

La Ley 70 de comunidades negras de Colombia

Logros y desafíos a 30 años de su vigencia

Silvio E. Garcés Mosquera



La Revolución Agraria Afrocolombiana

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

Tomo IV

LEY 70 DE COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

Logros y desafíos a 30 años de su vigencia

Silvio E. Garcés Mosquera



CETA
CENTRO DE ESTUDIOS DE TERRITORIO Y AFROCOLOMBIANO



Garcés Mosquera, Silvio Emiliano, autor

La revolución agraria afrocolombiana : memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras de Colombia. Tomo. IV, Ley 70 de comunidades negras de Colombia : logros y desafíos a 30 años de su vigencia / Silvio E. Garcés Mosquera -- Primera edición -- Bogotá : CETA : Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros : OAI, 2023.
páginas 183. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-7625-42-6 (impreso) -- 978-628-7625-43-3 (digital)

1. Afrocolombianos - Legislación 2. Afrocolombianos - Situación legal 3. Afrocolombianos - Actividad política 4. Grupos étnicos - Legislación - Colombia

CDD: 304.23089960861 ed. 23

CO-BoBN- a1113546

© 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: 978-628-7625-42-6 (Versión impresa)

ISBN: 978-628-7625-43-3 (Versión digital)

Primera edición, 2023

Bogotá, Colombia

2023

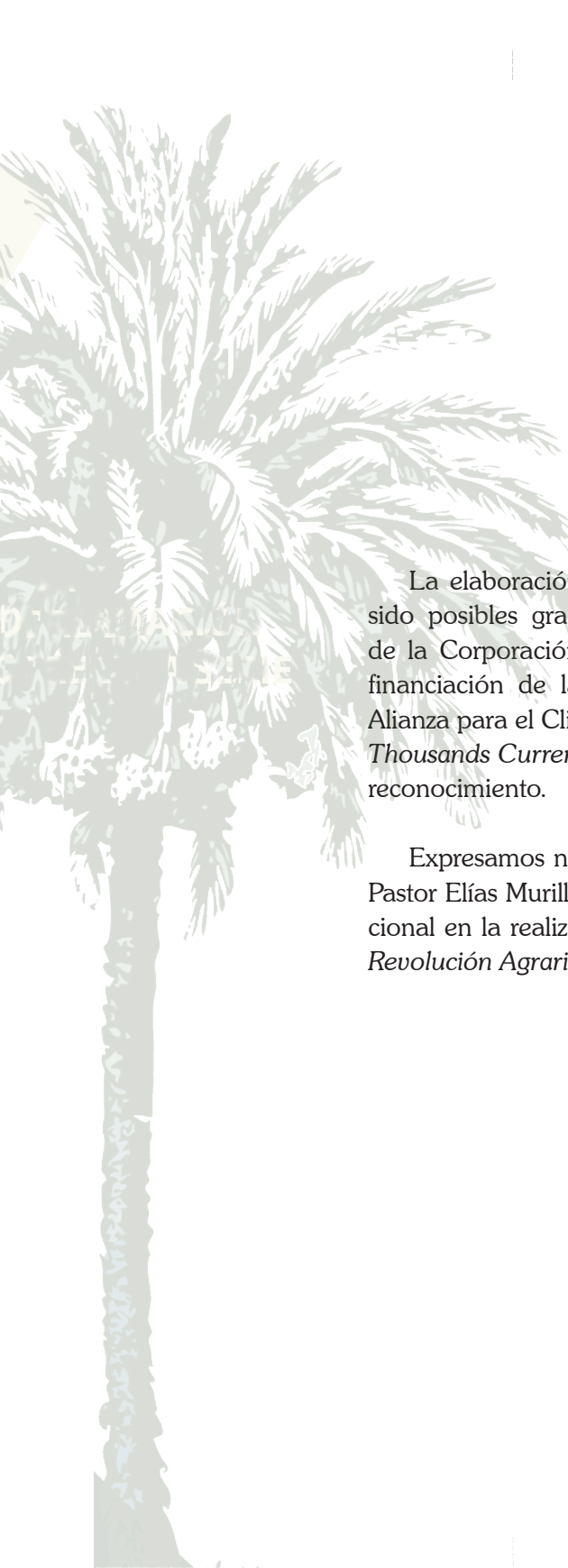


Dedicatoria

A los compañeros y compañeras de la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993, que nos precedieron en el tránsito a la eternidad: Saturnino Moreno, Abigail Serna Arriaga (Chonto), Luz María Angulo, Dionicio Miranda, Carlos Rúa Angulo, María Nelly Murillo, Mónica Restrepo, Miguel Vásquez Luna y Nina S. de Friedemann.

A Gladys Astrid Jiménez Silva, mi compañera de todas las horas.

A Luisa Carolina Garcés Murillo y María Camila Garcés Jiménez, mis hijas, razón de ser de mi existencia.



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*.

Hablaron los ríos



Archivo personal del autor

La estrategia de negociación que los delegados de las organizaciones étnico-territoriales adoptaron en los debates de la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993, se sustentó en dos principios fundamentales.

Primero, el principio de no confrontación de posiciones políticas, ideológicas o comunitarias ante funcionarios del Gobierno y, en su lugar, el debate y resolución de las diferencias en espacios internos (espacios autónomos), hasta alcanzar acuerdos.

El segundo principio, de unidad, consistente en actuar ante las delegaciones gubernamentales con una sola voz, mediante vocerías previamente seleccionadas y entrenadas para presentar las propuestas.

Para el desarrollo de los debates se acordó la conformación de tres equipos de trabajo: un equipo de contraargumentación, liderado por Rudecindo Castro, Gabino Hernández y Hernán Cortés; otro equipo

para orientar las discusiones, liderado por Zulia Mena García, y un tercer equipo que propiciaba consensos y recogía compromisos, liderado por Carlos Rosero, quien cerraba los acuerdos o resumía los desacuerdos, con una frase que se volvió consigna: hablaron los ríos; los delegados comunitarios le acompañaban a coro, reafirmando sus convicciones.

La expresión ‘hablaron los ríos’, que sirve de título a esta parte del Tomo IV de la serie *La Revolución Agraria Afrocolombiana*, es un homenaje a las organizaciones étnico-territoriales que hicieron posible la Ley 70 de 1993, pero también a las múltiples voces que habitan las orillas de los ríos del Pacífico y los territorios del Caribe: la Ley es su voz convertida en mandato, para que las próximas generaciones afrocolombianas no sean esclavizadas.



