohistóricos, demográficos y de tenencia de tierras, y realizar los levantamientos topográficos del territorio objeto de titulación colectiva.

Quinta. Una vez expedida la resolución que ordena la visita técnica, la ANT debe proceder a notificarla personalmente al representante legal del consejo comunitario solicitante, al Procurador agrario de la jurisdicción y a los colindantes, y también debe publicar los edictos por cinco días hábiles en las oficinas nacional y regional de la Agencia, en la alcaldía municipal y en la inspección de Policía donde se ubique el territorio.

Sexta. En la fecha señalada en la resolución que ordenó la visita, los funcionarios o contratistas de la ANT deben practicarla, para delimitar el territorio objeto de titulación colectiva; recopilar información sobre la comunidad; hacer los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras; resolver los conflictos con otras comunidades negras, indígenas o campesinas, y determinar la presencia de terceros ocupantes.

Séptima. Dentro de los 30 días siguientes a la visita técnica, los funcionarios o contratistas deberán elaborar el informe técnico de la misma, con los siguientes contenidos: descripción física el territorio objeto de

titulación colectiva; aspectos etnohistóricos de la comunidad; descripción sociocultural; descripción demográfica; aspectos socioeconómicos; tenencia de tierras: características de la tenencia y tipo de explotación; plano y linderos técnicos; estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación; alternativas para resolver la situación de campesinos que pudieran afectarse con la titulación; otros aspectos que se consideren de importancia; conclusiones y recomendaciones.

Octava. Dentro de los 30 días siguientes a la presentación y aprobación del informe de la visita técnica, la ANT deberá enviar al representante legal del consejo comunitario una copia integral del mismo, para su consideración y observaciones.

Novena. Después de recibido y aprobado el informe técnico de la visita, la ANT deberá revisar la procedencia jurídica de la titulación colectiva y fijar el negocio en lista por el término de cinco días hábiles; vencido este término precluye la oportunidad para oponerse a la titulación.

Décima. Si se formularon oposiciones a la titulación, la ANT está obligada a resolverlas (esta es la última oportunidad procesal para ello). Una vez resueltas o si no se hubieren formulado, la Agencia remite el expediente a la Comisión técnica de Ley 70, para que elabore el concepto previo respectivo.

Décima primera. Dentro de los 30 días siguientes al recibo del expediente, la Comisión técnica de Ley 70 (integrada por delegados de la ANT, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), evaluará la solicitud de titulación colectiva desde el punto de vista cartográfico, jurídico y ambiental, emitirá concepto previo y fijará los límites del territorio objeto de titulación colectiva.

Décima segunda. Dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto de la Comisión técnica, la Dirección de la ANT debe expedir la resolución motivada mediante la cual titula en calidad de Tierras de las comunidades Negras, los territorios solicitados en titulación colectiva.

Décima tercera. Luego de expedida la resolución de titulación colectiva, la ANT debe proceder a su notificación personal al representante legal del consejo comunitario solicitante y al Procurador delegado

para asuntos ambientales y agrarios de su jurisdicción. Igualmente debe resolver los recursos de ley si se formularan. Una vez ejecutoriada y en firme la resolución constitutiva, se publica en el Diario Oficial.

Décima cuarta. Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la resolución de titulación colectiva, el acto administrativo se inscribe en la ORIP competente y este despacho expide el folio de matrícula respectivo, el cual constituye título suficiente de dominio y prueba de propiedad, tal como lo establece el artículo 11 de la Ley 70 de 1993.

Al realizar una evaluación de las solicitudes de titulación colectiva en trámite, se constata que la ANT no está cumpliendo ni con las actividades procesales establecidas en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 antes citadas, ni con los términos previstos en las mismas normas para tramitar las solicitudes de titulación colectiva de las comunidades afrodescendientes.

En efecto, revisadas las bases de datos de la ANT sobre solicitudes de titulación colectiva en trámite, se encontró que, con corte al 31 de agosto del 2022, de las 407 solicitudes, doscientas trece, equivalentes al 53%, del total, presentan información incompleta y en consecuencia no se les ha impartido ninguna actuación procesal; es decir que no han superado ni siquiera la primera actividad, consistente en la revisión por parte de la ANT. Ese 53% de solicitudes no atendidas representan un área total aproximada de 298.689 ha, para atender a 30.742 familias afrocolombianas.

Las 213 solicitudes de titulación colectiva que presuntamente presentan información incompleta, han permanecido en la ANT al menos durante los cuatro años anteriores a 2022 o forman parte del rezago heredado por la ANT del Incoder y del Incora; en el empalme con el gobierno de Gustavo Petro se tuvo conocimiento de que se había expedido una circular de la Dirección general de la ANT orientada a archivar por desistimiento tácito estas 213 solicitudes de titulación colectiva, sin fórmula de juicio y sin ningún contacto directo con los interesados.

Al final del debate, la ANT acordó no aplicar el archivo por desistimiento tácito a estas solicitudes y en su lugar abordar el diseño de una

estrategia de acompañamiento y acercamiento a los consejos comunitarios, para lograr el aporte de los documentos faltantes.

También se encontró que de las 407 solicitudes que se tramitan actualmente, 123 (equivalentes al 25% del total, con un área total aproximada de 374.357 ha, para atender a 18.346 familias afrocolombianas), corresponden a solicitudes que, de acuerdo con la valoración de la ANT, presentan información completa; no obstante, a 2022 tampoco se les había impartido ninguna actuación procesal y no habían superado la segunda actividad, consistente en la radicación, la conformación del expediente respectivo y, en los cinco días siguientes, la expedición del auto de aceptación de la solicitud.

Igualmente, estas 123 solicitudes que cumplen con todos los requisitos de Ley, han permanecido en la Agencia al menos durante los cuatro años anteriores a 2022 o forman parte del rezago heredado por la ANT del Incoder y del Incora, sin que se hubiesen dictado los autos de aceptación ni se hubiesen realizado para ellas las actuaciones procesales ordenadas por el Decreto 1745 de 1995. ¿Cómo se explica que en estos 123 casos hayan pasado años sin que se hubiese expedido el auto de aceptación para adelantar la titulación?

Ahora bien, si se suman las 213 solicitudes de titulación colectiva que presuntamente presentan información incompleta con las 123 que presentan información completa, se logra un acumulado de 346 solicitudes de titulación colectiva sin actuación procesal, equivalentes al 87% de las 407 solicitudes en trámite, lo que en la práctica equivale a una parálisis de la Política de territorialidad afrocolombiana.

De las 407 solicitudes en trámite, 66, equivalentes al 13% del total, corresponden a solicitudes que de acuerdo con la ANT ya superaron todas o algunas de las etapas siguientes a la segunda actividad procesal: es decir, que ya tienen auto de aceptación, cumplieron la etapa publicitaria, ya se les practicó la visita técnica, y están en etapa de informe o les falta el concepto de la Comisión técnica. Estas 66 solicitudes representan un área total aproximada de 101.645 ha, para atender a 13.386 familias afrocolombianas.

Lo anterior significa que a 2022 la ANT solo tramita 66 de las 407 solicitudes de titulación colectiva presentadas por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo que equivale a un escaso 13% de las solicitudes formuladas.

Precisamente para atender el rezago de las 407 solicitudes, en el acta de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, incorporada en el parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 1955 del 2019, se acordó la formulación y ejecución de un plan de choque por parte de la ANT, el cual demandaba una inversión de 500.000 millones de pesos, de los 19 billones que el Gobierno nacional acordó invertir con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Sin embargo, ese plan de choque acordado nunca se formuló, no se financió y, por tanto, nunca se puso en marcha. Ante esto la ANT siguió aplicando los planes de acción ordinarios, mediante los cuales solo atiende en promedio veinte solicitudes de titulación colectiva por año, violando el debido proceso y los términos procesales previstos en la ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995.

En la práctica esto significa que, para atender las 407 solicitudes re-pesadas, la ANT necesitaría 20 años; esto es, se necesitarían casi cinco periodos de gobierno para resolver el rezago.

Tabla 38. Información sobre las solicitudes de titulación colectiva en trámite, de acuerdo con su estado de avance

No.	Etapas procesales en la ANT	Solicitud	Hectáreas	Familias
1	Solicitudes con información incompleta y sin ninguna actuación procesal	213	298.689	30.742
2	Solicitudes con información completa, sin auto de aceptación para iniciar el trámite	123	374.357	18.346
3	Solicitudes en trámite, con alguna etapa procesal cumplida	66	101.645	13.386
4	Solicitudes terminadas, pendientes de concepto Comisión técnica y expedición de la resolución de adjudicación	5	33.571	701
Total		407	808.262	63.175

Como última observación sobre las 407 solicitudes en men-
ción, es conveniente señalar que cinco de ellas ya terminaron
sus actuaciones de campo y ya superaron las actividades pro-
cesales; solo les falta el concepto previo de la Comisión técnica
para expedir la resolución de adjudicación, tal como puede verse
en la Tabla 39. Estas cinco solicitudes representan un área total
aproximada de 33.571 ha, para atender a 701 familias afroco-
lombianas.

**Tabla 39. Solicitudes de titulación colectiva pendientes
de concepto de la Comisión técnica y de expedición de
resolución de adjudicación**

No.	Consejo comunitario	Ubicación	Etapas procesales faltantes	Hectáreas	Familias
1	Consejo comunitario La Soledad	Río Quito-Chocó	Expedir resolución de adjudicación	4.294	123
2	Consejo comunitario Afrenacer de Micay	El Tambo-Cauca	Concepto Comisión técnica y expedir resolución de adjudicación	28.768	515
3	Consejo comunitario Villa del Río	Puerto Caicedo-Putumayo	Concepto Comisión técnica y expedir resolución de adjudicación	361	31
4	Consejo comunitario San Fidel	Villa Garzón-Putumayo	Concepto Comisión técnica y expedir resolución de adjudicación	32	23
5	Consejo comunitario Las Acacias	Puerto Guzmán-Putumayo	Concepto Comisión técnica y expedir resolución de adjudicación	116	37
Total				33.571	729

Solicitudes de titulación colectiva de comunidades afrocolombianas en el marco de convenios

En la implementación y ejecución de la Política de territorialidad afrocolombiana ha tenido un rol muy importante el convenio de cooperación suscrito entre la ANT y la Corporación Afrocolombiana Hileros, del Proceso de Comunidades Negras, dado que esta última gestiona los recursos financieros necesarios, vía cooperación internacional⁴, para apoyar a la ANT en el trámite de las solicitudes de titulación colectiva de las comunidades afrocolombianas.

En efecto, con el apoyo financiero del Fondo de tenencia de tierras (de origen sueco), se celebró el Convenio de cooperación número 912 del 1 de agosto del 2018 entre la ANT y la Corporación Hileros, por cuatro años, para ejecutar un plan de acción que se orienta hacia dos grandes metas:

- Impulsar el trámite técnico y jurídico de cincuenta expedientes de titulación colectiva, desde la etapa procesal en que se encontrase al momento de iniciar el Convenio hasta su culminación con el concepto de la Comisión técnica de Ley 70, la expedición de la resolución de adjudicación y su registró en la ORIP competente.
- Elaborar diagnósticos técnicos y jurídicos, y fichas de sustanciación de 192 expedientes de titulación colectiva, mediante el fortalecimiento de los consejos comunitarios: capacitación técnica y jurídica para formular adecuadamente las solicitudes de titulación colectiva, búsqueda y aporte de los documentos requeridos, elaboración de los informes técnicos de las juntas directivas y solución de los conflictos territoriales existentes, con el fin de presentar las solicitudes de titulación colectiva con todos los requisitos exigidos en el Decreto 1745 de 1995.

⁴ En los últimos cuatro años la Corporación Afrocolombiana Hileros ha obtenido cooperación técnica y financiera por una suma no inferior a los cuatro millones de dólares.

TERRITORIOS COLECTIVOS SUSCEPTIBLES DE ADJUDICACIÓN O DE AMPLIACIÓN

En el análisis de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, es necesario tener en cuenta los territorios susceptibles de adjudicación colectiva o de ampliación, que pese a tener presencia significativa de comunidades negras, no han formulado solicitud de titulación ante la ANT. Como ejemplo, se presentan cinco casos correspondientes a distintas modalidades de tierras, que representarían un área total aproximada de ochocientas mil hectáreas:

La ampliación del título colectivo de Cocomacia, en jurisdicciones de los municipios de Vigía del Fuerte y Bojayá (Antioquia y Chocó respectivamente). Esta ampliación de cerca de 100.000 hectáreas quedó pendiente de concertación con las comunidades indígenas de la región en 1999, cuando se realizó la titulación colectiva.

La titulación colectiva de San Pedro de Ingará, en la parte alta del río Tamaná, en jurisdicción del municipio de San José del Palmar – Chocó. Cuando se hizo la titulación colectiva del Consejo comunitario de Nóvita, que involucró la parte baja y media del río, por solicitud de las mismas comunidades se excluyeron 50.000 hectáreas de la parte alta, para avanzar en futuras adjudicaciones.

La titulación colectiva de la parte alta del río Atrato, en jurisdicción del municipio del Carmen de Atrato – Chocó. Cuando se hizo la titulación colectiva del Consejo comunitario de Cocomopoca, que involucró la parte alta del río Atrato, por solicitud de las propias comunidades se excluyeron cerca de 50.000 hectáreas para avanzar en futuras adjudicaciones.

La titulación colectiva de comunidades negras asentadas en las áreas de los ocho parques nacionales naturales del Pacífico y en sus áreas de amortiguación, antes de que se establecieran esas áreas protegidas. Estos parques suman alrededor de 800.000 hectáreas, pero las comunidades negras asentadas reclaman aproximadamente 500.000 en los parques Katíos, Farallones de Cali, Tatamá, Utría y Sanquianga.

Las solicitudes de compra de tierras para la constitución, ampliación y saneamiento de títulos colectivos, que aún no se han formulado ante la ANT pero que forman parte de la Agenda de territorialidad afrocolombiana. Entre ellas se encuentra el saneamiento y la ampliación de los títulos colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó, ordenados por la Corte Constitucional desde el año 2012, donde es necesario comprar ciento cincuenta y seis predios de propiedad privada, con una extensión superior a las seis mil hectáreas.