Contenido

Presentación	11
Introducción	15
PRIMERA PARTE	
HABLARON LOS RÍOS: MEMORIAS DE UNA LUCHA DEL PUEBLO NEGRO DE COLOMBIA	21
La Ley 70 consolida las luchas históricas del pueblo afrocolombiano por la tierra y la libertad	23
La unidad de las organizaciones afrocolombianas: una agenda de derechos	24
La voz comunitaria en la defensa de la agenda de derechos afrocolombianos	42
Liderazgo y acuerdo político: el Estado social de derecho en la Ley 70	62
SEGUNDA PARTE	
LA LEY 70 DE 1993: UN CAMINO PARA EL BUEN VIVIR DE LAS COMUNIDADES NEGRAS	75
Capítulo 1. Los instrumentos normativos desarrollados en la Ley 70 de 1993	77
Capítulo 2. Logros y desafíos de la Ley 70 de 1993 en los 30 años de su vigencia	96

Capítulo 3. Perspectivas de la Ley 70 de 1993 en los 30 años de su vigencia	125
Capítulo 4. Propuestas para el Plan integral de implementación de la Ley 70 de 1993	149
Conclusiones	157
Referencias	161
Anexos	163
Anexo 1. Escrito de objeciones del Gobierno nacional del 16 de junio de 1993, dirigido a los ponentes del proyecto de ley 329 de 1993 Senado	163
Anexo 2. Respuesta al escrito de objeciones del Gobierno nacional fechada el 17 de junio de 1993	174

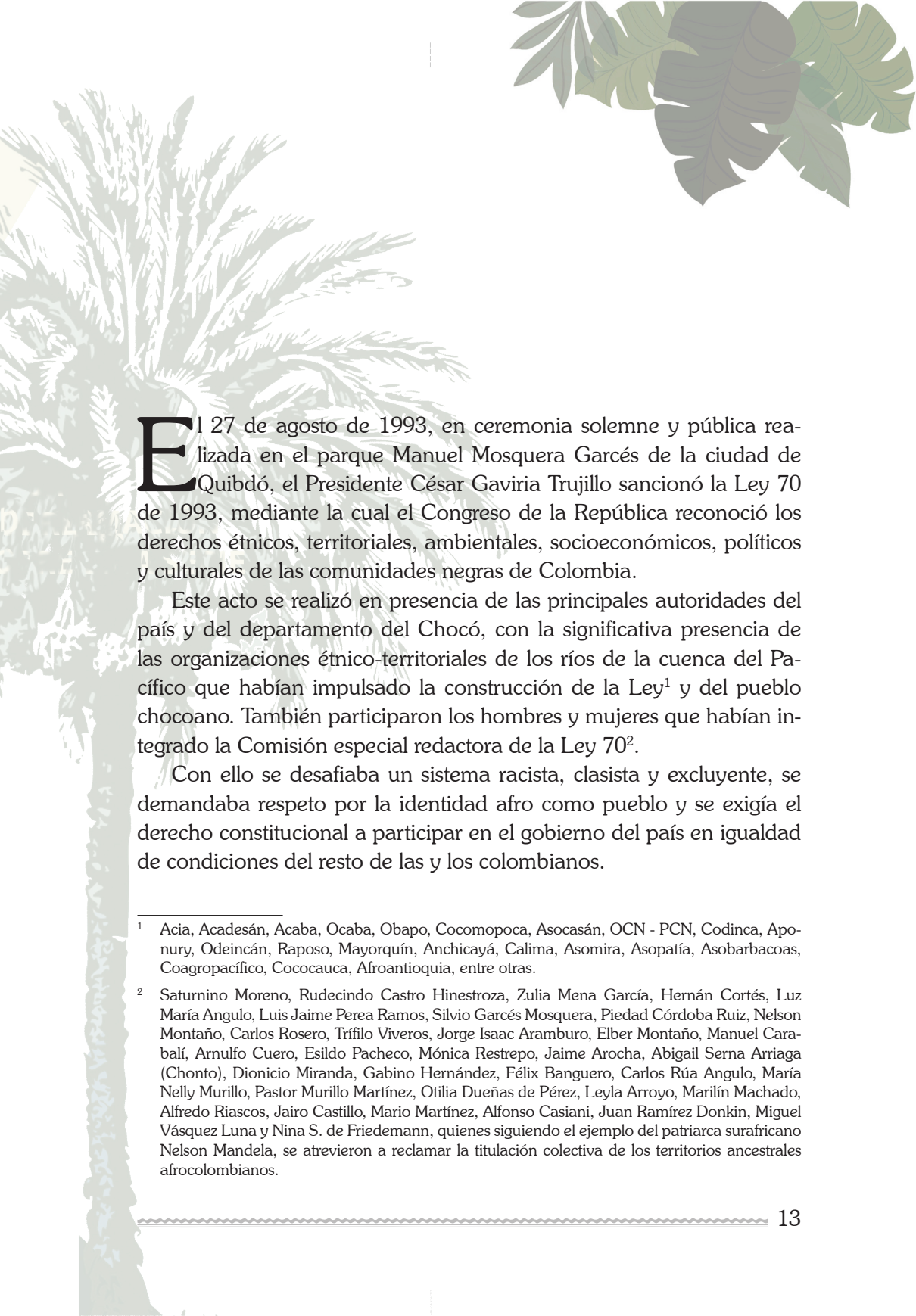


P R E S E N T A C I Ó N



Cuenca hidrográfica del Pacífico
Buenaventura
Asociación El Colectivo





El 27 de agosto de 1993, en ceremonia solemne y pública realizada en el parque Manuel Mosquera Garcés de la ciudad de Quibdó, el Presidente César Gaviria Trujillo sancionó la Ley 70 de 1993, mediante la cual el Congreso de la República reconoció los derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos, políticos y culturales de las comunidades negras de Colombia.

Este acto se realizó en presencia de las principales autoridades del país y del departamento del Chocó, con la significativa presencia de las organizaciones étnico-territoriales de los ríos de la cuenca del Pacífico que habían impulsado la construcción de la Ley¹ y del pueblo chocoano. También participaron los hombres y mujeres que habían integrado la Comisión especial redactora de la Ley 70².

Con ello se desafiaba un sistema racista, clasista y excluyente, se demandaba respeto por la identidad afro como pueblo y se exigía el derecho constitucional a participar en el gobierno del país en igualdad de condiciones del resto de las y los colombianos.

¹ Acia, Acadesán, Acaba, Ocaba, Obapo, Cocomopoca, Asocasán, OCN - PCN, Codinca, Apunury, Odeincán, Raposo, Mayorquín, Anchicayá, Calima, Asomira, Asopatía, Asobarbacoas, Coagropacífico, Cococauca, Afroantioquia, entre otras.

² Saturnino Moreno, Rudecindo Castro Hinestroza, Zulía Mena García, Hernán Cortés, Luz María Angulo, Luis Jaime Perea Ramos, Silvio Garcés Mosquera, Piedad Córdoba Ruiz, Nelson Montaña, Carlos Rosero, Trífido Viveros, Jorge Isaac Aramburo, Elber Montaña, Manuel Carabali, Arnulfo Cuero, Esildo Pacheco, Mónica Restrepo, Jaime Arocha, Abigail Serna Arriaga (Chonto), Dionicio Miranda, Gabino Hernández, Félix Banguero, Carlos Rúa Angulo, María Nelly Murillo, Pastor Murillo Martínez, Otilia Dueñas de Pérez, Leyla Arroyo, Marilín Machado, Alfredo Riascos, Jairo Castillo, Mario Martínez, Alfonso Casiani, Juan Ramírez Donkin, Miguel Vázquez Luna y Nina S. de Friedemann, quienes siguiendo el ejemplo del patriarca surafricano Nelson Mandela, se atrevieron a reclamar la titulación colectiva de los territorios ancestrales afrocolombianos.

La sanción de la Ley 70 no fue una dádiva generosa y gratuita del Estado, sino una conquista del pueblo afrocolombiano, resultante de sus luchas históricas por la libertad, la tierra, la autonomía y la identidad, iniciadas en los palenques cimarrones del siglo XVII y continuadas por las organizaciones étnico-territoriales del siglo XX.

En efecto, la Ley sancionada (que el Artículo transitorio 55 de la Constitución había ordenado expedir), desarrollaba la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano presentada por las organizaciones sociales a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: en ocho capítulos y 68 artículos, se adoptaron diversos instrumentos normativos para resolver los principales problemas que afectaban a las comunidades negras.