Tabla 40. Territorios colectivos susceptibles de titulación o de ampliación, que no han presentado solicitud ante la ANT

No.	Consejo comunitario	Ubicación	Etapas procesales pendientes	Hectáreas
1	Consejo comunitario mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia)	Río Quito-Chocó	Ampliación del título colectivo expedido	100.000
2	Consejo comunitario de San Pedro de Ingará, en el alto río Tamaná	San José del Palmar-Chocó	Formulación de la solicitud de titulación colectiva y presentación ante la ANT	50.000
3	Consejo comunitario del Carmen de Atrato en el alto río Atrato	Carmen de Atrato - Chocó	Formulación de la solicitud de titulación colectiva y presentación ante la ANT	50.000
4	Consejos comunitarios en ocho parques nacionales naturales en el Pacífico	Parques nacionales naturales del Pacífico	Establecer en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, la compatibilidad entre titulación colectiva y áreas de Parques Nacionales Naturales.	500.000
5	Consejos comunitarios del departamento de Putumayo	Departamento de Putumayo	Formulación de la solicitud de titulación colectiva y presentación ante la ANT.	100.000
Total				800.000



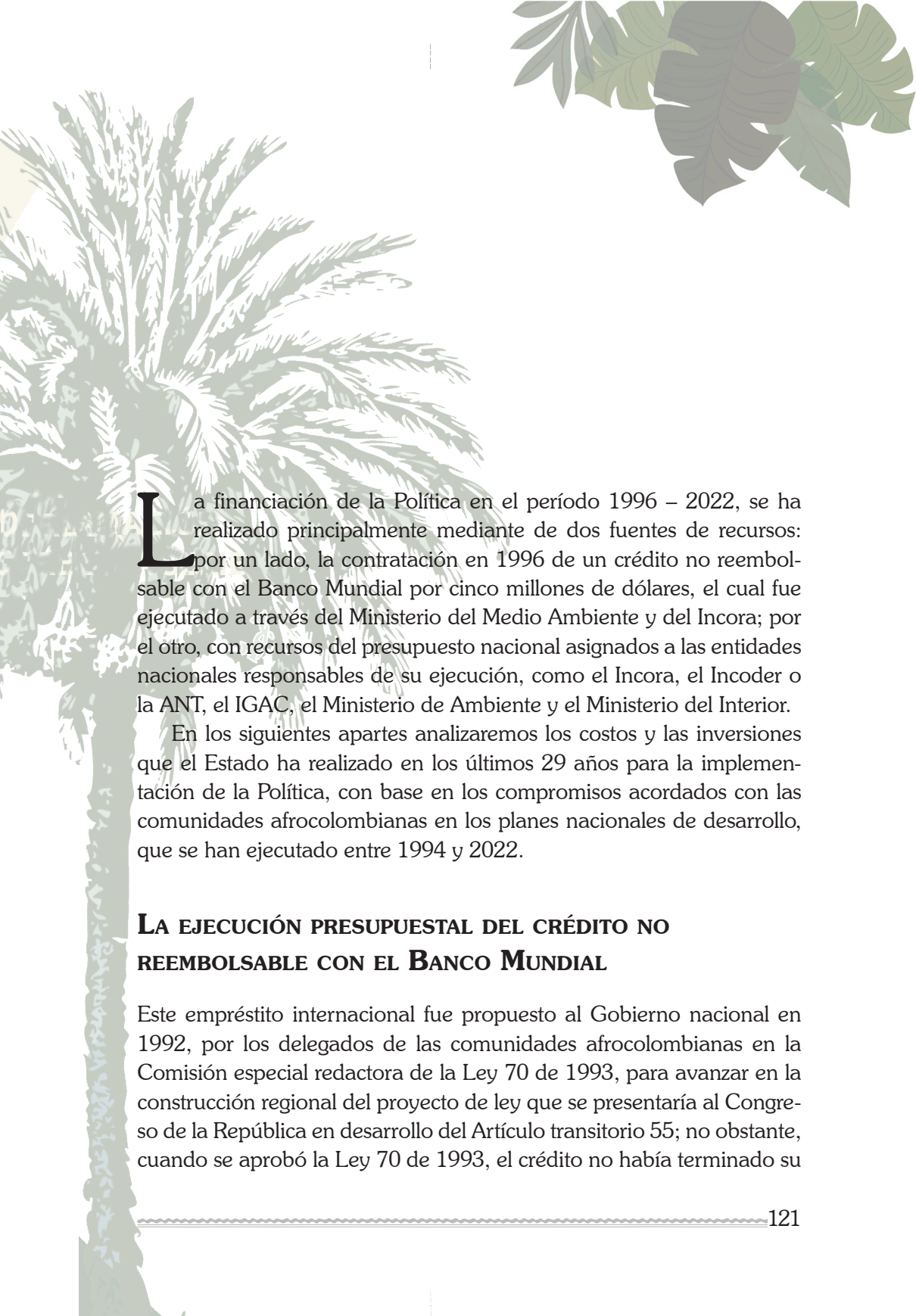
CAPÍTULO 2

La financiación de la política de territorialidad afrocolombiana en el periodo 1996 – 2022



Río y población de Guapi
Hernando E. Sánchez





La financiación de la Política en el período 1996 – 2022, se ha realizado principalmente mediante de dos fuentes de recursos: por un lado, la contratación en 1996 de un crédito no reembolsable con el Banco Mundial por cinco millones de dólares, el cual fue ejecutado a través del Ministerio del Medio Ambiente y del Incora; por el otro, con recursos del presupuesto nacional asignados a las entidades nacionales responsables de su ejecución, como el Incora, el Incoder o la ANT, el IGAC, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio del Interior.

En los siguientes apartes analizaremos los costos y las inversiones que el Estado ha realizado en los últimos 29 años para la implementación de la Política, con base en los compromisos acordados con las comunidades afrocolombianas en los planes nacionales de desarrollo, que se han ejecutado entre 1994 y 2022.

LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL CRÉDITO NO REEMBOLSABLE CON EL BANCO MUNDIAL

Este empréstito internacional fue propuesto al Gobierno nacional en 1992, por los delegados de las comunidades afrocolombianas en la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993, para avanzar en la construcción regional del proyecto de ley que se presentaría al Congreso de la República en desarrollo del Artículo transitorio 55; no obstante, cuando se aprobó la Ley 70 de 1993, el crédito no había terminado su

tránsito ante el Banco Mundial. Por tanto, en 1996 el liderazgo afrocolombiano propuso que se reorientara para financiar la primera etapa de la Política de territorialidad afrocolombiana.

En efecto, cuando en 1996 se realizó el desembolso, el Gobierno nacional decidió que el ejecutor sería el entonces Ministerio del Medio Ambiente – Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales (PMRN), bajo la coordinación general de María Victoria Cifuentes y la coordinación técnica de Diomedes Londoño Maturana (q.e.p.d).

El PMRN, previa concertación con las comunidades destinatarias a través de la Comisión consultiva de alto nivel, decidió que tres millones de dólares, equivalentes al 60% del crédito, se destinarían al componente de Comités regionales para apoyar a las organizaciones étnico-territoriales en los procesos de conformación de los consejos comunitarios y en la preparación de las solicitudes de titulación colectiva; los restantes dos millones, equivalentes al 40% del crédito, se destinarían a apoyar las tareas institucionales y las actividades procesales de la titulación colectiva en el Incora.

Para la ejecución del componente de Comités regionales, se suscribió el Convenio interadministrativo marco del 10 de julio 1996 entre el PMRN y la Red de Solidaridad Social de Presidencia de la República, bajo la coordinación de Mónica Restrepo (q.e.p.d), la asesoría de Claudia Elena Mejía y el apoyo técnico de Miguel Vásquez Luna (q.e.p.d); igualmente participaron Cristina Gómez y Lavinia Fiori.

Los Comités regionales se convirtieron en el espacio de concertación e interlocución de la Política de territorialidad afrocolombiana con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y, en ese marco se priorizaron, financiaron y ejecutaron las principales apuestas de titulación colectiva; al término del Convenio se habían titulado más de cinco millones de hectáreas.

Precisamente en el marco de Comités regionales se logró la experiencia piloto del Consejo comunitario mayor Cocomacia, que representaría el punto de partida de la Política. La información sobre las propuestas de titulación colectiva financiadas en el marco de Comités regionales, puede verse en sus actas y en los informes de ejecución del

PMRN, que reposan en los archivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en los archivos personales de Claudia Elena Mejía⁵.

LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1994 – 2022

El artículo 57 de la Ley 70 de 1993 ordena la adopción de un plan de desarrollo de las comunidades negras, incorporado al plan nacional de desarrollo que cada cuatro años debe adoptar el gobierno de turno, el cual debe incluir programas, proyectos, metas e indicadores en el plan plurianual de inversiones, y en los presupuestos nacionales de cada vigencia, para asegurar su financiación y ejecución.

Desde la vigencia de la Ley 70 se han formulado siete planes nacionales de desarrollo con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y en cada uno de ellos no solo se han incorporado los planes de comunidades negras, sino que también se han definido los compromisos, los presupuestos y las metas en relación con la Política de territorialidad afrocolombiana.

Se analizan a continuación los principales compromisos técnicos y presupuestales para la ejecución de la Política, incorporados en los planes nacionales de desarrollo adoptados entre 1994 y el 2022:

Plan Nacional de Desarrollo El salto social, 1994 – 1998.

Mediante la Ley 188 de 1995, se adoptó El salto social, correspondiente al gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano. En cumplimiento del mandato de la Ley 70 y mediante el artículo 20, numeral 6.8, fue incorporado el Plan de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano, formulado por la Comisión de estudios presidida por William Klinger y Tiberio Perea, con un presupuesto total de dos billones de pesos, que debían ejecutarse durante el cuatrienio, bajo los siguientes compromisos:

⁵ Expresamos nuestro profundo agradecimiento a Claudia Elena Mejía, quien amablemente facilitó a los investigadores el acceso a estos documentos. Igualmente, merecen mención especial Mónica Restrepo (q.e.p.d) y Diomedes Londoño Maturana (q.e.p.d), quienes ya partieron a la eternidad, pero en vida se convirtieron en la fuerza vital que permitió impulsar los Comités regionales.

- Se ordenó el inicio de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, fijando una meta de 5.600.000 hectáreas tituladas en 10 años, entre 1996 y el 2006.
- Se ordenó la adecuación institucional del Incora, para atender e impulsar la Política de territorialidad afrocolombiana, creando una Gerencia de comunidades negras.
- Se concluyó la contratación de un crédito no reembolsable por cinco millones de dólares con el Banco Mundial, para financiar la Política de territorialidad afrocolombiana.

Para garantizar la ejecución de los compromisos, el Gobierno nacional expidió el documento Conpes No. 2909 del 26 de febrero de 1996 y la Directiva presidencial No. 17 de 1997. En materia presupuestal se asignaron en el cuatrienio seis mil millones de pesos del presupuesto nacional.

Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la paz, 1998 – 2002. El plan Cambio para construir la paz, correspondiente al gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, se adoptó mediante la Ley 508 de 1999. Mediante el artículo 4, numeral 13.3 de dicha Ley, se incorporó el Plan de desarrollo de la población afrocolombiana: hacia una Nación pluriétnica y multicultural, formulado por la Comisión de estudios presidida por Rosa Carlina García, con un presupuesto de 1.6 billones de pesos, bajo los siguientes compromisos:

- Se ordenó al Incora fortalecer la titulación colectiva de tierras, fijando una meta de 3.000.000 de hectáreas tituladas en el cuatrienio 1998 – 2002.
- En la Ley del Plan se ordenó que mediante decreto el Gobierno reglamentara el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, para adoptar un programa especial de compra de tierras para las comunidades negras del país que carecen de ella o la poseen de manera insuficiente. Tal decreto nunca se expidió.
- Se ordenó al Ministerio de Agricultura y al Incora la identificación y priorización de proyectos productivos en agricultura, pesca, acuicul-

tura y agroforestería, para ejecutarlos como experiencias piloto en los territorios colectivos.

- Se ordenó que el Ministerio de Agricultura adoptará una política especial financiera y crediticia para los territorios colectivos afrocolombianos, que incluyera el acceso al Incentivo de capitalización rural (ICR), al Certificado de incentivo forestal (CIF), al Plan de reactivación agropecuaria (PRAN) y al Programa de apoyo a la microempresa rural (Pademer).

Para garantizar la ejecución de los compromisos, el Gobierno expidió el documento Conpes No. 3169 del 23 de mayo del 2002. En materia presupuestal se asignaron en el cuatrienio recursos por 44.000 millones de pesos del presupuesto nacional y se mantuvo la ejecución de los cinco millones de dólares del crédito con el Banco Mundial, para financiar la titulación colectiva de tierras.

Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario, 2002 – 2006. Con la Ley 812 de 2003 se adoptó el plan Hacia un Estado comunitario, correspondiente al primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Mediante el artículo 8, literal c, numeral 9 de la Ley, se incorporó el Plan de desarrollo propio del pueblo afrocolombiano, formulado por la Comisión de estudios presidida por John Antón Sánchez, con un presupuesto de 4.9 billones de pesos que debían ejecutarse durante el cuatrienio, bajo los siguientes compromisos:

- Programa especial de compra de tierras, creado mediante el artículo 8, literal c, numeral 9 de la Ley 812 del 2003, con la meta de comprar 30.000 hectáreas en el cuatrienio.
- Se ordenó la formulación de un plan de desarrollo integral de largo plazo para las comunidades afrocolombianas, con énfasis en la Política de territorialidad.
- Se adoptó una política de legalización y titularización de predios afro-urbanos en zonas subnormales, para lograr acceso a vivienda digna para las comunidades afrocolombianas de las áreas urbanas.

Para garantizar la ejecución de los compromisos el Gobierno expidió el documento Conpes No. 3310 del 20 de septiembre del 2004.

Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario: desarrollo para todos, 2006 – 2010. El plan Estado comunitario: desarrollo para todos, correspondiente al segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se adoptó mediante la Ley 1151 de 2007. En los artículos 6 y 27 de dicha Ley se incorporó el Plan integral de largo plazo para la población afrocolombiana 2006 – 2019, formulado por la Comisión de estudios presidida por Libia Grueso, con un presupuesto de 1,794 billones de pesos, que debían ejecutarse durante el cuatrienio bajo los siguientes compromisos:

- Dar continuidad al Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras.
- Promover la titulación colectiva en otras zonas del país distintas al Pacífico.
- Crear las Divisiones territoriales afrocolombianas (Detas), con participación en los ingresos corrientes de la Nación.
- Conformar la Comisión intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, adscrita a la Vicepresidencia de la República (Decreto 4181 de 2007).
- Se ordenó al Incoder elaborar un diagnóstico y un estudio de tenencia de tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras asentadas en zonas distintas al Pacífico colombiano.

Para garantizar la ejecución de los compromisos, el Gobierno expidió el documento Conpes No. 3660 del 10 de mayo del 2010. En materia presupuestal se asignaron en el cuatrienio recursos por 55.000 millones de pesos del presupuesto nacional, para el componente de territorialidad.

Plan Nacional De Desarrollo Prosperidad para todos, 2010 – 2014. El plan Prosperidad para todos corresponde al primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón. Se adoptó mediante la

Ley 1450 de 2011 y en su artículo 273 incorporó el Plan de desarrollo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 2010 – 2014: hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática, formulado por la Comisión de estudios conformada en el marco del Convenio 422 de 2010 DNP – Alianza Progreso Afro (APRA), con un presupuesto de 11.4 billones de pesos, que debían ejecutarse durante el cuatrienio bajo los siguientes compromisos:

- Dar continuidad al Programa de compra de tierras para las comunidades negras.
- Continuar con la titulación colectiva para cumplir la meta de 5.6 millones de hectáreas tituladas en el Pacífico y en otras zonas del país.
- Adoptar el Subsidio integral de reforma agraria para compra de tierras de comunidades negras.

Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país, 2014 – 2018. Mediante la Ley 1753 de 2015 se adoptó el Plan Todos por un nuevo país, que corresponde al segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón.

En esta oportunidad no se dio cumplimiento al mandato establecido en el artículo 57 de la Ley 70, en tanto no hubo un plan de comunidades negras particular, debido a la inexistencia de un espacio nacional para adelantar la respectiva consulta previa. Sin embargo, en el artículo 5, parágrafo 4, de la Ley 1753 del 2015, se estableció que los recursos asignados a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en este periodo de Gobierno, no podrían ser inferiores a los asignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, con un presupuesto de 11.4 billones de pesos. La norma citada señaló:

Parágrafo 4°. Lo recursos del Presupuesto General de la Nación que en ejecución del presente Plan Nacional de Desarrollo sean asignados a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no podrán ser inferiores, de manera proporcional, a los asignados del Presupuesto General de la Nación en el periodo

2010–2014, y guardando la proporción a los techos que se asignen para el mismo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo para el periodo 2014–2018.

Para avanzar en la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, en la Ley del Plan se incorporaron los siguientes compromisos:

- Crear el Subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios.
- Crear la compensación del predial afrocolombiano.
- Se ordenó la continuidad Programa especial de compra de tierras.
- Se ordenó la destinación de los bienes extinguidos para el Pueblo raizal.
- Mantener el monto de las inversiones por 11.4 billones de pesos para el cuatrienio.

Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la equidad, 2018 – 2022. El Pacto por Colombia, correspondiente al gobierno del presidente Iván Duque Márquez, se adoptó mediante la Ley 1955 de 2019. En su artículo 4, parágrafo 3, incorporó el Gran pacto por la equidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 2018 – 2022, formulado por la Comisión de estudios presidida por Deisy Elena Bermúdez Hurtado, con un presupuesto de 19 billones de pesos, que debían ejecutarse durante el cuatrienio bajo los siguientes compromisos:

- Se ordenó a la Agencia Nacional de Tierras adoptar un plan de choque para la compra de tierras, con el fin de atender el rezago de 280 solicitudes de titulación colectiva, represadas en sus trámites.
- Se ordenó al Ministerio de Agricultura y a la ANT conformar una comisión de ajuste normativo para revisar los procedimientos de titulación, ampliación, saneamiento y reestructuración de territorios colectivos afrocolombianos.

- Dar continuidad al Subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios.
- Continuar con la compensación del predial afrocolombiano.
- Se ordenó la continuidad Programa especial de compra de tierras.
- Se ordenó la continuidad de la destinación de bienes extinguidos para el Pueblo raizal.

Para garantizar la ejecución de los compromisos, el Gobierno asignó a la ANT recursos por 75.686 millones de pesos del presupuesto nacional, para el componente de territorialidad.

En los siete planes de desarrollo de las comunidades negras adoptados por los gobiernos nacionales entre 1994 y 2022, se han comprometido recursos presupuestales por 52 billones de pesos. No obstante, sólo se han asignado \$176. 668 millones para la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, de los cuales \$75.686 millones corresponden al último cuatrienio, tal como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 41. Presupuesto planificado y presupuesto asignado para la Política de territorialidad afrocolombiana en los planes nacionales de desarrollo 1994-2022

No.	Período	Plan Nacional de Desarrollo	Compromisos	Presupuesto	Presupuesto asignado a la Política de territorialidad afrocolombiana
1	1994 - 1998	El salto social Ernesto Samper Plan de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano.	Ley 188 de 1995, artículo 20, numeral 6.8. Documento Conpes No. 2909 del 26 de febrero de 199 y Directiva presidencial No. 17 de 1997: • Inicio de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, fijando una meta de 5.600.000 hectáreas tituladas en 10 años, 1996 – 2006.	\$2 billones	Se asignaron \$6.000 millones de pesos en el cuatrienio, del presupuesto nacional. Se contrataron y desembolsaron 5 millones de dólares del crédito con el Banco Mundial.

La Revolución Agraria Afrocolombiana

			• Adecuación institucional del Incora para atender e impulsar la Política de territorialidad afrocolombiana, creando una Gerencia de comunidades negras. • Contratación con el Banco Mundial del crédito no reembolsable por US\$5 millones para financiar la Política de territorialidad afrocolombiana.		
2	1998 - 2002	Cambio para construir la paz Andrés Pastrana, Plan de desarrollo de la población afrocolombiana: hacia una Nación pluriétnica y multicultural	Ley 508 de 1999 artículo 4, numeral 13.3. Documento Conpes No. 3169 del 23 de mayo de 2002. • Continuar y fortalecer la política de titulación de tierras, con una meta de 3.000.000 ha tituladas en el cuatrienio. • Adoptar un Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras del país que carecen de ella o la poseen de manera insuficiente. • El Ministerio de Agricultura y el Incora identificaran y priorizaran proyectos productivos en agricultura, pesca, acuicultura y agroforestería para ejecutarlos como experiencias pilotos en los territorios colectivos. • El Ministerio de Agricultura adoptará una política especial financiera y crediticia para los territorios colectivos afrocolombianos, que incluya el acceso al ICR, al CIF, al PRAN y al Pademer.	\$1.6 billones	44.000 millones de pesos del presupuesto nacional. Se mantuvo la ejecución de los 5 millones de dólares del crédito con el Banco Mundial.
3	2002 - 2006		Ley 812 de 2003, artículo 8, literal c), numeral 9. Documento Conpes 3310 de 2004.	\$4.9 billones	Sin datos

		Hacia un estado comunitario Álvaro Uribe Plan de desarrollo propio del pueblo afrocolombiano	• Crear el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras, con la meta de comprar 30.000 hectáreas en el cuatrienio, según el Conpes 3310 del 2004. • Se ordenó la formulación de un Plan de desarrollo integral de largo plazo para las comunidades afrocolombianas, con énfasis en la Política de territorialidad • Adoptar una política de legalización y titularización de predios afro-urbanos en zonas subnormales, garantizando acceso a la vivienda digna.		
4	2006 – 2010	Estado comunitario: desarrollo para todos Álvaro Uribe Plan integral de largo plazo para la población afrocolombiana 2006 – 2019	Ley 1151 de 2007, artículo 6. Para su ejecución se formuló el Documento Conpes 3660 DE 2010. • Continuar con el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras. • Promover la titulación colectiva en otras zonas del país distintas al Pacífico. • Formular el Plan integral de largo plazo para la población afrocolombiana 2006 – 2019, donde se propuso la creación de la Divisiones territoriales afrocolombianas (Detas), con participación en los ingresos corrientes de la Nación. • Conformar la Comisión intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, adscrita a la Vicepresidencia de la República (Decreto 4181 de 2007). • Se le ordenó al Incoder elaborar un diagnóstico y un estudio de tenencia de tierras de comunidades afrocolombianas asentadas en zonas distintas al Pacífico colombiano.	\$ 1 billón, 794.000 mil millones En el Conpes 3660 de 2010, solo se asignaron recursos por \$710.494 millones.	54.000 millones de pesos.

La Revolución Agraria Afrocolombiana

5	2010 – 2014	Prosperidad para todos Juan Manuel Santos Plan de desarrollo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 2010 – 2014: hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática	Ley 1450 de 2011, artículo 273; se pactaron 120 compromisos con una inversión de 11.4 billones. Para su implementación se creó el Programa presidencial afro. Decreto 4679 2010. - Continuar con el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras. - Continuar con la titulación colectiva para cumplir la meta de 5.6. millones de hectáreas tituladas en el Pacífico y en otras zonas del país. - Adoptar el Subsidio integral de reforma agraria para compra de tierras de comunidades negras	\$11.4 billones	Sin datos
6	2014 – 2018	Todos por un nuevo país Juan Manuel Santos No hubo plan de desarrollo afro	El artículo 5º parágrafo 4º de la Ley 1450 de 2011, ordenó que los recursos asignados a las comunidades negras no fueran inferiores a los pactados en el plan 2010 – 2014. - Continuar con el Subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios - Continuar con la compensación del predial afrocolombiano - Continuar con el Programa especial de compra de tierras. - Destinar los bienes extinguidos para el pueblo raizal.	\$11.4 billones	Sin datos
7	2018 – 2022	Pacto por Colombia, pacto por la equidad Iván Duque Pacto por la equidad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	Ley 1955 de 2019, artículo 4, parágrafo 3. - Plan de choque en la ANT para compra de tierras, por el rezago de 280 solicitudes de titulación colectiva, repesadas. - Comisión de ajuste normativo para revisar los procedimientos de titulación, ampliación, saneamiento y reestructuración de territorios colectivos afrocolombianos.	\$19 billones	Vigencias ANT • 2018: \$14.261 • 2019: \$13.025 • 2020: \$13.400 • 2021: \$17.000 • 2022: \$18.000 Total: \$75.686.000

			• Continuar con el Subsidio integral de reforma agraria para consejos comunitarios. • Continuar con la compensación del predial afro. • Continuar con el Programa especial de compra de tierras. • Continuar con la destinación de bienes extinguidos para el pueblo raizal.		
Totales				52 billones	\$176.668

Elaboración propia a partir de los documentos Conpes, de las leyes generales de los planes nacionales de desarrollo y de los planes de desarrollo afrocolombianos.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS PARA LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA 2018 – 2022

Durante el periodo de gobierno 2018 – 2022, se destinaron recursos a la ANT por aproximadamente 75.686 millones de pesos del presupuesto nacional, recursos insuficientes para financiar la Política de territorialidad afrocolombiana y en especial el Programa de compra de tierras previsto en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994⁶. De tal presupuesto solo se ejecutaron \$35.147 millones de pesos, equivalentes al 46.16%.

⁶ Para la vigencia 2018, de los \$14.261 millones de pesos asignados, solo se ejecutaron \$5.199 millones, equivalentes al 36.46% del presupuesto total asignado; en el 2019 solo se ejecutaron \$4.906 millones, equivalentes al 37.67% de los \$13.025 millones asignados; en la vigencia del 2020, de los \$13.400 millones de pesos asignados, solo se ejecutaron \$6.522 millones, equivalentes al 48.67% del total asignado y en 2021, solo se ejecutaron \$15.613 millones, equivalentes al 91.84% de los \$17.000 millones asignados. En la vigencia 2022, de los \$18.000 millones asignados, en agosto solo se habían ejecutado \$2.907 millones de pesos, equivalentes al 16.15% del presupuesto.

Tabla 42. Información sobre la ejecución presupuestal de la ANT para la Política de territorialidad afrocolombiana en la vigencia 2018 -2022

Vigencia	Apropiación real	Con CDP	Comprometido	Obligado	Ejecutado
2018	\$14.261	\$6.094	\$6.094	\$5.199	36,46%
2019	\$13.025	\$12.058	\$12.058	\$4.906	37,67%
2020	\$13.400	\$6.788	\$6.788	\$6.522	48,67%
2021	\$17.000.	\$16.322.	\$16.322.	\$15.613	91,84%
2022	\$18.000	\$18.000	\$6.433	\$2.907	16,15%
Total	\$ 75.686	\$ 59.262	\$ 47.695	\$ 35.147	46,16%

Fuente: tomado del Informe de Gestión de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, presentado al equipo de empalme del gobierno Gustavo Petro/Francia Márquez, junio de 2022.



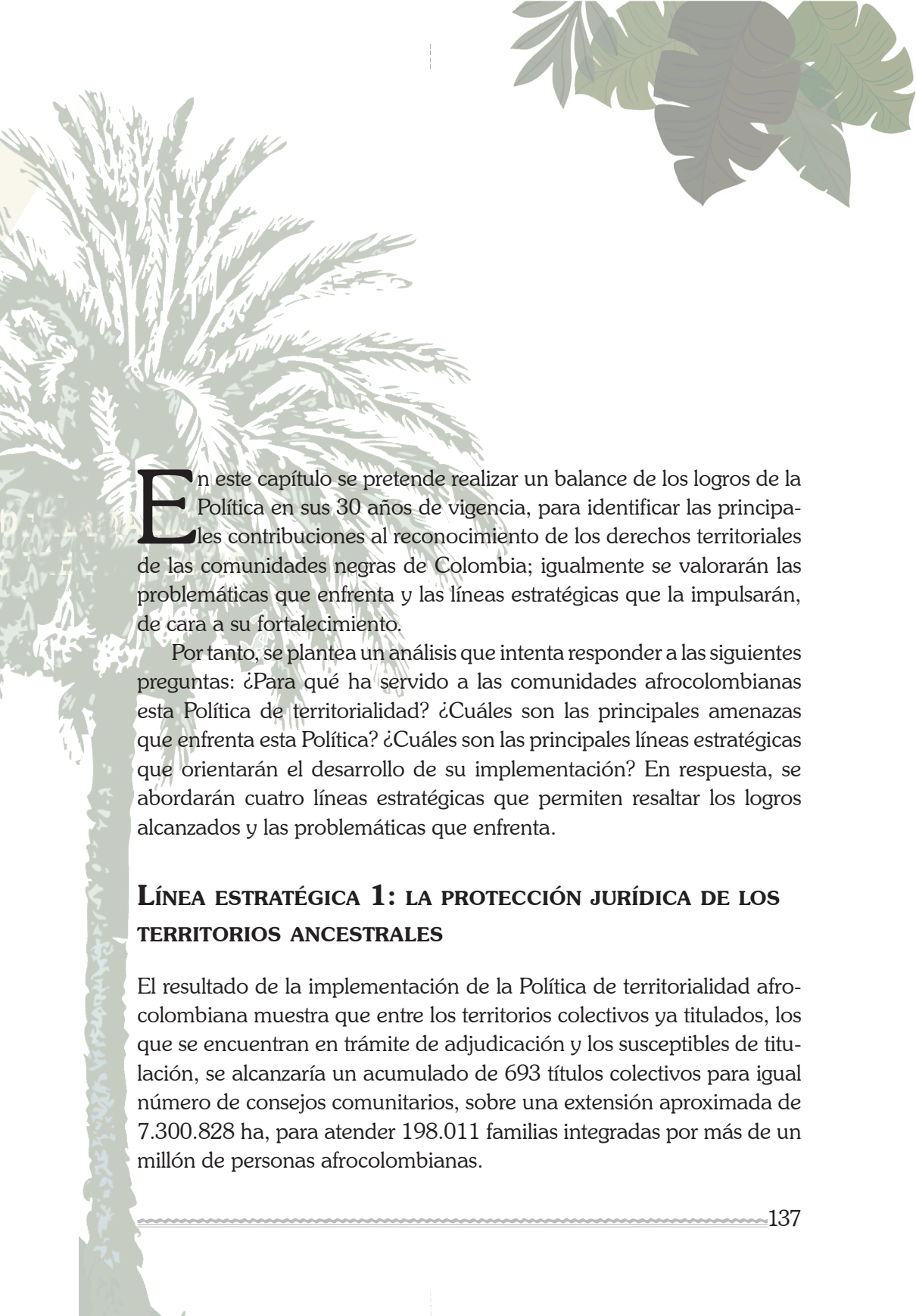
CAPÍTULO 3

Balance de logros y líneas estratégicas de la política de territorialidad afrocolombiana



Vivienda ribereña
Hernando E. Sánchez





En este capítulo se pretende realizar un balance de los logros de la Política en sus 30 años de vigencia, para identificar las principales contribuciones al reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras de Colombia; igualmente se valorarán las problemáticas que enfrenta y las líneas estratégicas que la impulsarán, de cara a su fortalecimiento.