Se reconoció el derecho a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales y se ordenó la titulación de por lo menos ocho millones de hectáreas; se reconoció el derecho sobre los recursos naturales y los bosques existentes en los territorios colectivos; el derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades negras como grupo étnico, y se ordenó la lucha contra la discriminación y el racismo.

También se reconoció el derecho del pueblo afrocolombiano al etnodesarrollo (desde su cultura y su autonomía) y, por tanto, el derecho a su autonomía y autodeterminación: poder gobernarse por autoridades propias y ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios; además, se reconoció el derecho a integrar el Congreso de la República por circunscripción especial.

Así, la Ley 70 se constituyó en el logro más significativo en cuanto a derechos étnicos y en la principal conquista legal del pueblo afrocolombiano después de la ley de abolición de la esclavitud de 1851. Treinta años después de su expedición, se impone la necesidad de hacer un balance de logros y desafíos, procurando así la adopción gubernamental de un Plan integral de implementación de la Ley.

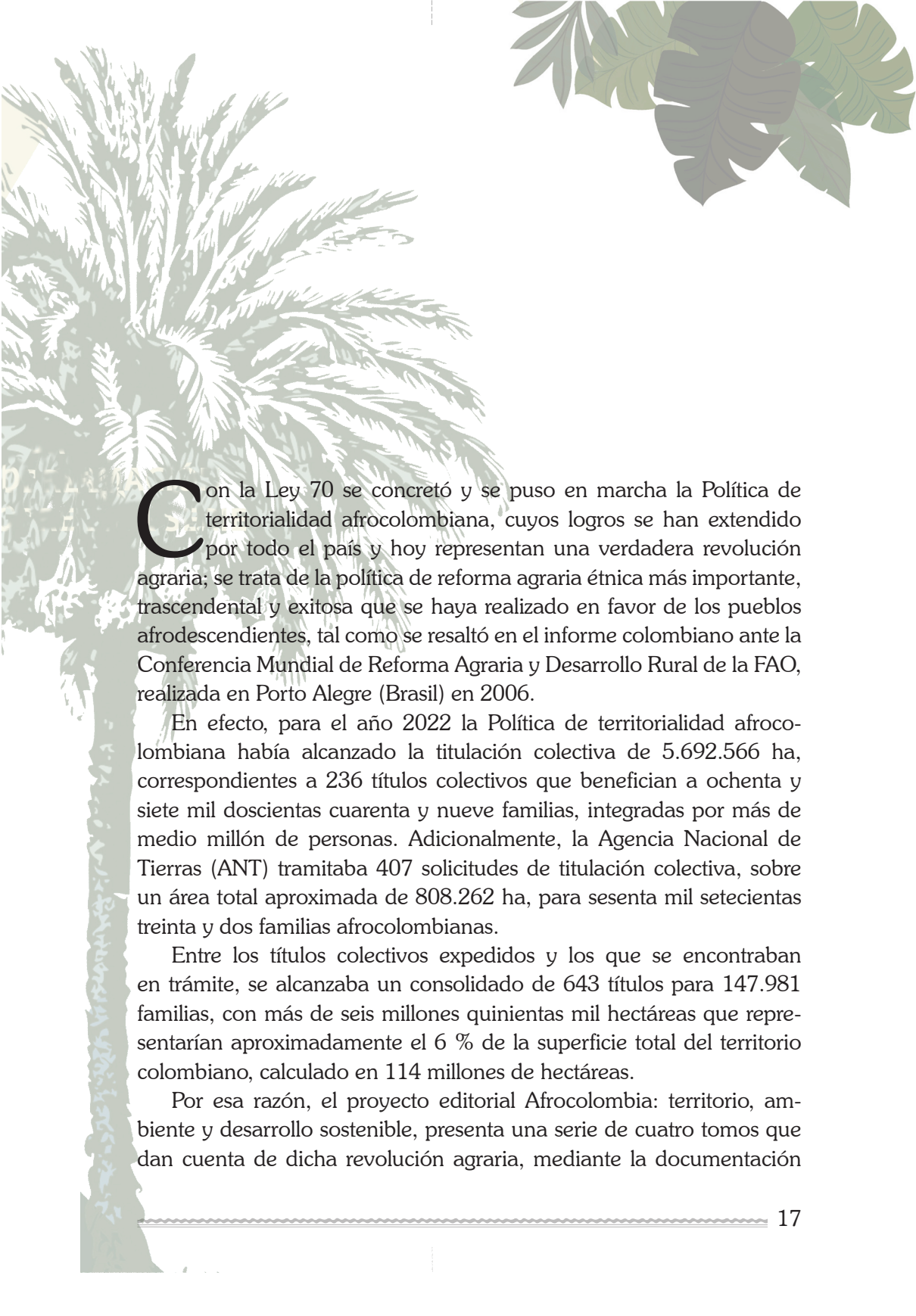


INTRODUCCIÓN



Desembocadura
Leonardo Rua





Con la Ley 70 se concretó y se puso en marcha la Política de territorialidad afrocolombiana, cuyos logros se han extendido por todo el país y hoy representan 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.

En efecto, para el año 2022 la Política de territorialidad afrocolombiana había alcanzado la titulación colectiva 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) tramitaba 407 solicitudes de titulación colectiva, sobre un área total aproximada de 808.262 ha, para sesenta mil setecientos treinta y dos familias afrocolombianas.

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

Por esa razón, el proyecto editorial Afrocolombia: territorio, ambiente y desarrollo sostenible, presenta una serie de cuatro tomos que dan cuenta de dicha revolución agraria, mediante la documentación

de la implementación de la Política de territorialidad, mostrando logros y avances al igual que retos y perspectivas. 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 *Thousands Currents*.

La Revolución Agraria Afrocolombiana, nombre de la serie, desarrolla una sistematización del contexto y la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana sustentada en la Ley 70 de 1993, con los objetivos de relevar y compartir su importancia nacional e internacional, y de 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 sus componentes normativo, institucional e instrumental; el tercer tomo, *La titulación de los territorios colectivos de comunidades negras de Colombia*, da cuenta de la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana, mediante un balance de los logros, retos y perspectivas. El cuarto tomo, *Ley 70 de Comunidades negras de Colombia*, realiza una aproximación integral a la Ley, entendida como el marco legal en el que se inscriben los futuros desarrollos de la Política de territorialidad afrocolombiana.

Desde el punto de vista temático, el Tomo IV se estructura en dos partes. La primera, *Hablaron los ríos: memoria de una lucha del pueblo negro de Colombia*, presenta los orígenes y antecedentes de la Ley 70 de 1993, y su articulación con las luchas históricas del pueblo afrocolombiano por la tierra y la libertad. Se muestra cómo la Ley fue posible gracias a la unidad de las organizaciones étnico-territoriales que, en su lucha por la tierra, la identidad y la autonomía, presentaron ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (ANC) una agenda unificada de derechos que derivó en el Artículo transitorio 55 (AT55), el cual ordenó expedir la Ley.

La segunda parte del Tomo IV, denominada Ley 70 de 1993: un camino para el buen vivir³ de las comunidades negras, presenta cuatro capítulos. El primero muestra los principales instrumentos normativos de la agenda de derechos afrocolombianos desarrollados en la Ley, principalmente en los ejes de territorialidad, medioambiente y recursos naturales, recursos mineros, identidad étnica y cultural, y lucha contra el racismo y la discriminación racial.

También se presentan los instrumentos normativos de etnodesarrollo económico y social, política financiera y crediticia, participación política y fortalecimiento organizativo, autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano, adecuación institucional para la ejecución y seguimiento de la Ley e infraestructura y movilidad.

El segundo capítulo presenta los principales logros alcanzados en desarrollo de la Ley 70 de 1993 en los treinta años de su vigencia. El tercero plantea las perspectivas de la Ley, principalmente en lo relacionado con reglamentación, implementación, financiación y fortalecimiento político-organizativo afrocolombiano.

El cuarto capítulo presenta propuestas para formular y adoptar un Plan integral de implementación de la Ley 70 de 1993 por parte del Estado, el cual deberá contar con acciones y actividades concretas, presupuesto asignado (recursos del presupuesto nacional, de cooperación internacional y empréstitos con la banca multilateral) y cronograma definido—.

³ ¿Qué es el Buen vivir? EL Buen vivir es un principio constitucional (ecuatoriano) basado en el ‘Sumak Kawsay’, que recoge una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. Es “La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)” (Ramírez, 2008, p. 387 citado en Gobierno del Ecuador, 2009, p. 6).

Finalmente se presentan las conclusiones del Tomo IV, donde se resalta la importancia de la Ley 70 de 1993 como soporte normativo y jurídico de la Política de territorialidad, y como principal instrumento normativo de reconocimiento de la población afrocolombiana como sujeto colectivo de derechos.



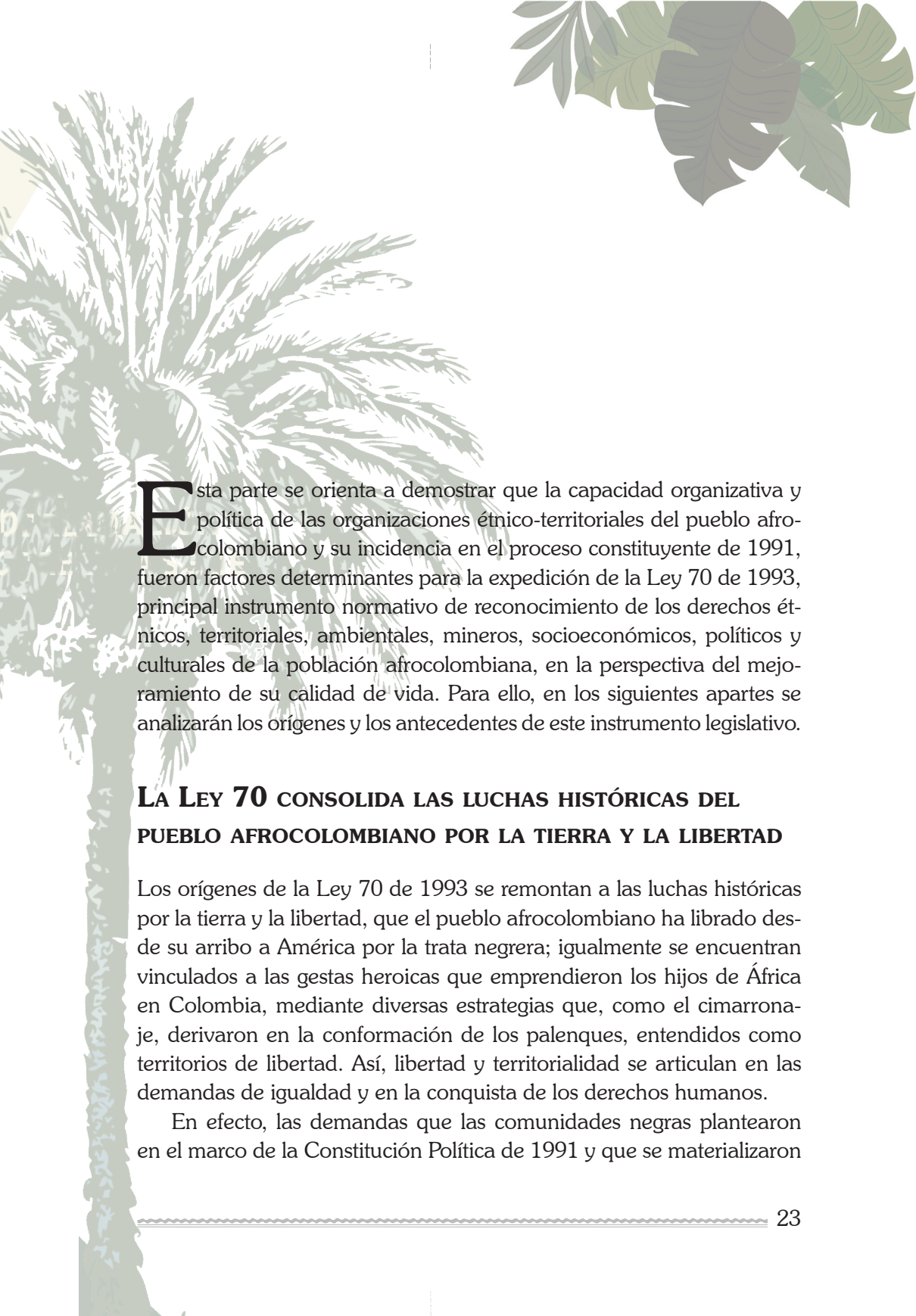
PRIMERA PARTE

Hablaron los ríos: memorias de una lucha del pueblo negro de Colombia



Ribera del Río
Leonardo Rua





Esta parte se orienta a demostrar que la capacidad organizativa y política de las organizaciones étnico-territoriales del pueblo afrocolombiano y su incidencia en el proceso constituyente de 1991, fueron factores determinantes para la expedición de la Ley 70 de 1993, principal instrumento normativo de reconocimiento de los derechos étnicos, territoriales, ambientales, mineros, socioeconómicos, políticos y culturales de la población afrocolombiana, en la perspectiva del mejoramiento de su calidad de vida. Para ello, en los siguientes apartes se analizarán los orígenes y los antecedentes de este instrumento legislativo.

LA LEY 70 CONSOLIDA LAS LUCHAS HISTÓRICAS DEL PUEBLO AFROCOLOMBIANO POR LA TIERRA Y LA LIBERTAD

Los orígenes de la Ley 70 de 1993 se remontan a las luchas históricas por la tierra y la libertad, que el pueblo afrocolombiano ha librado desde su arribo a América por la trata negrera; igualmente se encuentran vinculados a las gestas heroicas que emprendieron los hijos de África en Colombia, mediante diversas estrategias que, como el cimarronaje, derivaron en la conformación de los palenques, entendidos como territorios de libertad. Así, libertad y territorialidad se articulan en las demandas de igualdad y en la conquista de los derechos humanos.

En efecto, las demandas que las comunidades negras plantearon en el marco de la Constitución Política de 1991 y que se materializaron

en la Ley 70 de 1993 para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales y de su identidad como pueblo, están estrechamente asociadas a un largo y complejo proceso histórico: desde los palenques se avanza hacia la auto-manumisión y la compra de tierras; posteriormente, con su participación en las luchas independentistas y las fallidas promesas de libertad y tierras, se llega a la abolición de la esclavitud, la indemnización a los esclavistas y la ausencia de tierras y recursos productivos para los esclavizados.

Ya en el siglo XX se dan fenómenos de desterritorialización, ocasionados por la aplicación de algunas políticas públicas en el Pacífico colombiano (leyes 200 de 1936, 2 de 1959 y 135 de 1961), que declararon baldíos y zonas de reserva forestal los territorios colectivos afrocolombianos, y propiciaron una colonización dirigida. Con todo, se llega a la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano presentada por las organizaciones étnico-territoriales a la ANC en 1991.