Por tanto, se plantea un análisis que intenta responder a las siguientes preguntas: ¿Para qué ha servido a las comunidades afrocolombianas esta Política de territorialidad? ¿Cuáles son las principales amenazas que enfrenta esta Política? ¿Cuáles son las principales líneas estratégicas que orientarán el desarrollo de su implementación? En respuesta, se abordarán cuatro líneas estratégicas que permiten resaltar los logros alcanzados y las problemáticas que enfrenta.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS TERRITORIOS ANCESTRALES

El resultado de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana muestra que entre los territorios colectivos ya titulados, los que se encuentran en trámite de adjudicación y los susceptibles de titulación, se alcanzaría un acumulado de 693 títulos colectivos para igual número de consejos comunitarios, sobre una extensión aproximada de 7.300.828 ha, para atender 198.011 familias integradas por más de un millón de personas afrocolombianas.

Significa que la titulación colectiva es un instrumento eficaz para la protección jurídica de los territorios ancestrales y una estrategia sólida para prevenir y solucionar el despojo de los territorios colectivos. Es decir que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuentan con títulos de propiedad privada colectiva de los territorios que ocupan, los cuales representan la defensa ante afectaciones por acción u omisión de actores privados legales o ilegales, o autoridades gubernamentales.

Ahora bien, pese a los logros alcanzados aún persisten riesgos para la vida, las culturas y los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, originados en el conflicto armado que aún vive el país, en el desplazamiento forzado, en los cultivos de uso ilícito, en la minería ilegal y en los macroproyectos empresariales que amenazan los territorios. Por ello es necesario fortalecer la Política, como estrategia de resistencia étnica para enfrentar y solucionar dichas problemáticas.

Tal fortalecimiento es ineludible para avanzar en el reconocimiento de los territorios ancestrales y, por tanto, para garantizar la existencia afro como grupo étnico.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2: LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA CUENCA DEL PACÍFICO Y EN EL PAÍS

Desde el punto de vista ambiental, la titulación colectiva afrocolombiana se ha consolidado como la más importante estrategia de conservación y protección de los recursos naturales en la cuenca del Pacífico y, en esa condición, es fundamental para el logro de las metas ambientales gubernamentales y para el desarrollo sostenible del país.

Se puede afirmar, entonces, que los 7.3 millones de hectáreas tituladas o en trámite, han fortalecido un modelo de conservación de los recursos naturales fundamentado en la valoración y protección de las prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras,

lo que constituye el logro ambiental más importante de la Política de territorialidad afrocolombiana.

Otro logro importante es el reconocimiento de la propiedad colectiva de cerca de 3.7 millones de hectáreas de bosques, lo que ha fortalecido una gobernanza forestal liderada por las comunidades, ha permitido la protección de los bosques y ha impulsado la lucha contra la deforestación.

El capítulo IV de la Ley 70 de 1993, se plantea como una estrategia de conservación y protección de los recursos naturales y de la biodiversidad que existe en los territorios colectivos y, por tanto, refuerza la visión estratégica ambiental de la Política de territorialidad afrocolombiana (MADS, 2017). En este sentido fija las reglas para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales:

- Regula los usos y las prácticas tradicionales de producción de las comunidades afrocolombianas en sus territorios colectivos.
- Establece la función social y ecológica de la propiedad, para entender y ejecutar procesos de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Reglamenta las funciones ambientales de los consejos comunitarios, en tanto máximas autoridades de administración interna de los territorios; así mismo su articulación con las autoridades ambientales.
- Fija las reglas para garantizar la participación de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras en las actividades del Sistema de parques nacionales naturales y en el Sistema nacional de áreas protegidas.
- Ordena la formulación y puesta en marcha de planes de etnodesarrollo, reglamentos internos y planes de manejo ambiental, como instrumentos especiales de planificación y ordenación del uso y administración de los recursos naturales en los territorios colectivos.
- Reglamenta el uso y aprovechamiento de los bosques y de los recursos forestales.

- Crea y regula las reservas naturales especiales, como una nueva categoría de áreas étnicas protegidas en los territorios colectivos.
- Fija reglas para la adaptación al cambio climático y establece el pago por servicios ambientales, los negocios verdes y otros estímulos a la conservación.
- Regula la conservación y el aprovechamiento de los recursos marinos y costeros asociados a los territorios colectivos.
- Ordena que las cuencas hidrográficas donde se encuentren establecidos los territorios colectivos, deben constituirse en unidades de planificación y ordenación de los recursos naturales, para la protección especial de los recursos hídricos.
- Reglamenta la protección del conocimiento tradicional y de los saberes ancestrales asociados a la biodiversidad, y garantiza los derechos de obtentor en los territorios colectivos.
- Ordena la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los estudios de impacto ambiental, socioeconómicos y culturales para proyectos, obras o actividades que requieran licenciamiento y que se adelanten en los territorios colectivos.
- Garantiza la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la institucionalidad del sector ambiental.
- Ordena la creación de las unidades de gestión de proyectos ambientales en todos los fondos sociales de inversión del Estado, para apoyar a las comunidades en la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos en sus territorios colectivos.

Es importante señalar que la aplicación de estos instrumentos quedó supeditada en la misma Ley a la reglamentación del Capítulo IV, cuya ausencia ha representado un obstáculo para alcanzar los propósitos de conservación. Por tanto, es urgente avanzar en esta reglamentación,

para regular el uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y del ambiente en los territorios colectivos.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3: EL ETNODESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

La Política de territorialidad afrocolombiana también se planteó como una estrategia de etnodesarrollo, para impulsar la ejecución de proyectos productivos que garanticen seguridad alimentaria, generen ingresos, superen la pobreza y mejoren la calidad de vida de las comunidades afrocolombianas.

En efecto, el AT 55 ordena la titulación colectiva de los territorios ancestrales y al mismo tiempo exige la adopción de los mecanismos especiales que fueren necesarios, para el fomento de su desarrollo económico y social. En consecuencia, la Política de territorialidad afrocolombiana debe incorporar un enfoque integral mediante la financiación de proyectos productivos, la dotación de los servicios básicos, la asistencia técnica y la capacitación empresarial.

Infortunadamente, la no reglamentación del capítulo VII de la Ley 70 ha impedido la puesta en marcha de la estrategia de etnodesarrollo, lo que ha representado una injustificada ausencia de integralidad en la ejecución de la Política de territorialidad.

En este punto es necesario señalar que la Política ha tenido un importante impacto en materia fiscal, porque los territorios colectivos titulados y los consejos comunitarios, como personas jurídicas, han tenido un tratamiento fiscal especial consistente en la exoneración del pago de los impuestos de renta y complementarios, y en la compensación del impuesto predial unificado.

Así, el artículo 64 de la Ley 223 de 1995, Estatuto Tributario, exoneró a los territorios colectivos afrocolombianos de los impuestos de renta y complementario; y adicionalmente, el artículo 255 de la Ley 1753 de 2015 ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, compensar a los municipios el pago del impuesto predial unificado co-

respondiente a los territorios colectivos de las comunidades negras en su jurisdicción.

LÍNEA ESTRATÉGICA 4: EL FORTALECIMIENTO POLÍTICO Y SOCIO-ORGANIZATIVO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

La dimensión política de la estrategia de territorialidad y sus contribuciones al fortalecimiento de la autonomía territorial, política y organizativa de los consejos comunitarios, se ha convertido en el eje rector de los logros alcanzados en la implementación de esta Política.

De nada sirve la titulación colectiva como instrumento de protección jurídica de los territorios, como estrategia de etnodesarrollo para las comunidades afrocolombianas o como táctica de protección ambiental y de los recursos naturales, si las comunidades titulares de las propiedades colectivas no están debidamente organizadas.

Por esa razón se considera que el logro más importante de la Política de territorialidad afrocolombiana en los 30 años de su vigencia, es el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras de Colombia, materializado en más de 693 consejos comunitarios capaces de asumir la representación política de sus comunidades, orientar su proyecto político, definir su agenda y promover su estrategia organizativa.

Igualmente, este fortalecimiento político y organizativo ha permitido garantizar su participación en el Estado y en las decisiones que les afectan, y ha fortalecido su autonomía en la gestión de sus vidas, culturas y territorios. Sin embargo, quedan tareas por hacer:

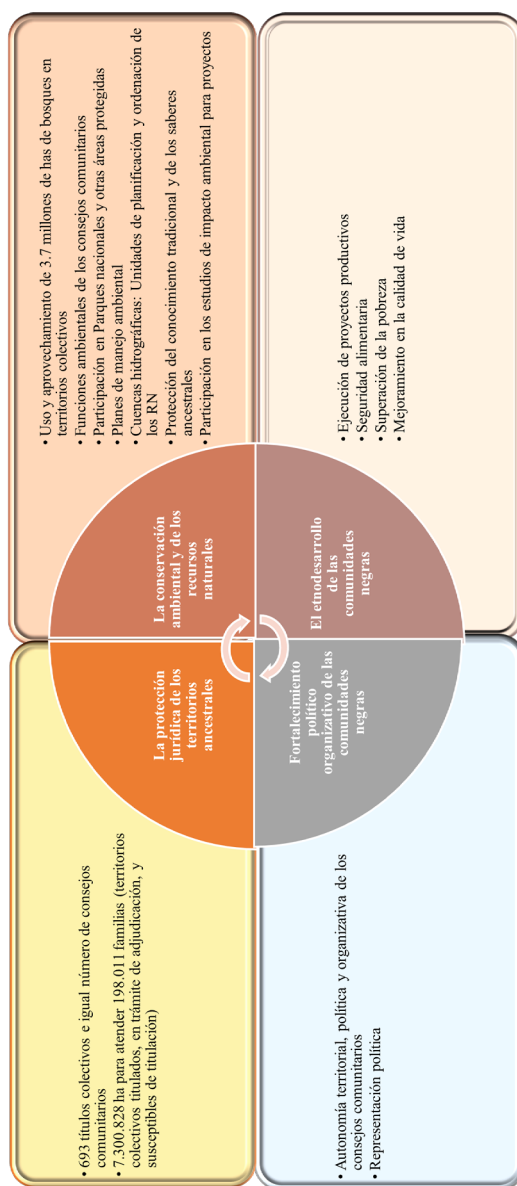
- El reconocimiento legal de los consejos comunitarios como entidades públicas de régimen especial, con participación en el Sistema general de participaciones y en los ingresos corrientes de la Nación.
- El fortalecimiento de los consejos comunitarios, mediante la reglamentación de sus funciones como autoridades ambientales, étnicas,

territoriales, políticas y contractuales, para la administración interna de los territorios colectivos.

- El fortalecimiento de los consejos comunitarios mediante la asignación de funciones como autoridades prestadoras de los servicios básicos de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y atención a la primera infancia en los territorios colectivos.
- La reglamentación de las funciones electorales y de representación de los consejos comunitarios relacionadas con la Circunscripción electoral afrodescendiente, previstas en el artículo 46 de la Ley 70 de 1993 y en la Ley 649 de 2001.

Es importante tener en cuenta que tanto los retos como el plan de acción que se presentan en los capítulos 4 y 5, subsiguientes, de este Tomo, deben ser leídos a la luz de los ejes estratégicos de la Política de territorialidad afrocolombiana, que se sintetizan en la siguiente gráfica:

Ejes estratégicos de la Política de territorialidad afrocolombiana





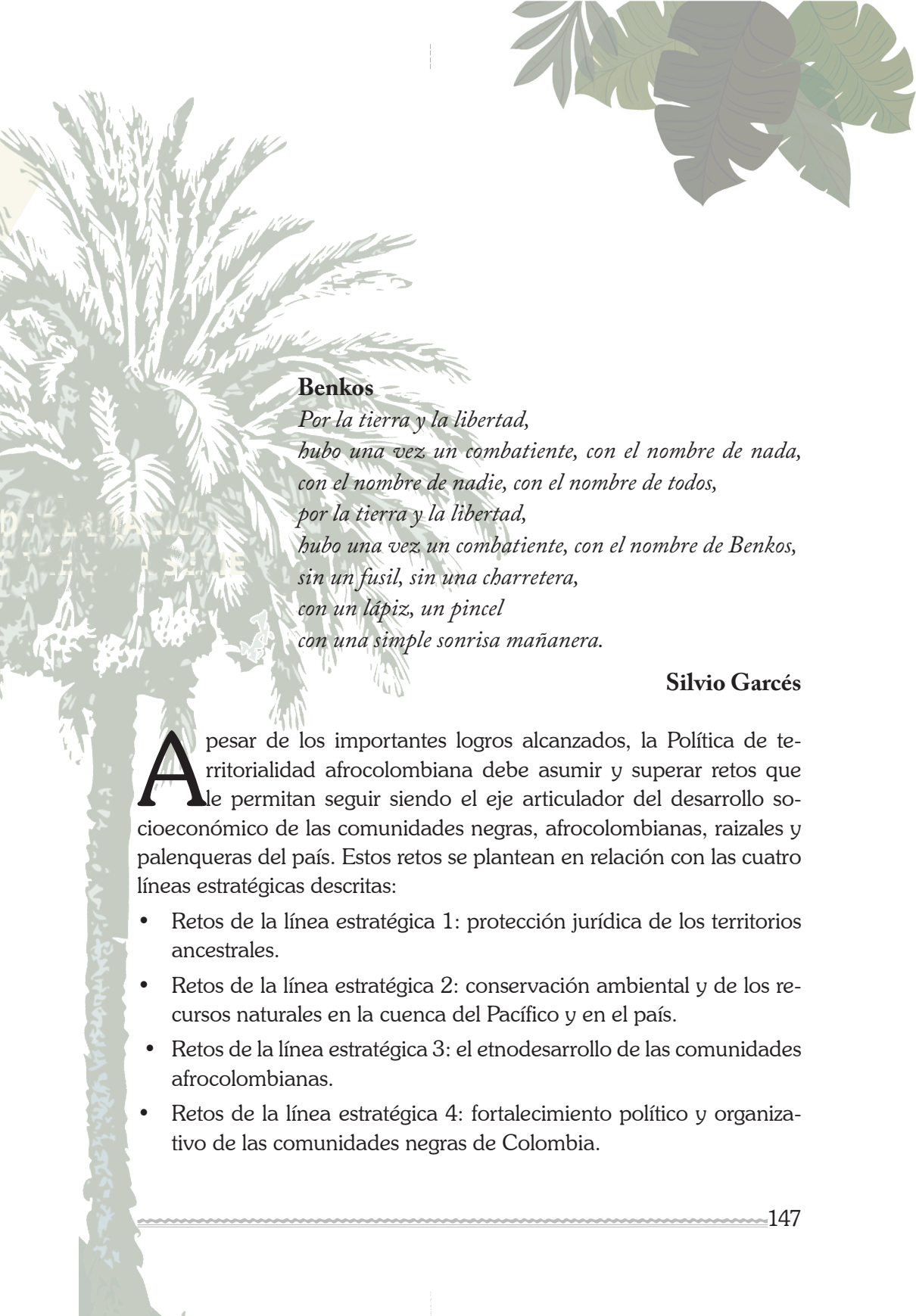
CAPÍTULO 4

Retos de la Política de territorialidad afrocolombiana



Agricultor del Pacífico
Hernando E. Sánchez





Benkos

*Por la tierra y la libertad,
hubo una vez un combatiente, con el nombre de nada,
con el nombre de nadie, con el nombre de todos,
por la tierra y la libertad,
hubo una vez un combatiente, con el nombre de Benkos,
sin un fusil, sin una charretera,
con un lápiz, un pincel
con una simple sonrisa mañanera.*

Silvio Garcés

A pesar de los importantes logros alcanzados, la Política de territorialidad afrocolombiana debe asumir y superar retos que le permitan seguir siendo el eje articulador del desarrollo socioeconómico de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país. Estos retos se plantean en relación con las cuatro líneas estratégicas descritas:

- Retos de la línea estratégica 1: protección jurídica de los territorios ancestrales.
- Retos de la línea estratégica 2: conservación ambiental y de los recursos naturales en la cuenca del Pacífico y en el país.
- Retos de la línea estratégica 3: el etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas.
- Retos de la línea estratégica 4: fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras de Colombia.