Por tanto, la Ley 70 de 1993 es la continuidad de las luchas históricas que el pueblo afrocolombiano ha librado en estos quinientos años de historia en Colombia, y recoge los desafíos que ha enfrentado en la construcción de su anhelado proyecto de territorialidad e identidad.

LA UNIDAD DE LAS ORGANIZACIONES AFROCOLOMBIANAS: UNA AGENDA DE DERECHOS

La confluencia de diversas expresiones organizativas del Movimiento social afrocolombiano y la concertación de una agenda de derechos que unificó las diversas demandas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, fortaleció la capacidad de incidencia política en el proceso constituyente y en el futuro desarrollo legislativo de la Constitución Política en la materia. Los alcances de este aparte intentan responder los siguientes interrogantes:

¿Cómo fue la participación del pueblo afrocolombiano en la elección y conformación de la ANC de 1991 y por qué razones no se eligieron voceros propios?

¿Cuáles fueron las organizaciones étnico-territoriales que se unieron para presentar y gestionar la agenda unificada de derechos ante la ANC?

¿Cuáles fueron las principales demandas de la agenda de derechos que las organizaciones presentaron a consideración de la ANC?

¿Cuáles fueron las estrategias de movilización e impulso de la agenda de derechos afrocolombianos en la ANC?

Ante la ausencia de voceros propios, ¿quiénes fueron los aliados para impulsar la agenda de derechos afrocolombianos en la ANC?

¿Cómo fue el proceso de aprobación del Artículo transitorio 55, que ordenó expedir una ley especial para desarrollar la agenda de derechos afrocolombianos, en la ANC?

Participación del pueblo afrocolombiano en la conformación de la ANC de 1991

Con el encargo de redactar una nueva constitución política, el presidente liberal Virgilio Barco Vargas convocó en 1990 a la población para que eligiera una Asamblea Nacional Constituyente conformada por setenta integrantes que representaran todo el país. Esta convocatoria fue la respuesta del Gobierno al movimiento social que en la década de los años ochenta se había consolidado en Colombia y en el cual confluían diversos sectores políticos, económicos, sociales, estudiantiles, étnicos y religiosos, que demandaban profundas transformaciones en las estructuras administrativa y política del país, para adecuarlas a las nuevas realidades de la Nación.

En esta movilización social confluyeron, por un lado, la campaña denominada La séptima papeleta, liderada por el movimiento estudiantil que propugnaba por la expedición de una nueva constitución; y por otro lado la desmovilización y reinserción del movimiento insurgente M-19, que llamaba a introducir cambios significativos en el modelo económico y político del país, y en la redistribución de la riqueza.

De esta manera, la ANC representó a los partidos políticos Liberal, Conservador y Salvación nacional; a los grupos guerrilleros desmovilizados M-19, Ejército Popular de Liberación, Partido Socialista de los Trabajadores, grupo armado indigenista Manuel Quintín Lame y a los movimientos sociales obrero, campesino, indígena, estudiantil y religiosos.

Las comunidades negras, pese a que en los años ochenta ya constituían un amplio movimiento social, no tuvieron representación en la ANC “por la carencia de una organización consolidada de carácter nacional” (Cifuentes, 1993a) y por las fracturas internas, lo que condujo a no contar con vocería propia para la agenda de derechos afrocolombianos: el voto afrocolombiano no llegó con una lista única de candidatos, sino que se fraccionó en al menos siete candidaturas, así:

Carlos Rosero y la Coordinadora nacional de comunidades negras. Ante las elecciones para la ANC (9 de diciembre de 1990), el Movimiento social afrocolombiano convocó un congreso preconstituyente en Cali en agosto de ese mismo año, donde confluyeron diversas expresiones organizativas, lideradas por el Movimiento Nacional Cimarrón, que agenciaba Juan de Dios Mosquera.

En ese congreso se acordó la conformación de la Coordinadora nacional de comunidades negras, para lograr una lista unificada que obtuviera al menos un escaño en la Asamblea.

Sin embargo, en la siguiente reunión de la Coordinadora (Quibdó, septiembre de 1990), el Chocó, adscrito al Movimiento Nacional Cimarrón, se separó de la propuesta unitaria alegando fricciones con el liderazgo del Valle del Cauca; finalmente, en reunión realizada en Buenaventura, se acordó una lista integrada por Carlos Rosero del Valle del Cauca, Gabino Hernández del Caribe y Mercedes Moya del Chocó, exintegrante de Cimarrón. Al término del proceso electoral, ninguno de ellos resultó electo para integrar la ANC.

Rudecindo Castro y Carlos Meza en el libro *Calle caliente, memorias de un cimarrón contemporáneo* (2020), describen la situación en los siguientes términos:

En una segunda reunión que se realizó en Quibdó, la Coordinadora nacional enfrentó dos grandes obstáculos que impidieron que presentáramos un candidato único. Por una Parte, las organizaciones de izquierda, como el M-19, el Partido Comunista y el MOIR, querían cooptar a los líderes negros y romper así la independencia de la Coordinadora. Por otra, había una lucha por el liderazgo entre las expresiones organizativas de comunidades negras del Valle del Cauca y del Chocó, que hizo que los chocoanos nos margináramos de la Coordinadora.

En una tercera reunión en Buenaventura, ya sin la presencia de las organizaciones del Chocó, un joven llamado Carlos Rosero salió elegido gracias al apoyo de la base organizativa de comunidades negras vallecaucanas. Carlos había estudiado antropología en la Universidad Nacional y se dedicó al trabajo político y organizativo en su departamento. El compañero Gabino Hernández del Movimiento Nacional Cimarrón quedó segundo. Sin embargo, pese a que era un palenquero proveniente de las organizaciones de la costa atlántica, comprendió que era importante que los compañeros chocoanos tuvieran un delegado en la lista de la Coordinadora y propuso cederle su puesto a Mercedes Moya, quien también hacía parte del Movimiento Nacional Cimarrón.

Juan de Dios Mosquera y el Movimiento Nacional Cimarrón. Al interior del Movimiento Nacional Cimarrón se presentó una división, pues algunos líderes como Mercedes Moya, Gabino Hernández y Dionicio Miranda, decidieron apoyar la lista de la Coordinadora nacional de comunidades negras que encabezaba Carlos Rosero, mientras que otros como Zulia Mena, Rudecindo Castro y Oscar Maturana, terminaron apoyando la lista de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que encabezaba el líder indígena chocoano Francisco Rojas Birry; Juan de Dios Mosquera asumió el puesto número 14 de la lista del Partido Comunista, pero tampoco resultó electo. Castro y Meza (2020, p. 121) describen la situación en los siguientes términos:

El líder del Movimiento Nacional Cimarrón había declinado la propuesta de Gabino de ir de segundo en la lista de la Coordinadora nacional de comunidades negras. Otros compañeros le propusimos

que entonces se lanzara como representante de las negritudes en la lista de la Alianza Democrática M-19, esta oferta también la declinó pese a que le ofrecían el 7 renglón. Para sorpresa nuestra, sin consultar a nadie de nuestro movimiento aceptó ir en el puesto número 14 del partido comunista.

Francisco Maturana y la Alianza Democrática M-19. La Alianza Democrática M-19, surgida de los Acuerdos de Paz de 1990 y liderada por Antonio Navarro Wolff, estaba interesada en incorporar a sus filas al Movimiento social afrocolombiano; para ello propuso a diferentes líderes, entre ellos a Juan de Dios Mosquera, para que integraran su lista en la ANC.

Rudecindo Castro y Carlos Meza (2020, p. 133) señalan que ante la negativa de Mosquera para aceptar el séptimo renglón que le ofrecieron, el M-19 le ofreció el número 19 al odontólogo y entrenador de fútbol chocoano Francisco Maturana. La Alianza Democrática M-19 obtuvo 19 de las 70 curules que conformaban la ANC y entre ellas se eligió a Francisco Maturana, aunque decidió no asumir la curul.

Francisco Rojas Birry y la Organización Nacional Indígena de Colombia. Las rupturas al interior del Movimiento Nacional Cimarrrón, condujeron a que un importante sector de este movimiento en el departamento del Chocó, liderado por Oscar Maturana, Zulia Mena y Rudecindo Castro, decidiera apoyar la lista que impulsaba la ONIC y la Organización Indígena de Antioquia (OIA), y cuyo principal candidato era el líder baudoseño Francisco Rojas Birry, quien finalmente fue elegido para la ANC a nombre del Movimiento indígena, al lado del guambiano Lorenzo Muelas.

Aunque Rojas no era afrodescendiente provenía de la región del Baudó chocoano, de la comunidad indígena Catru-Dubaza-Ancosó; se había formado en el Seminario San Pio X de Istmina y luego de concluir sus estudios de derecho en la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, había impulsado la organización del movimiento indígena del Chocó, Orewa. Por tanto, logró captar una parte importante del voto afro-chocoano a la ANC de 1991.

Francisco Rojas tuvo un rol definitivo en las deliberaciones de la ANC, para lograr el reconocimiento de los derechos étnicos y territoriales del pueblo afrodescendiente, tal como se verá más adelante. Castro y Meza (2020, p. 134) describen el apoyo a Rojas Birry en los siguientes términos:

Como yo había roto con Juan de Dios y había renunciado al Movimiento Cimarrón, tenía en mente reunirme con Birry y como presidente de Acaba, pactar una alianza con él. La organización baudoseña apoyaría su candidatura como miembro de la Constituyente, siempre y cuando él se comprometiera a incluir a nuestro compañero Oscar Maturana dentro de su equipo asesor.

(...) Cuando Rojas Birry salió elegido, en parte gracias al esfuerzo que hizo Acaba para asegurarle una amplia votación en los ríos, Acia, Obapo, los movimientos eclesiales de base y los asesores blancos, presionaron a la Orewa para que aceptara que su asesor por las organizaciones negras saliera elegido de una mesa interétnica ampliada para todo el Chocó y se retractara de nuestro acuerdo inicial. Así fue como la comisión departamental del Chocó eligió al entonces presidente de la Acia, Nevaldo Perea.

Alba Otilia Dueñas de Pérez y el Movimiento por un nuevo país para las comunidades negras y marginadas. La lideresa del municipio de Guapi, Alba Otilia Dueñas de Pérez, quien para 1990 se desempeñaba como secretaria general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y quien posteriormente sería la primera mujer afrodescendiente gerente del Incora, decidió aspirar a la ANC para canalizar el voto afro de Bogotá y del Cauca. Para ese efecto conformó una lista impulsada por el Movimiento por un nuevo país para las comunidades negras y marginadas, y buscó el apoyo de los dirigentes liberales Jaime Benítez Tobón y Jaime Castro Castro.

Pese a que no resultó elegida, terminó participando en la ANC como asesora de los constituyentes Benítez Tobón y Castro Castro, elegidos por el Partido Liberal. Una vez concluidas las tareas de la constituyente, fue miembro activo del ‘congresito’, estructura legislativa surgida de la

Constitución Política de 1991 y que temporalmente asumió las funciones del Congreso de la República, que había sido suprimido.

Piedad Córdoba Ruiz y el Partido Liberal antioqueño. La lideresa Piedad Córdoba, quien para 1990 aglutinaba la votación afrodescendiente de Antioquia, se desempeñaba como diputada de ese departamento por el Partido Liberal y se destacaba como la dirigente política afro más importante del país. Pese a que no participó directamente en la elección de la ANC, tuvo un rol protagónico en la orientación del voto afroantioqueño, porque durante el debate electoral decidió no apoyar a los candidatos de la Coordinadora de comunidades negras, sino respaldar al dirigente antioqueño Evelio Ramírez Martínez, un político no negro, vinculado a la lista oficial del Partido Liberal.

Pese a que Martínez, no resultó electo a la ANC, Córdoba consolidó su proyecto político electoral, el que posteriormente la llevaría a la Cámara de Representantes y a la codirección nacional del Partido Liberal, desde donde jugaría un papel protagónico en la expedición de la Ley 70 de 1993.

Justiniano Quiñonez y el Partido Liberal en el Pacífico sur. El exalcalde de Buenaventura Justiniano Quiñonez, quien para 1990 era un activo dirigente del Partido Liberal en el Pacífico, decidió aspirar a la ANC para canalizar el voto afrocolombiano de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño, en favor de esta colectividad política.

Para ese efecto, se integró a la lista nacional impulsada por el Partido Liberal bajo la etiqueta de Liberales del litoral Pacífico para Colombia. Sin embargo, al término del proceso eleccionario no resultó elegido.

Tabla 1. Candidaturas afrocolombianas a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

No.	Candidatura	Perfil	Partido Político (aval)
1	Carlos Alfonso Rosero	Antropólogo - Universidad Nacional, líder de las comunidades negras de Buenaventura y el Valle del Cauca	Coordinadora nacional de comunidades negras. Lista única
2	Juan de Dios Mosquera	Licenciado en Ciencias sociales- Universidad Tecnológica de Pereira, fundador y líder del Movimiento Nacional Cimarrón	Movimiento Nacional Cimarrón. Lista de coalición con el Partido Comunista de Colombia y otras organizaciones de izquierda
3	Francisco “Pacho” Maturana	Odontólogo -Universidad de Antioquia, Director técnico de la Selección colombiana de fútbol	Alianza Democrática M-19. Único afrodescendiente elegido para la ANC
4	Francisco Rojas Birry	Abogado - Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, líder de la Organización embera-waunana (Orewa) - Chocó	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) Organización Indígena de Antioquia (OIA)
5	Otilia Dueñas de Pérez	Abogada - Universidad Externado de Colombia, líder de las comunidades negras del departamento del Cauca	Movimiento por un nuevo país para las comunidades negras y marginadas
6	Evelio Ramírez Martínez	Dirigente liberal de Antioquia, apoyado por Piedad Córdoba, que lideraba el voto afro-antioqueño	Partido Liberal Colombiano
7	Justiniano Quiñonez	Dirigente liberal del Pacífico sur, exalcalde de Buenaventura - Valle del Cauca	Liberales del litoral Pacífico para Colombia

Fuente: elaboración propia con base en los datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sobre la elección y conformación de la ANC de 1991.

Organizaciones étnico-territoriales que lideraron la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano ante la ANC

A pesar de la ausencia de una organización nacional consolidada y de las fracturas internas del Movimiento social, factores que impidieron la elección de vocería propia ante la ANC, es importante precisar que

la Ley 70 de 1993 tiene su origen en la unidad de las organizaciones étnico-territoriales de los ríos del Pacífico y en la agenda de derechos afrocolombianos.

En efecto, para enfrentar las múltiples afectaciones surgidas de los conflictos agrarios de la segunda mitad del siglo XX y para contrarrestar los impactos negativos de las leyes 2 de 1959 y 135 de 1961, el liderazgo afrocolombiano, principalmente de la cuenca del Pacífico, se articuló a las luchas que el campesinado venía librando por la tierra desde la década de los años 30 y vinculó sus demandas étnicas y territoriales a las propuestas de reforma agraria integral.