RETOS DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1: PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS TERRITORIOS ANCESTRALES

Reto 1. Alcanzar la meta proyectada de ocho millones de hectáreas en titulación colectiva de tierras para las comunidades negras del país, frente a la cual están pendientes más de dos millones trescientas mil hectáreas. Esta meta, adoptada en el documento Conpes 2909 de 1996, se había cumplido en un 71% en 2022, mediante la adjudicación de 236 títulos colectivos que suman 5.692.566 ha.

En ese sentido, es necesario formular un plan de acción con los recursos técnicos, financieros, logísticos y administrativos suficientes, para cumplir la meta en los próximos 10 años.

Reto 2. Continuar con la titulación colectiva de tierras para comunidades negras en el Pacífico colombiano, en una extensión aproximada de un millón de hectáreas. A pesar de que en esa región la meta proyectada (5.600.000 ha) se ha cumplido en más del 102% (206 títulos colectivos que suman 5.678.361 ha), es necesario que la ANT y las demás entidades competentes continúen el proceso de implementación y ejecución de esta Política con las siguientes actividades:

- Continuación de las actuaciones procesales de las solicitudes de titulación colectiva que actualmente cursan su trámite y que suman aproximadamente 400.000 hectáreas.
- Diseño de una estrategia de acompañamiento y apoyó a las comunidades negras del Pacífico para que conformen los consejos comunitarios, preparen las solicitudes, recojan los documentos y la información necesaria, y la presenten a la ANT, de acuerdo con el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995; este apoyo se debe realizar principalmente en los municipios de Carmen de Atrato y San José del Palmar en el departamento del Chocó y Vigía del Fuerte y Murindó en el departamento de Antioquia, para lograr la titulación de áreas que suman más de 500.000 hectáreas.
- Realización de los procesos de saneamiento, ampliación, reestructuración y deslinde de los territorios colectivos ya titulados donde fuere

necesario, sobre una extensión aproximada de 100.000 hectáreas; se debe priorizar el caso emblemático de Curvaradó y Jiguamiandó donde, desde el año 2010, la Corte Constitucional ordenó sanear y ampliar los territorios mediante la adquisición de 156 predios por más de 6.000 hectáreas.

- Restitución de territorios colectivos despojados, mediante gestión institucional en la Unidad Nacional de Restitución de Tierras.
- Identificación y puesta en marcha de soluciones a conflictos existentes entre territorios colectivos titulados y áreas urbanas de los municipios, por definición de perímetros urbanos.

Reto 3. Priorizar y fortalecer la Política de territorialidad afrocolombiana en otras regiones distintas al Pacífico, con una meta nacional de 2.000.000 de hectáreas tituladas. Solo se han expedido treinta títulos colectivos en otras regiones del país, sobre un área total de 14.205 hectáreas, que corresponden al 0,03% del área total nacional.

En la región Caribe, por ejemplo, solo se han expedido veintidós títulos colectivos, sobre un área total de 6.947 ha, para atender cinco mil trescientas noventa y dos familias afrocaribeñas, lo cual corresponde al 0,08% del área total nacional.

Por tanto, es necesario implementar la Política con la intensidad debida en el Caribe, la Orinoquia, la Amazonia, los valles interandinos, el norte del Cauca y la región Central, con una meta total aproximada de un millón trescientas mil hectáreas tituladas colectivamente.

Reto 4. La ANT debe adoptar un plan de choque para concluir los procesos correspondientes a las 407 solicitudes de titulación colectiva que hoy se encuentran rezagadas y/o paralizadas en sus trámites. Este plan debe superar el modelo ordinario mediante el cual solo se atiende un promedio anual de veinte solicitudes.

El plan choque propuesto fue concertado con las comunidades interesadas en el acta de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y fue incorporado en el parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 1955 de 2019, con una inversión de \$500.000

millones de pesos. Este plan nunca se realizó, por lo que se debe avanzar en su diseño y ejecución.

Reto 5. La ANT debe revocar la circular de la Dirección general que ordena archivar por desistimiento tácito 213 solicitudes de titulación colectiva (sobre 298.689 hectáreas para atender a 30.742 familias afrocolombianas) que presentan información incompleta y, por lo contrario, acompañar a los consejos comunitarios para que aporten los documentos faltantes.

Reto 6. La ANT debe expedir en forma inmediata los autos de aceptación de 123 solicitudes de titulación colectiva (que abarcan 374.357 ha para atender a 18.346 familias afrocolombianas), que tienen la información completa y avanzar en sus actuaciones procesales con un equipo humano y técnico calificado y entrenado.

Reto 7. La ANT debe expedir en forma inmediata las resoluciones de adjudicación de cinco solicitudes de titulación colectiva sobre un área total de 33.571 ha, para atender a 701 familias afrocolombianas, que ya agotaron sus actuaciones procesales de campo. Se debe convocar la Comisión técnica de Ley 70, obtener el concepto previo y expedir las resoluciones de adjudicación.

Reto 8. El Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, debe refinanciarse para avanzar en la adquisición de por lo menos 500.000 hectáreas en los próximos 10 años. Este Programa no registra avances significativos, porque los pocos recursos que asigna el Gobierno nacional no son ejecutados con eficiencia en la ANT.

En los últimos 19 años este Programa ha comprado cuarenta predios que han sido titulados a 29 consejos comunitarios sobre un área de 6.195 ha. El gobierno nacional debe asignar los presupuestos necesarios y la ANT debe diseñar un mecanismo eficiente de ejecución.

Se deben revisar los procedimientos para la realización de los avalúos de los predios por parte del IGAC, porque sus tiempos de operación son muy lentos y no coinciden con los tiempos del proceso de adquisición de los predios. Sería pertinente revisar la utilidad de los avalúos realizados por las lonjas de propiedad raíz, con un eficiente control de calidad.

Reto 9. El Subsidio integral de reforma agraria se creó para que las comunidades afrocolombianas pudieran adquirir tierras por el mecanismo de la negociación voluntaria. Por tanto, debe financiarse con presupuestos suficientes para realizar al menos cuatro convocatorias durante las próximas cuatro vigencias, con un presupuesto mínimo de 100.000 millones de pesos.

Reto 10. Después de siete años de vigencia, la ANT debe poner en operación el Programa especial de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos creado por el Decreto 902 del 2017. Para ello, la entidad puede utilizar las tierras incluidas en el Fondo de tierras para la reforma rural integral.

Esto implica adoptar, mediante decreto reglamentario, los procedimientos administrativos correspondientes, crear la subcuenta afro en el Fondo de tierras y poner en marcha los equipos técnicos, cartográficos y jurídicos necesarios. A manera de experiencias piloto de saneamiento y ampliación, es necesario abordar los casos de los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó – Chocó, Alto Mira y Frontera – Nariño, previstos en el Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz de La Habana.

Reto 11. La Política de territorialidad afrocolombiana, tiene que ir más allá de la titulación de baldíos y reconocer todas las formas de territorialidad de las comunidades afrodescendientes. Para ello se deben superar las interpretaciones restrictivas de los operadores administrativos y judiciales, que en una lectura sesgada de la Ley 70 de 1993 reducen la titulación colectiva únicamente a los terrenos baldíos, rurales y ribereños de la cuenca del Pacífico, y de otras regiones del país con condiciones similares.

El desafío consiste en el logro de una interpretación armónica, holística e incluyente de la Ley 70 en relación con otras normas expedidas con posterioridad a ella, que también desarrollan y complementan la Política. Tal interpretación debe vincular:

- **Tierras de propiedad privada de las comunidades negras o de miembros de ellas**, si así lo solicitaren sus titulares, tal como lo dispone el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995.

- **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.
- **Tierras baldías que constituyen reserva territorial del Estado**, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia T-680 del 27 de agosto de 2012, al decidir la titulación colectiva del Consejo comunitario de Orika en las Islas del Rosario.
- **Tierras de propiedad privada de particulares** adquiridas o compradas 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, 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 su vigencia por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.
- **Tierras de propiedad privada de particulares 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, ratificada su vigencia por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.
- **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.
- **Tierras que forman parte del Fondo de tierras para la reforma rural integral**, tal como lo dispone 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.

- **Tierras que tienen la calidad de bienes fiscales patrimoniales**, cedidas por entidades de derecho público con destino a la titulación colectiva de las comunidades afrodescendientes.

Reto 12. La Política de territorialidad afrocolombiana tiene que superar la práctica de las parcelaciones colectivas, para volver al modelo de titulaciones colectivas de los territorios ancestrales mediante la adjudicación colectiva de predios.

Reto 13. La formulación y adopción del estatuto de autonomía y autodeterminación del Pueblo raizal de San Andrés, providencia y Santa Catalina es un desafío impostergable de la Política de territorialidad afrocolombiana, orientado a reglamentar los mecanismos de acceso y formalización de las tierras que involucran la propiedad raizal en ese Departamento. Si bien el estatuto ya fue consultado, no avanza en su trámite legislativo.

Reto 14. La destinación exclusiva de los bienes objeto de extinción judicial del dominio para el pueblo raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debe tener prioridad en la agenda territorial del país.

La Política de territorialidad afrocolombiana debe implementar y ejecutar en el corto y mediano plazo la destinación de dichos bienes, tal como lo señaló el artículo 109 de la Ley 1753 del 2015 y lo ratificó el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que ordenan adjudicar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras las tierras adquiridas de extinción del dominio, que tengan vocación agropecuaria y que se encuentren ubicadas en áreas de influencia de estas comunidades.

RETO 15. La ANT y la Superintendencia de Notariado y Registro, con el concurso de los consejos comunitarios, deben adelantar la identificación de los títulos colectivos expedidos, pero no registrados, para proceder inmediatamente a ello en las ORIP competentes. Este registro, establecido en el artículo 11 de la Ley 70 de 1993, constituye título suficiente de dominio y prueba de propiedad.

Reto 16. Frente a las acciones u omisiones institucionales, el cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de titulación colectiva de tierras afrocolombianas debe ser un asunto prioritario en la ANT.

En el informe de empalme con el gobierno de Gustavo Petro, la Agencia informó que desde 2019 viene elaborando una base de datos de las órdenes judiciales vigentes denominada priorizaciones, donde ha sistematizado ciento noventa y dos fallos emitidos por la Corte Constitucional, los tribunales, los jueces de restitución de tierras, los jueces de Justicia y paz, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre otros, y ello ha permitido establecer los casos que se deben incluir en el Plan de acción de la Dirección de asuntos étnicos, en cada vigencia.

Sin embargo, algunas de estas órdenes judiciales no se cumplen o se cumplen de manera tardía, obligando a las acciones de desacato. Por tanto, el desafío se orienta a priorizar el efectivo cumplimiento de estas órdenes, mediante una hoja de ruta o un plan de trabajo destinado a su cumplimiento.

Reto 17. La armonización del procedimiento administrativo de titulación colectiva (Ley 70 de 1993 y Decreto 1745 de 1995), con los procedimientos administrativos y judiciales de restitución de tierras (Decreto Ley 4635 de 2011), es un reto de gran importancia para la Política de territorialidad afrocolombiana. De esta manera, la titulación colectiva no se verá suspendida, paralizada u obstaculizada, cuando estos procedimientos coinciden sobre un mismo territorio, como viene ocurriendo en la actualidad.

Reto 18. Igualmente es necesario armonizar el procedimiento administrativo de titulación colectiva, con el procedimiento administrativo de compra de tierras (Ley 160 de 1994 y Decreto 902 de 2017). Este reto de la Política de territorialidad afrocolombiana debe incidir, sobre todo, en la conformación del módulo étnico del Registro de sujetos de ordenamiento (Reso) del Fondo de tierras para la reforma rural integral; pero también en la determinación de las necesidades de tierras para las comunidades afrodescendientes, con el trámite de las ofertas y la suspensión de los procedimientos de titulación colectiva hasta que concluyan los procedimientos de compra e ingreso de tierras al Fondo mencionado.

Reto 19. Eliminar requisitos que la ANT exige en la etapa publicitaria del auto de aceptación de las solicitudes de titulación colectiva, no

previstos en el Decreto 1745 de 1995. En este sentido, el artículo 21 de tal decreto señala:

Artículo 21. Iniciación del trámite y publicidad de la solicitud. Radicada la solicitud por el Incora, el Gerente Regional ordenará, en un plazo no superior a cinco (5) días, mediante auto iniciar las diligencias administrativas tendientes a la titulación de Tierras de las Comunidades Negras y hacer la publicación de la solicitud. Dentro de esta etapa se ordenarán las siguientes diligencias;

1. Publicar la solicitud por una (1) vez, en emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del inmueble, o en su defecto, en la misma forma en un periódico de amplia circulación, en la región donde se encuentre ubicado el territorio solicitado en titulación.
2. Fijar un término de cinco (5) días hábiles el aviso de la solicitud en un lugar visible y público de la alcaldía municipal, de la inspección de policía o del corregimiento, a los que corresponda el territorio solicitado en titulación y en la respectiva oficina del Incora que adelante el trámite.

De la norma transcrita se infiere con toda claridad que el auto de aceptación de la solicitud solo se notifica a los interesados mediante la publicación en emisora o periódico de amplia circulación en la región donde se ubique el territorio objeto de titulación y mediante la fijación de avisos en alcaldía, inspección de Policía y oficinas de la ANT.

La norma no ordena la notificación personal del auto de aceptación de la solicitud al representante legal, al procurador agrario ni a los colindantes, y mucho menos la fijación de avisos en el consejo comunitario tal como lo viene exigiendo la ANT. Por tanto, es un imperativo que la Agencia ajuste sus actuaciones procesales al procedimiento señalado en el Decreto 1745 y no exija requisitos no previstos, que hacen más gravosas las exigencias procesales.