Fue así como entre 1960 y 1990, las comunidades negras de los ríos del Pacífico colombiano conformaron más de 33 organizaciones étnico-territoriales para continuar su lucha por la tierra, la autonomía y el etnodesarrollo. Su capacidad política y organizativa, su unidad, permitió incidir en el proceso constituyente de 1991 para la expedición de la Ley 70 de 1993. En la siguiente tabla se presenta la ubicación y área de influencia de las organizaciones étnico-territoriales:

Tabla 2. Organizaciones étnico-territoriales que lideraron la agenda afrocolombiana en la ANC

No.	Organización	Identidad de río / Área de influencia
Chocó		
1	Asociación campesina integral del Atrato (ACIA ⁴). 1982	Cuenca media del río Atrato, con influencia en los municipios de Quibdó, Bojayá, Medio Atrato y Atrato, y Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao en Antioquia.
2	Organización popular campesina del alto Atrato (Opoca).	Cuenca alta del río Atrato con influencia en los municipios de Atrato, Lloró, Bagadó y Cértegui.
3	Asociación campesina del río San Juan (Acadesán).	Cuencas media y baja del río San Juan, con influencia en los municipios de Istmina, Condoto, Nóvita, Medio San Juan, Sipí y Litoral del San Juan.
4	Organización de población negra de la costa Pacífica.	Zona de la costa chocoana, con influencia en los municipios de Bahía Solano, Nuquí y Juradó.

⁴ La ACIA se consolida con el apoyo de la Pastoral social de la Iglesia Católica de Quibdó.

5	Asociación campesina del alto Baudó (Acaba ⁵). 1987.	Cuencas alta, media y baja del río Baudó, con influencia en los municipios de Alto Baudó y Bajo Baudó.
6	Organización campesina del bajo Atrato (Ocaba). 1987.	Cuenca baja del río Atrato, con influencia en los municipios de Riosucio - Chocó y Turbo - Antioquia.
7	Organización de barrios populares del Chocó (Obapo ⁶).	Áreas urbanas y suburbanas de municipios del Chocó, bajo la relación campo – poblado.
8	Asociación campesina del alto San Juan (Asocasán).	Cuenca alta del río San Juan, con influencia en los municipios de Tadó y Unión Panamericana - Chocó, y Pueblo Rico - Risaralda.
9	Asociación departamental de usuarios campesinos del Chocó (ADUC).	Coordinación de todas las organizaciones campesinas del departamento del Chocó.
Valle del Cauca		
10	Comité de defensa de los intereses del río Cajambre (Codinca).	Cuenca del río Cajambre, con influencia en el municipio de Buenaventura.
11	Asociación popular de Negros Unidos del río Yurumanguí (Aponury).	Cuenca del río Yurumanguí, con influencia en el municipio de Buenaventura.
12	Organización por la defensa de los intereses de las Comunidades Negras del río Naya (Odeincán).	Cuenca del río Naya, con influencia en el municipio de Buenaventura.
13	Comité Campesino del río Raposo.	Cuenca del río Raposo, con influencia en el municipio de Buenaventura.
14	Comité Pro-defensa del río Anchicayá.	Cuenca del río Anchicayá, con influencia en el municipio de Buenaventura.
15	Comité campesino de Mayorquín y Papayal - El Progreso.	Cuenca del río Mayorquín y Papayal con influencia en el municipio de Buenaventura.
Cauca		
16	Movimiento cultural Cinecio Mina.	Cuenca del río Cauca, con influencia en los municipios de Puerto Tejada, Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suárez, entre otros.

⁵ La Acaba se consolida con el liderazgo de Rudecindo Castro Hinestroza, Esildo Pacheco, Abigail Serna y Oscar Maturana, entre otras personas, provenientes del Movimiento Nacional Cimarrón.

⁶ La Obapo reivindica la práctica étnica afrocolombiana conocida como relación campo – poblado, (que se traduce en trabajar en el campo y vivir en los centros poblados). Se consolida bajo el liderazgo de Zulia Mena García.

La Revolución Agraria Afrocolombiana

17	Asociación pro-desarrollo del río Saija.	Cuenca del río Saija, con influencia en el municipio de Timbiquí.
18	Comité pro-desarrollo del municipio de López de Micay.	Cuenca del río Micay, con influencia en el municipio de López de Micay.
19	Comité pro-intereses de la costa caucana (Coprica).	Cuencas de los ríos Guapi, Napi y Guajúí, con influencia en el municipio de Guapi.
20	Fundación para el desarrollo de la costa Pacífica caucana.	Organización con influencia especial en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay.
Nariño		
21	Asociación campesina del río Mira.	Cuencas alta y baja del río Mira, en el municipio de Tumaco.
22	Asociación campesina del río Patía.	Cuenca del río Patía en el municipio de Tumaco.
23	Asociación campesina de Barbacoas.	Con influencia en el municipio de Barbacoas.
24	Asociación campesina del río Satinga.	Cuenca de los ríos Satinga y Sanquianga, con influencia en el municipio de Satinga.
25	Asociación de campesinos de San José Payán	Municipio de Roberto Payán.
26	Coagropacífico – Tumaco	Municipio de Tumaco.
27	Asociación de campesinos negros de Mosquera.	Municipio de Mosquera.
28	Asociación de campesinos de Francisco Pizarro	Municipio de Francisco Pizarro.
29	Asociación campesina del río Iscuandé.	Cuenca del río Iscuandé, en el municipio de Iscuandé.
30	Asociación campesina del río La Tola.	Cuenca del río La Tola, en el municipio de la Tola.
31	Asociación campesina de El Charco.	Municipio de El Charco.
32	Asociación de carboneros y leñaderos de Tumaco.	Municipio de Tumaco.
Antioquia		
33	Afro-Antioquia – 1990.	Agrupación a las comunidades negras del departamento de Antioquia.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos 555 y 0726 de 1992, mediante los cuales se crea la Comisión especial del Artículo transitorio 55.

La agenda de derechos presentada a la ANC de 1991

Aun cuando la versión oficial, secundada por algunos adalides del Movimiento afrocolombiano, plantea que el pueblo negro no presentó propuestas a la ANC, lo cierto es que las organizaciones étnico-territoriales avanzaron en la construcción colectiva y unificada de una agenda de derechos (10 demandas), que fue presentada a la Asamblea:

Reclamamos el reconocimiento de la propiedad colectiva de nuestros territorios ancestrales y demandamos nuestra participación en la administración y manejo de los recursos naturales existentes en ellos. La agenda de derechos presentada a consideración de la ANC incluía como columna vertebral, la adopción y puesta en marcha de una Política de territorialidad afrocolombiana, que involucraba las principales demandas de territorio colectivo que desde los palenques del siglo XVII venían reclamando las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con un estimativo aproximado de ocho millones de hectáreas.

Exigimos el reconocimiento de nuestra identidad étnica y cultural como pueblo afrodescendiente y como grupo étnico. La agenda también incluyó el reconocimiento de la identidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como pueblo afrodescendiente y como grupo étnico, la visibilización de sus aportes a la construcción de Colombia como Nación y la lucha frontal contra toda forma de discriminación y racismo contra sus integrantes.

Reclamamos el derecho al desarrollo económico y social de las comunidades negras, de acuerdo con los elementos de su cultura autónoma. La agenda involucró el reclamo del derecho al etnodesarrollo. Esto es el reconocimiento del derecho al desarrollo económico y social del pueblo afrocolombiano, de acuerdo con visiones propias de desarrollo.