Reto 20. Modificar el Decreto 1745 de 1995 para exigir solo una etapa publicitaria en el procedimiento de titulación colectiva, dado que actualmente (artículos 21 y 22) se exigen dos, tanto del auto de aceptación como de la resolución de visita.

Esta situación en la práctica se traduce en que la ANT somete al mismo tratamiento procesal ambas diligencias, exigiendo la notificación personal del auto de aceptación y de la resolución de visita al representante legal, al procurador agrario y a los colindantes, y la fijación de avisos y edictos en alcaldía, inspección de Policía, consejo comunitario y oficinas de la ANT, lo que duplica los tiempos de respuesta; adicionalmente tal exigencia no guarda relación con el procedimiento para la constitución de resguardos indígenas, que solo exige una etapa publicitaria.

Reto 21. Expedir de manera urgente el decreto reglamentario para adoptar los procedimientos administrativos de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos afrocolombianos. Para el logro de este desafío, la ANT ha planteado la expedición de un decreto reglamentario del Decreto Ley 902 del 2017, para adoptar el procedimiento administrativo respectivo.

Reto 22. Expedir el acto administrativo de creación de la subcuenta afro en el Fondo de tierras para la reforma rural integral, ordenado en el Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz, para que la ANT pueda utilizar las tierras incluidas en el Fondo al aplicar los procedimientos de ampliación, saneamiento y reestructuración de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes.

Reto 23. Dejar sin efectos la circular de la Dirección general de la ANT, que ordenó el archivo por desistimiento tácito de 213 solicitudes de titulación colectiva. Tal orden debe ser revocada en forma inmediata, pues esas solicitudes de titulación colectiva, que equivalen al 53% de las solicitudes en trámite, representan 298.689 ha, para atender familias y comunidades afrocolombianas.

La solución no puede ser el archivo de las solicitudes, sino el diseño de una estrategia de acompañamiento a los consejos comunitarios en el logro de los documentos faltantes, para continuar con el trámite de estas solicitudes de titulación colectiva.

Reto 24. Elaborar y/o actualizar el manual de procedimientos, las guías, los instructivos y los formatos para el trámite de las solicitudes de titulación colectiva (adoptado por el Incora mediante la Resolución

0796 de 2001), a la luz de las nuevas normas constitucionales, legales y reglamentarias que complementan la Ley 70 de 1993 y del Decreto 1745 de 1995, y de la jurisprudencia con sus nuevos marcos de interpretación de la legislación afrocolombiana.

Reto 25. Elaborar y/o actualizar la guía para la constitución de consejos comunitarios y la formulación de solicitudes de titulación colectiva para apoyar a las comunidades afrocolombianas en dichos trámites, con el cumplimiento de todos los requisitos legales exigidos por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995. Esta guía, que incluye los instructivos y formatos necesarios, fue adoptada por el Incora mediante la Resolución Número 0796 del 23 de marzo de 2001.

Reto 26. Actualizar el reglamento interno de la Comisión técnica creada por el artículo 8 de Ley 70 de 1993 y poner en funcionamiento sus unidades de apoyo, tal como lo ordenan los artículos 13, 14, 15 y 16 del Decreto 1745 de 1995. Esta Comisión es la responsable de evaluar la solicitud de titulación colectiva y emitir concepto previo, antes de que la ANT adjudique los territorios colectivos. Por esa razón, el Decreto 1745 le autorizó la expedición de su reglamento interno y la conformación de unidades de apoyo con personal designado de los Ministerios de Ambiente y Minas, la ANT y las CAR.

A pesar de que el reglamento interno se expidió por parte de la Comisión en 1996, no se aplica ni se ha actualizado, y las unidades de apoyo no operan. La actualización del reglamento de la Comisión y la puesta en marcha de sus unidades de apoyo harán más eficiente la evaluación de las solicitudes de titulación colectiva y la emisión del concepto previo necesario para la adjudicación.

Reto 27. Adopción por parte del Estado de un protocolo de protección de los territorios colectivos afrocolombianos en el marco del postconflicto, mediante un sistema efectivo de alertas tempranas para enfrentar las múltiples amenazas que hoy gravitan sobre los territorios, con los instrumentos técnicos, logísticos, financieros y de seguridad necesarios.

Como se sabe, la Política de territorialidad afrocolombiana se ha ejecutado en medio de un conflicto armado que perpetúa los riesgos para

la vida, las culturas y los territorios de los pueblos afrodescendientes: las comunidades han enfrentado el repoblamiento de sus territorios ancestrales y la imposición de autoridades paralelas a los consejos comunitarios, lo que se ha traducido en el asesinato y la desaparición de sus líderes y autoridades, el despojo violento de los territorios ancestrales, el desplazamiento forzado y la destrucción de la infraestructura económica y social basada en las prácticas tradicionales de producción.

Reto 28. La Política de territorialidad afrocolombiana ha estado prácticamente paralizada durante los últimos cuatro años, lo que representa un gran desafío para el gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego y de la vicepresidenta Francia Márquez Mina: hacer un relanzamiento de la misma, sobre la base de las siguientes metas:

- La presentación de un plan de choque para la titulación colectiva de 1 millón de hectáreas durante el cuatrienio.
- El lanzamiento de un plan decenal de compra y recuperación de tierras para el pueblo afrocolombiano para la década 2023 – 2033, mediante el cual se compren 500.000 hectáreas.
- La reglamentación, con enfoque integral, de los capítulos minero, ambiental y de desarrollo de la Ley 70 de 1993, como complemento de la Política de territorialidad afrocolombiana.
- La reestructuración de la Agencia Nacional de Tierras – Dirección de Asuntos Étnicos, creando las subdirecciones de comunidades negras y de comunidades indígenas.
- El ajuste normativo de la Política de territorialidad afrocolombiana.

RETOS DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 2: CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA CUENCA DEL PACÍFICO Y EN EL PAÍS

Reto 29. La reglamentación e implementación de los capítulos cuarto y quinto de la Ley 70 de 1993, que regulan la política ambiental y minera en los territorios colectivos, es un reto de la mayor impor-

tancia, porque en esa reglamentación se fijaran las reglas para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables existentes en los territorios colectivos afrocolombianos.

Reto 30. Modificar el artículo 6, literal g, de la Ley 70 de 1993, para hacer compatibles la titulación colectiva de tierras afrocolombianas con las áreas del Sistema de parques nacionales naturales. La incompatibilidad actual priva a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encontraban establecidas en esas áreas protegidas antes de su establecimiento, del goce efectivo de sus derechos territoriales.

Con esta modificación legal se podría resolver la situación de ocupación que hoy padecen las comunidades negras asentadas en los ocho parques nacionales naturales del Pacífico colombiano, sobre un área superior a las 800.000 hectáreas donde ellas tienen asentamientos y sitios de trabajo ancestrales.

Reto 31. La inclusión urgente de un artículo que aclare la sustracción de los territorios colectivos del régimen de reserva forestal (Ley 2 de 1959), en el decreto reglamentario del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993.

Pese a que la Ley 70 sustrajo los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas de este régimen de reserva forestal, las autoridades ambientales insisten en considerar que los territorios titulados, en trámite de adjudicación o susceptibles de titulación, continúan estando sometidos al régimen de reserva forestal y en consecuencia exigen procesos de sustracción para el desarrollo de actividades productivas. Por ello, en el decreto reglamentario del Capítulo IV de la Ley 70 debe existir un artículo que aclare este asunto y que en concreto disponga que:

Cuando los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se traslapen o superpongan con las áreas de reserva forestal previstas en el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, se entenderá que a partir de la vigencia de la Ley 70 de

1993, estos territorios fueron sustraídos de ese régimen de reserva forestal y en consecuencia, las autoridades ambientales, no exigirán a los Consejos Comunitarios adelantar procesos de sustracción para el desarrollo de sus actividades productivas⁷. (MADS, 2022)

Reto 32. La caracterización y delimitación cartográfica de los territorios ancestrales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras susceptibles de titulación colectiva, para promover su protección jurídica y ambiental, debe articularse con la tarea de delimitación cartográfica de los territorios ancestrales de los pueblos afrodescendientes de Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolivia, Chile, Venezuela, Panamá, Nicaragua, Honduras, Guatemala, México y Surinam, que se viene adelantando.

Ese trabajo se adelanta bajo la coordinación de la Corporación Afrocolombiana Hileros y con el apoyo financiero del Fondo de Tendencia en esos países de América Latina y el Caribe, para avanzar en la identificación física, jurídica y cartográfica de estos territorios y en el reconocimiento de los derechos a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes.

RETOS DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 3: EL ETNODESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

Reto 33. Aplicar un enfoque de integralidad en la Política de territorialidad afrocolombiana, dada su injustificada ausencia pese a que el Artículo transitorio 55 y la Ley 70 de 1993 ordenan la titulación colectiva de tierras y la adopción de mecanismos especiales financieros, crediticios, de asistencia técnica, de capacitación empresarial y de dotación de servicios básicos para procesos agropecuarios, con el fin de generar seguridad alimentaria, incrementar ingresos y superar la pobreza de las comunidades.

⁷ Esta propuesta de articulado forma parte del proyecto de decreto reglamentario del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993, que actualmente se tramita en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El reto inmediato consiste en abordar procesos más integrales, incorporando en el desarrollo de esta Política los componentes de etnodesarrollo, fortalecimiento organizativo y sostenibilidad ambiental.

Reto 34. Modificar los artículos 285 y 286 de la Constitución Política, mediante acto legislativo del Congreso de la República para crear, reglamentar y poner en marcha las entidades territoriales afrocolombianas con autonomía administrativa, gobierno propio, y participación en el Sistema general de participaciones (SGP) y en los ingresos corrientes de la Nación.

Esos artículos establecen que fuera de la división general del territorio nacional, habrá en Colombia las “divisiones territoriales” que determine la ley. Precisamente el artículo 4 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 63 de la Constitución Política, abrieron la opción de conformar nuevas divisiones territoriales en el país, al señalar que los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como nuevas “divisiones territoriales”, tendrían el carácter jurídico de tierras de las comunidades negras y tierras comunales de grupos étnicos.

Sin embargo, en diversos sectores de la institucionalidad colombiana esta interpretación de las normas citadas no es aceptada y se sigue afirmando que los territorios colectivos afrocolombianos no son divisiones territoriales, a la luz del artículo 285 constitucional; tampoco se reconocen como entidades territoriales, a la luz del artículo 286 superior.

Reto 35. Formular un proyecto de inversión exclusivo para compra de tierras y subsidio integral para comunidades afrocolombianas, que permita la asignación presupuestal directa y el mantenimiento del actual proyecto de inversión para las actividades procesales propias de la titulación colectiva.

Actualmente existe el proyecto de inversión para la implementación del Programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras a nivel nacional, por el cual se asignan en promedio 15.000 millones de pesos por vigencia para implementar la Política de territorialidad afrocolombiana, lo cual solo alcanza a ejecutar en promedio un 46% de las solicitudes.

Esta situación obliga a replantear las prioridades mediante la formulación de otro proyecto de inversión para la compra de tierras; el actual proyecto quedaría para financiar las actividades misionales relacionadas con la titulación colectiva, lo que permitiría contratar nuevos equipos técnicos y atender un número mayor a las veinte solicitudes que se vienen atendiendo por año.

Reto 36. Contratar de manera urgente un nuevo crédito no reembolsable con el Banco Mundial o con la banca multilateral, por \$500 millones de dólares, para financiar la nueva etapa de la Política de territorialidad afrocolombiana. Después de que la primera etapa de la Política se financiara con un crédito que permitió la titulación de más de cinco millones de hectáreas, se hace necesaria la contratación de este un nuevo crédito mientras el gobierno nacional, la banca multilateral y la cooperación internacional hacen las proyecciones financieras necesarias para atender los retos y desafíos pendientes.

RETOS DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 4: FORTALECIMIENTO POLÍTICO Y ORGANIZATIVO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

Reto 37. Modificar el artículo 5 de Ley 70 de 1993, para precisar la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios y darles el carácter de entidades públicas de régimen especial, con funciones de autoridad étnica, territorial, ambiental y de máxima autoridad de administración interna dentro de los territorios colectivos.

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

Treinta años después de la vigencia de la Ley, estos territorios colectivos ya suman más de seis millones trescientas mil hectáreas. Paradójicamente, la Ley no previó la transferencia de recursos a estas

nuevas autoridades administrativas, étnicas, territoriales y ambientales, para el cumplimiento de sus competencias.

Del mismo modo, algunas de las competencias asignadas a los consejos comunitarios, se traslapan con las de los municipios y CAR, lo que genera tensiones y controversias entre las autoridades regionales y locales, y las nuevas autoridades étnicas.

Reto 38. Modificar el Decreto Ley 2363 de 2015, para reestructurar la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, mediante la creación de dos subdirecciones, una para comunidades negras y otra para comunidades indígenas, y establecer una institucionalidad regional con presencia en todos los departamentos del país.

El modelo de institucionalidad actual para la Política de territorialidad afrocolombiana, sustentado en una Dirección y una Subdirección de Asuntos Étnicos centralizadas en Bogotá, ha demostrado ser altamente ineficiente porque duplica las funciones entre ambas instancias, centraliza en Bogotá las funciones misionales para indígenas y afrocolombianos (impidiendo la especialidad en las intervenciones y la presencia regional), y, adicionalmente, ante la ausencia de funcionarios de planta se tercerizan funciones misionales con contratistas de alta rotación, reprogramación de procesos y pérdida de la línea de aprendizaje.

Reto 39. Reglamentar con urgencia el artículo 2, numeral 5, de la ley 70 de 1993, para reconocer las territorialidades afro-urbanas, en el marco de la relación campo – poblado. Este reto de reglamentación para encontrar soluciones territoriales a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras asentadas en las áreas urbanas, también debe incluir a las asentadas en áreas de jurisdicción de la Dimar, en las rondas de los ríos, en áreas de bajamar, en áreas ganadas al mar y en áreas palafíticas de los centros urbanos del Pacífico colombiano.

Reto 40. Revisión del proceso electoral de la delegación de las comunidades negras en el Consejo directivo de la ANT. Para esta elección se expidió el Decreto 3520 de 2003, mediante el cual se estableció que el periodo sería de dos años y que la elección se haría por parte de la Comisión consultiva de Alto nivel. Esta norma desconoció la vigencia

del artículo 46 de la Ley 70 de 1993, que establece que los consejos comunitarios podrán designar por consenso a los representantes de los beneficiarios de la Ley 70 de 1993, para todos los efectos que se requieran.

Como quiera que en la jerarquía jurídica la ley tiene primacía sobre los decretos y que la Comisión consultiva ha reelegido desde 2003 hasta la fecha a la actual representante, sería conveniente revisar la legalidad de estas sucesivas reelecciones y adecuar un mecanismo que permita a los consejos comunitarios elegir democráticamente a su representante en el Consejo directivo de la ANT.

Reto 41. Avanzar en el fortalecimiento político y organizativo de los consejos comunitarios como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos.

La experiencia colombiana enseña que la más importante estrategia para avanzar en el reconocimiento de los derechos territoriales del pueblo afrocolombiano, es el fortalecimiento político y organizativo de los consejos comunitarios como máximas autoridades étnicas, territoriales, ambientales, políticas y de administración interna de los territorios colectivos. Por ello se insiste en su fortalecimiento como entidades públicas de régimen especial y autoridades ambientales en los territorios.



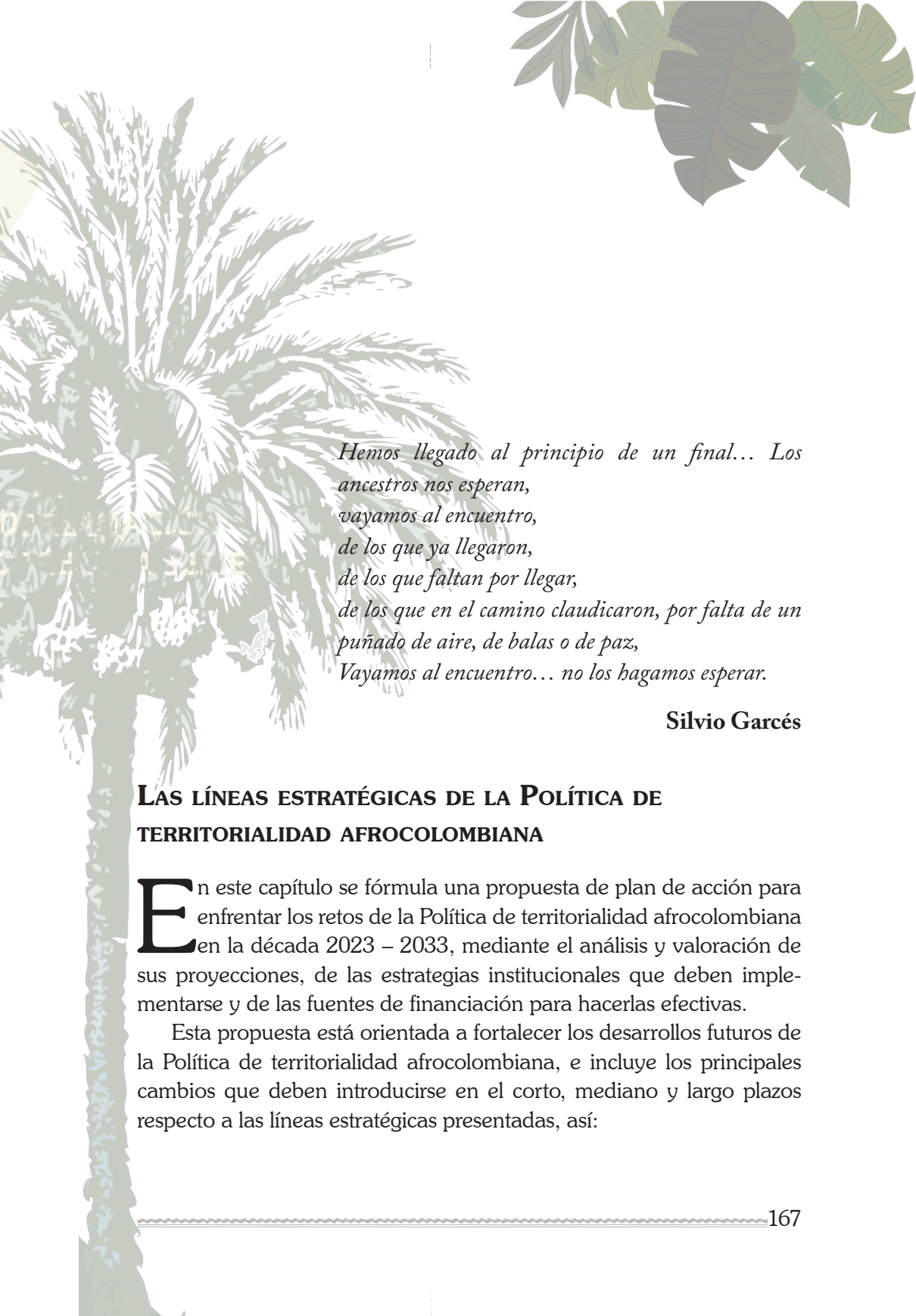
CAPÍTULO 5

Propuesta de plan de trabajo para enfrentar los retos de la Política de territorialidad afrocolombiana



Tiempo de tambores. Tumaco
Hernando E. Sánchez





*Hemos llegado al principio de un final... Los
ancestros nos esperan,
vayamos al encuentro,
de los que ya llegaron,
de los que faltan por llegar,
de los que en el camino claudicaron, por falta de un
puñado de aire, de balas o de paz,
Vayamos al encuentro... no los hagamos esperar.*

Silvio Garcés

LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA

En este capítulo se fórmula una propuesta de plan de acción para enfrentar los retos de la Política de territorialidad afrocolombiana en la década 2023 – 2033, mediante el análisis y valoración de sus proyecciones, de las estrategias institucionales que deben implementarse y de las fuentes de financiación para hacerlas efectivas.

Esta propuesta está orientada a fortalecer los desarrollos futuros de la Política de territorialidad afrocolombiana, e incluye los principales cambios que deben introducirse en el corto, mediano y largo plazos respecto a las líneas estratégicas presentadas, así:

Línea estratégica 1: profundizar la titulación colectiva de baldíos y la compra de tierras para consolidar las territorialidades afrocolombianas como una estrategia de protección jurídica de los territorios ancestrales.

Línea estratégica 2: fortalecer la estrategia de conservación ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables en los territorios colectivos objeto de adjudicación, tanto en la cuenca del Pacífico como en otras regiones del país.

Línea estratégica 3: poner en marcha una estrategia de etnodesarrollo en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, para garantizar seguridad alimentaria, generación de ingresos, superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.

Línea estratégica 4: fortalecer política y organizativamente a las comunidades negras de Colombia y a los consejos comunitarios, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades ciudadanas.

PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1: PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS TERRITORIOS ANCESTRALES

Propuestas estratégicas	Responsable	Plazo
1. Continuar la titulación colectiva de tierras para las comunidades negras de la cuenca del Pacífico, con la meta de titular un millón de hectáreas, en la década 2023 - 2033.	Agencia Nacional de Tierras	2023 - 2033
2. Priorizar y fortalecer la titulación colectiva de tierras para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de otras regiones del país distintas al Pacífico, con la meta de titular dos millones de hectáreas en la década 2023 - 2033.	Agencia Nacional de Tierras	2023 - 2033
3. Adoptar por parte de la ANT, un plan de choque para tramitar las 407 solicitudes de titulación colectiva que se encuentran rezagadas, con la meta de titular 808.262 hectáreas en el cuatrenio 2023 - 2026.	Agencia Nacional de Tierras	2023 - 2026

4. La ANT y la Superintendencia de notariado y registro, deben adelantar la inscripción de los títulos colectivos expedidos que aún no se han registrado.	ANT y Supernotariado	Corto plazo
5 El Gobierno nacional debe refinanciar el Programa especial de compra de tierras, con un presupuesto anual para adquirir por lo menos 500.000 hectáreas en los próximos 10 años.	Gobierno nacional	2023 - 2033
6. El Gobierno nacional debe financiar el Subsidio integral de reforma agraria con al menos 80.000 millones de pesos anuales, para realizar cuatro convocatorias durante el cuatrenio 2023 – 2026.	Gobierno nacional	2023 - 2026
7. La Política de territorialidad afrocolombiana tiene que ir más allá de la titulación de baldíos y reconocer todas las formas de territorialidad de las comunidades afrodescendientes.	Agencia Nacional de Tierras.	Corto, mediano y largo Plazo
8. El gobierno nacional debe impulsar la modificación de los artículos 285 y 286 de la Constitución Política, mediante un acto legislativo para crear, reglamentar y poner en marcha las Entidades territoriales afrocolombianas (ETA), con autonomía administrativa, gobierno propio e inclusión en el Sistema General de Participaciones (SGP).	Gobierno nacional y Congreso de la República.	Mediano plazo. Actualmente cursa en el Congreso el Proyecto de acto legislativo 431 de 2022 – Cámara.
9. La ANT debe revocar la circular que ordena archivar por desestimiento tácito 213 solicitudes de titulación colectiva que presentan información incompleta y acompañar a los consejos comunitarios para que aporten los documentos faltantes.	Dirección general de la ANT.	Corto plazo. Se recomendó en el informe de empalme
10. La Dirección de la ANT debe modificar las guías, los formatos y los instructivos del procedimiento de titulación colectiva, para eliminar requisitos no previstos en el Decreto 1745 de 1995.	Dirección general de la ANT.	Corto plazo. Se recomendó en el informe de empalme
11. El Gobierno nacional debe modificar el Decreto 1745 de 1995, para exigir solo una etapa publicitaria en el procedimiento de titulación colectiva, porque hoy se exigen dos, tanto del auto de aceptación como de la resolución de visita.	Gobierno nacional	Mediano plazo, no existen propuestas de decreto
12. La ANT y la Unidad de Restitución de Tierras despojadas, deben armonizar los procedimientos administrativos de titulación colectiva de tierras para comunidades negras, con los procedimientos administrativos y judiciales de restitución de tierras, mediante un acto administrativo conjunto.	ANT y Unidad Nacional de Restitución de Tierras.	Mediano plazo

La Revolución Agraria Afrocolombiana

13. La ANT debe armonizar el procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras para las comunidades negras, con el de compra de tierras para las mismas comunidades, señalando las funciones, los tiempos y las competencias de cada una de las direcciones involucradas, mediante circular o resolución interna.	Dirección general de la ANT.	Mediano plazo
14. El Gobierno nacional debe expedir el decreto reglamentario del Decreto Ley 902 del 2017, para adoptar el procedimiento de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Gobierno nacional	Corto plazo. La ANT ya elaboró un proyecto de decreto.
15. La ANT debe crear la subcuenta afro en el Fondo de tierras para la reforma rural integral mediante resolución motivada, teniendo como soporte el artículo 2 del Decreto 902 de 2017 y la Sentencia C-073 de 2018, de la Corte Constitucional.	Dirección de la ANT	Corto plazo. La ANT ya elaboró un proyecto de decreto.
16. La Comisión técnica de Ley 70 de 1993, debe actualizar su reglamento interno para ajustarlo a los nuevos desarrollos legales y jurisprudenciales relacionados con la titulación colectiva, y para poner en funcionamiento las unidades de apoyo de dicha Comisión, de acuerdo con los artículos 13, 14, 15 y 16 del decreto 1745 de 1995.	Comisión técnica de Ley 70 de 1993.	Corto plazo
17. La Dirección de asuntos étnicos de la ANT debe actualizar el manual de procedimientos, las guías, los instructivos y los formatos para la titulación colectiva de las tierras de las comunidades negras, aprobados mediante la Resolución 0796 de 2001.	Dirección de asuntos étnicos ANT	Corto plazo
18. La Dirección de asuntos étnicos de la ANT debe actualizar la Guía para la constitución de consejos comunitarios y la formulación de solicitudes de titulación colectiva, al igual que sus instructivos y formatos.	Dirección de asuntos étnicos ANT	Corto plazo
19. La ANT y los consejos comunitarios, con el apoyo de la UPR, la Dimar, el IGAC y la Supernotariado, y con los insumos del catastro multipropósito, deberá elaborar un estudio de tenencia de tierras de las comunidades afrocolombianas, para caracterizar y georreferenciar las tierras susceptibles de titulación colectiva con énfasis en el Caribe, el norte del Cauca, los valles interandinos, Antioquia, Meta, la Orinoquia,	ANT y Gobierno nacional.	Corto y mediano plazo

la Amazonia y la región Central, incluyendo las tierras que se han perdido por diversas modalidades de despojo y los instrumentos jurídicos para recuperarlas. Igualmente deberá incluir las tierras ganadas al mar, las palafíticas y las ocupadas por las comunidades afrocolombianas en jurisdicción de la Dimar. Este estudio permitirá la adopción planes de acción con metas e indicadores y la adopción de un Plan decenal de compra y recuperación de tierras para el pueblo afrocolombiano 2023 – 2033.		
--	--	--

PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 2: CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA CUENCA DEL PACÍFICO Y EN EL PAÍS

Propuestas estratégicas	Responsable	Plazo
1. El Gobierno nacional debe avanzar en la reglamentación e implementación de los capítulos IV ambiental y V de recursos mineros de la Ley 70 de 1993, relacionado con los componentes de protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables en los territorios colectivos.	Gobierno nacional	Corto plazo
2. El Gobierno nacional debe impulsar un proyecto de Ley para modificar el artículo 6, literal g, de la Ley 70 de 1993, con el fin de hacer compatibles la titulación colectiva de tierras de las comunidades afrocolombianas, con las áreas del Sistema de parques nacionales naturales.	Gobierno nacional y Congreso de la República.	Corto plazo. En el Plan de Desarrollo 2022 – 2026 el MADS incluyó propuesta.
3. El Gobierno nacional debe modificar el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, para precisar la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios y darles el carácter de entidades públicas de régimen especial, con funciones de autoridad étnica, territorial y ambiental, y máxima autoridad de administración interna de los territorios colectivos, con participación en el SGP.	El Gobierno nacional y el Congreso de la República	Mediano plazo. En el Proyecto de acto legislativo 431 de 2022 - Cámara, se incluyó la propuesta.
4. El Gobierno nacional debe incluir en el decreto reglamentario del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993, un artículo que aclare la sustracción de los territorios colectivos del régimen de reserva forestal previsto en la Ley 2 de 1959.	Gobierno nacional	Corto plazo. En el Plan de Desarrollo 2022 – 2026, el MADS incluyó propuesta.

5. El Gobierno nacional debe reglamentar el artículo 2, numeral 5, de la Ley 70 de 1993, para reconocer las territorialidades afro-urbanas, en el marco de la relación campo – poblado, prevista en este artículo.	Gobierno nacional	Largo plazo, no existen propuestas legislativas
--	-------------------	---

PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 3: EL ETNODESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS

Propuestas estratégicas	Responsable	Plazo
1. El Gobierno nacional debe avanzar en la reglamentación e implementación del capítulo VII de la Ley 70 de 1993, relacionado con los componentes financiero, crediticio, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, para el impulso de las actividades productivas, de seguridad alimentaria y de generación de ingresos en los territorios colectivos.	Gobierno nacional	Corto plazo
2. El Gobierno nacional debe promover la contratación de un nuevo crédito no reembolsable con el Banco Mundial o con la banca multilateral, por \$500 millones de dólares, para financiar la segunda etapa de la Política de territorialidad afrocolombiana, en el periodo 2023 – 2033	Gobierno nacional	Mediano y largo plazos
3. El Gobierno nacional debe avanzar en la creación del Fondo de desarrollo afrocolombiano para vivir sabroso (Fondoafro), para financiar entre otros asuntos la Política de territorialidad afrocolombiana y la compra de tierras, en el marco de la expedición de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. Este Fondo se financiará con las siguientes fuentes: • Los recursos del presupuesto nacional, asignados para el Plan nacional de desarrollo afrocolombiano 2022 – 2026. • Los recursos del presupuesto nacional asignados para la implementación del Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz. • Un crédito con el BID o el Banco Mundial por 500 millones de dólares, para cofinanciar el Plan nacional de desarrollo afrocolombiano 2022 – 2026.	Gobierno nacional y Congreso de la República.	Corto plazo. En el Plan de Desarrollo 2022 – 2026 la Vicepresidencia de la República incluyó una propuesta en ese sentido.

4. La Política de territorialidad afrocolombiana debe adoptar un enfoque de integralidad, incorporando a la titulación colectiva de los territorios los componentes de financiación especial, crédito, asistencia técnica, capacitación empresarial y dotación de servicios básicos e infraestructura productiva, para generar seguridad alimentaria, producción de ingresos y superación de la pobreza de las comunidades afrodescendientes, en la década 2023 – 2033.	Gobierno nacional	2023 – 2033
5. La ANT debe formular e inscribir en el DNP un nuevo proyecto de inversión para la compra de tierras y para el subsidio integral de reforma agraria, para las comunidades afrocolombianas. Se debe mantener el actual proyecto de inversión para las actividades procesales propias de la titulación colectiva.	Agencia Nacional de Tierras	Corto plazo
6. Los bienes objeto de extinción judicial del dominio en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deben destinarse exclusivamente para dotar de tierras al Pueblo raizal a través de la SAE y la ANT. Igualmente, los bienes objeto de extinción judicial del dominio, que se encuentren establecidos en áreas de influencia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, deben destinarse con prioridad para estas comunidades.	SAE y ANT	2023 – 2033

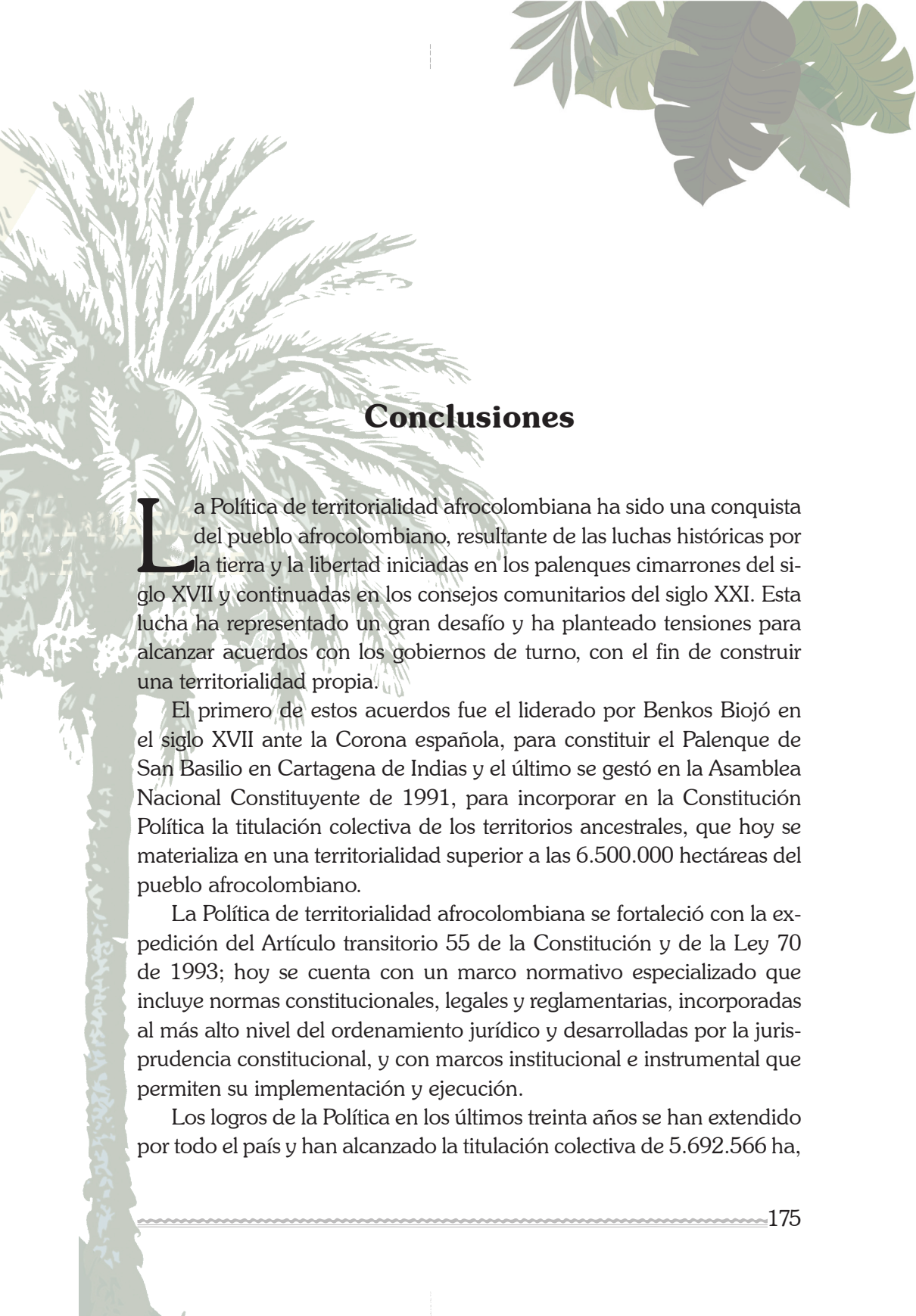
PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA

4: FORTALECIMIENTO POLÍTICO Y ORGANIZATIVO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

Propuestas estratégicas	Responsable	Plazo
1. El Gobierno nacional debe revisar la legalidad y conveniencia del procedimiento de elección de la representación de las comunidades afrocolombianas al Consejo directivo de la ANT, a la luz del artículo 46 de la Ley 70 de 1993, que asigna esta función a los consejos comunitarios.	Gobierno nacional, Mininterior, consejos comunitarios y Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo. Es necesario Reglamentar el artículo 46 de la Ley 70
2. El Gobierno nacional debe reglamentar el artículo 2, numeral 5, de la Ley 70, para reconocer las territorialidades afro-urbanas, en el marco de la relación campo – poblado.	Gobierno nacional	Largo plazo, no existen propuestas legislativas

La Revolución Agraria Afrocolombiana

3. El gobierno nacional debe expedir un decreto que ajuste la estructura institucional de la ANT para crear la Subdirección de comunidades negras y la Subdirección de comunidades indígenas en la Dirección de asuntos étnicos, y establecer una institucionalidad regional con presencia en todos los departamentos del país.	Gobierno nacional	Corto plazo. Para el efecto, en el Plan de Desarrollo 2022 – 2026 podrían solicitarse facultades extraordinarias.
4. El Gobierno Nacional debe avanzar en la reglamentación e implementación del artículo 41 de la Ley 70 de 1993, relacionado con la obligación del Estado Colombiano de destinar los recursos financieros para apoyar el fortalecimiento organizativo de las comunidades afrocolombianas.	Gobierno nacional	Corto plazo



Conclusiones

La Política de territorialidad afrocolombiana ha sido una conquista del pueblo afrocolombiano, resultante de las luchas históricas por la tierra y la libertad iniciadas en los palenques cimarrones del siglo XVII y continuadas en los consejos comunitarios del siglo XXI. Esta lucha ha representado un gran desafío y ha planteado tensiones para alcanzar acuerdos con los gobiernos de turno, con el fin de construir una territorialidad propia.

El primero de estos acuerdos fue el liderado por Benkos Biojó en el siglo XVII ante la Corona española, para constituir el Palenque de San Basilio en Cartagena de Indias y el último se gestó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, para incorporar en la Constitución Política la titulación colectiva de los territorios ancestrales, que hoy se materializa en una territorialidad superior a las 6.500.000 hectáreas del pueblo afrocolombiano.

La Política de territorialidad afrocolombiana se fortaleció con la expedición del Artículo transitorio 55 de la Constitución y de la Ley 70 de 1993; hoy se cuenta con un marco normativo especializado que incluye normas constitucionales, legales y reglamentarias, incorporadas al más alto nivel del ordenamiento jurídico y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, y con marcos institucional e instrumental que permiten su implementación y ejecución.

Los logros de la Política en los últimos treinta años se han extendido por todo el país y han alcanzado la titulación colectiva de 5.692.566 ha,

formalizada en 236 títulos colectivos que benefician a más de 87.249 familias integradas por cerca de medio millón de personas afrocolombianas, lo que representa un cumplimiento del 71% de la meta de ocho millones de hectáreas proyectada en 1993 para el pueblo afrodescendiente de todo el país.

En la cuenca del Pacífico, la meta de titular cinco millones seiscientos mil hectáreas, se ha cumplido con creces (102%), con la adjudicación de 206 títulos colectivos que suman 5.678.361 ha.

Adicionalmente, la Agencia Nacional de Tierras tramita 407 solicitudes de titulación colectiva, que representan un área aproximada de 808.262 ha, para sesenta mil setecientos treinta y dos familias afrocolombianas.

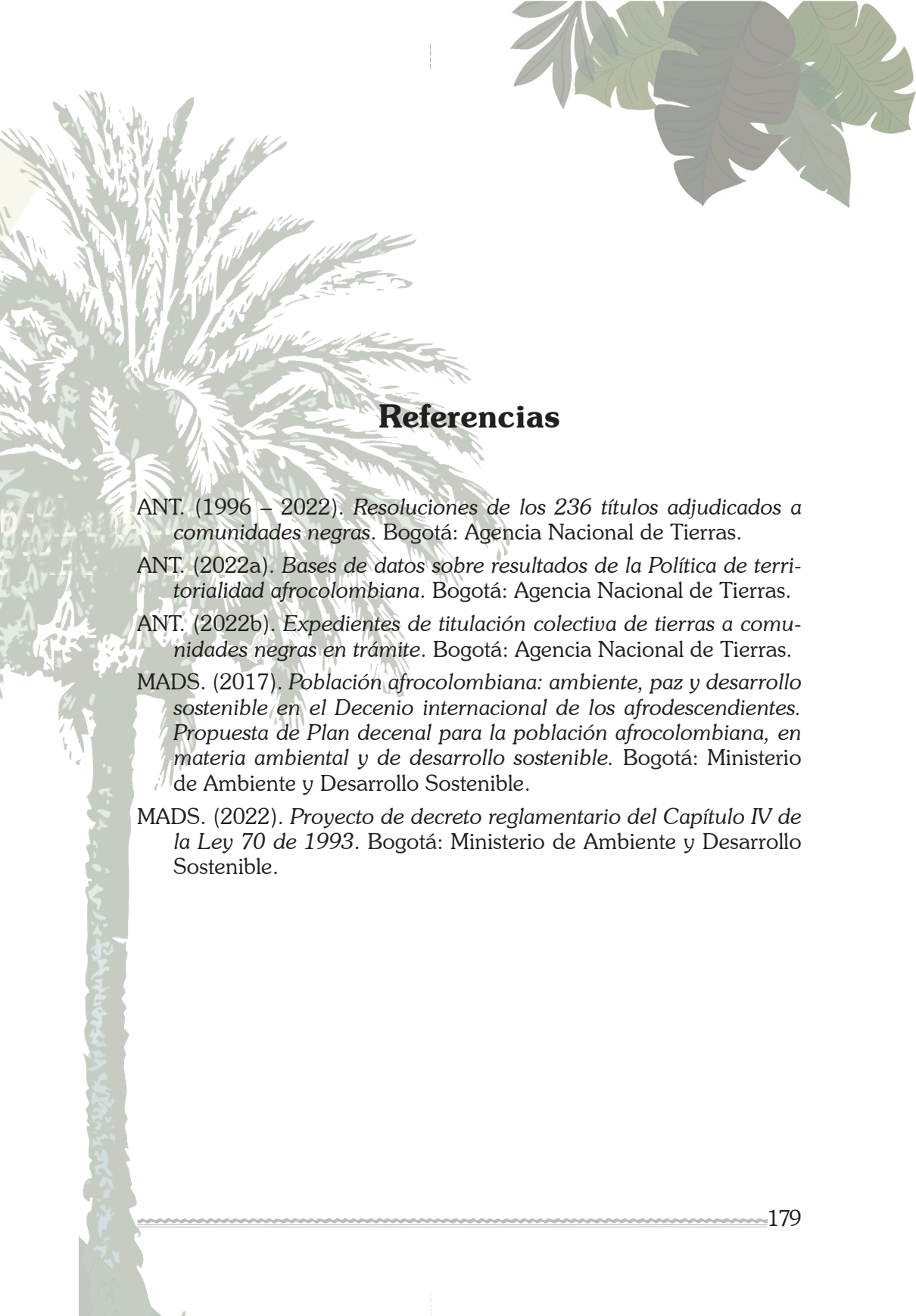
Entre los títulos colectivos expedidos y en trámite, se alcanza un consolidado total de 643 títulos colectivos para 147.981 familias afrocolombianas, con más de seis millones quinientas mil hectáreas, lo que representa un poco más del 6% de la superficie total del territorio nacional, calculada en 114 millones de hectáreas.

Por tanto, los logros alcanzados han convertido esta Política de territorialidad, en una verdadera revolución agraria afrocolombiana y en la política étnica más importante, trascendental y exitosa, que se haya realizado en favor de los pueblos afrodescendientes.

El principal reto que enfrenta la Política en la década 2023 – 2033, tiene que ver con la continuidad de la titulación hasta alcanzar los ocho millones de hectáreas proyectadas para las comunidades negras del país, frente a la cual quedan pendientes dos millones trescientas mil hectáreas.

Para ello debe avanzarse en la adopción de un plan de choque para tramitar las 407 solicitudes de titulación colectiva retrasadas en sus actuaciones procesales, así como en el Programa de compra de tierras de al menos 500 mil hectáreas para estas comunidades; con esto se podrá avanzar en la urgente estrategia de desarrollo productivo para los territorios colectivos afrocolombianos, como garantía de seguridad alimentaria, generación de ingresos y superación de la pobreza.

Otros grandes retos, inaplazables de cara al fortalecimiento de esta Política en la década 2023 – 2033, son la constitución de la Entidades territoriales afrocolombianas (ETA), con participación en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema general de participaciones (SGP), y el otorgamiento a los consejos comunitarios del carácter de entidades públicas de régimen especial.



Referencias

- ANT. (1996 – 2022). *Resoluciones de los 236 títulos adjudicados a comunidades negras*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- ANT. (2022a). *Bases de datos sobre resultados de la Política de territorialidad afrocolombiana*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- ANT. (2022b). *Expedientes de titulación colectiva de tierras a comunidades negras en trámite*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- MADS. (2017). *Población afrocolombiana: ambiente, paz y desarrollo sostenible en el Decenio internacional de los afrodescendientes. Propuesta de Plan decenal para la población afrocolombiana, en materia ambiental y de desarrollo sostenible*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- MADS. (2022). *Proyecto de decreto reglamentario del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Anexo

BASES DE DATOS SOBRE RESULTADO DE LA POLÍTICA DE TERRITORIALIDAD AFROCOLOMBIANA

Para acceder al anexo tienes dos opciones:

1. Escanea el siguiente código QR:



2. Escribir en el navegador la siguiente dirección web:

<https://editorialhumanidades.com/anexos-tomo-iii/>

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