Demandamos el respeto de nuestra autonomía para gobernarnos con autoridades propias y ejercer funciones jurisdiccionales en nuestros territorios. Del mismo modo, la agenda de

derechos incluyó el reconocimiento del derecho a la autonomía y la autodeterminación como pueblo afrodescendiente, lo cual incluía gobierno por autoridades propias, conformación de entidades territoriales, ejercicio de funciones jurisdiccionales y compensación del impuesto predial.

Reclamamos nuestro derecho a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, y en el Sistema General de Participaciones. Reconocimiento del derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema General de Participaciones.

Reclamamos el derecho a la Consulta previa, al consentimiento previo, libre e informado y a la objeción cultural. Reconocimiento de estos derechos cuando las decisiones adoptadas por el Estado y los particulares pudieran afectar las vidas, las culturas y los territorios.

Solicitamos el reconocimiento de nuestro derecho a la etnoeducación. La agenda de derechos presentada a consideración de la ANC incluyó el derecho a la etnoeducación, a la conservación de las culturas y lenguas ancestrales, a la Cátedra de estudios afrocolombianos, a la medicina tradicional y a la salud pública.

Solicitamos el reconocimiento de nuestro derecho al fortalecimiento político y organizativo del pueblo afrocolombiano, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos y las libertades ciudadanas. Se incluyó también el fortalecimiento político y organizativo del pueblo afrocolombiano para el ejercicio pleno de los derechos y las libertades ciudadanas.

Reclamamos el derecho a integrar el Congreso de la República por circunscripción especial. Se incluyó el derecho a integrar el Congreso por circunscripción especial, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República.

Demandamos nuestro derecho a participar en el gobierno del país, en igualdad de condiciones del resto de la ciudadanía. La agenda de derechos presentada a consideración de la ANC demandó el derecho a participar en el gobierno del país, en igualdad de condiciones.

Tabla 3. **Agenda de derechos afrocolombianos presentada a la ANC**

No.	Propuestas	Alcance de las propuestas
1	Adopción y puesta en marcha de una Política de territorialidad afrocolombiana	1.1. Titulación colectiva de ocho millones de hectáreas de los territorios ancestrales
		1.2. Participación en la administración, conservación y manejo de los recursos naturales en los territorios colectivos
		1.3. Conformación de zonas mineras para la exploración y explotación exclusiva y preferente de los recursos mineros, y derecho de prelación sobre el subsuelo
2	Reconocimiento del derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades negras como grupo étnico	2.1. Reconocimiento de las comunidades negras como sujeto colectivo de derechos y como grupo étnico
		2.2. Visibilización de aportes a la construcción de Colombia como Nación
		2.3. Lucha para la erradicación del racismo y la discriminación racial
3	Reconocimiento del derecho al etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano	3.1. Derecho al desarrollo económico y social de acuerdo con las culturas propias
		3.2. Derecho a la participación en los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo
		3.3. Fomento del desarrollo económico y social y estímulos a sus actividades productivas para generar ingresos, seguridad alimentaria y superación de la pobreza
		3.4. Asignación específica de recursos para promover el desarrollo económico y social de las comunidades afrocolombianas
4	Reconocimiento del derecho a la autonomía y a la autodeterminación del pueblo afrocolombiano	4.1. El reconocimiento del derecho a gobernarse por autoridades propias
		4.2. El reconocimiento del derecho a conformar entidades territoriales en sus territorios colectivos ancestrales
		4.3. El reconocimiento del derecho a ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios colectivos
		4.4. El reconocimiento del derecho a participar en los ingresos corrientes de la nación y en el sistema general de participaciones

5	Reconocimiento del derecho a la Consulta previa y a la objeción cultural	5.1. El reconocimiento del derecho a la Consulta previa frente a proyectos, obras, actividades o medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar las vidas, las culturas o los territorios
		5.2. El reconocimiento del derecho al Consentimiento previo, libre e informado frente a proyectos, obras o actividades susceptibles de afectar las vidas, las culturas o los territorios
		5.3. El reconocimiento del derecho a la Objeción cultural frente a proyectos, obras o actividades susceptibles de afectar las vidas, las culturas o los territorios
6	Reconocimiento del derecho a la etnoeducación	6.1. Formulación y puesta en marcha de una Política de etnoeducación que visibilice los aportes del pueblo afrocolombiano a la construcción de Colombia como Nación
		6.2. Formulación y puesta en marcha de la Cátedra de estudios afrocolombianos
		6.3. Creación y operación del Fondo especial de becas
		6.4. Promoción de la investigación de las culturas afrocolombianas
7	Reconocimiento del derecho a la participación política y el fortalecimiento organizativo del pueblo afrocolombiano	7.1. Participación política en el Congreso de la República por circunscripción electoral especial
		7.2. Fortalecimiento de las organizaciones étnico-territoriales y de base de las comunidades negras
		7.3. Participación del pueblo afrocolombiano en el gobierno del país en igualdad de condiciones del resto de la ciudadanía

Fuente: elaboración propia sobre la base de la agenda de derechos presentada a la ANC de 1991.

Las estrategias de movilización de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano y la aprobación del AT55

Debido a que en la ANC las comunidades negras no tuvieron vocería propia, su agenda de derechos no avanzó. Por esta razón, las organizaciones étnico-territoriales que la impulsaban recurrieron a diversas estrategias de movilización para llamar la atención de los constituyentes:

La movilización nacional de las organizaciones étnico-territoriales. La primera estrategia consistió en la movilización nacional

de las organizaciones de los ríos en encuentros, foros, talleres y debates realizados principalmente en las ciudades del Pacífico, y en Cali, Medellín y Bogotá, con el apoyo técnico, logístico y operativo de la Corporación SOS Colombia - Viva la Ciudadanía⁷.

La búsqueda de aliados para impulsar y gestionar la agenda de derechos afrocolombianos. Una segunda estrategia consistió en la búsqueda de aliados entre los constituyentes, para impulsar y gestionar la agenda de derechos. Con este propósito se recurrió al apoyo de los indígenas Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry, y se contó con la colaboración decidida de Orlando Fals Borda y Juan Carlos Esquerro, quienes impulsaron la aprobación del Artículo transitorio 55 (AT55), que finalmente reconoció los derechos étnicos y territoriales del pueblo afrocolombiano.

Rojas Birry aceptó incluir en su equipo de apoyo a Nevaldo Perea, quien fungía como presidente de la Acia, como enlace entre las organizaciones étnico-territoriales y la ANC, para promover y defender la agenda de derechos afro.

La toma pacífica de instituciones públicas y privadas como la embajada de Haití y la Catedral de Quibdó. Una tercera estrategia consistió en la toma pacífica de algunas entidades como la Catedral de Quibdó o la embajada de Haití en Bogotá, realizadas por diversos dirigentes entre mayo y junio de 1991, y que buscaba llamar la atención de la ANC para la aprobación del artículo transitorio que se venía impulsando.

El telegrama negro. Esta iniciativa de las organizaciones étnico-territoriales se orientó a remitir comunicaciones personales a cada constituyente, solicitándole su atención a la agenda afrocolombiana, a su reconocimiento como grupo étnico y a la titulación colectiva de los territorios ancestrales. De acuerdo con Castro y Meza (2020, p. 135), mediante esta iniciativa se remitieron más de diez mil telegramas con la siguiente leyenda: “Dígale sí a las propuestas de las comunidades negras”.

⁷ Corporación Viva la Ciudadanía, plataforma programática de ocho organizaciones no gubernamentales colombianas que tiene como misión fundamental trabajar por la refundación de lo público-democrático en Colombia.

Como resultado de las estrategias de movilización e impulso descritas, la ANC reconoció las condiciones históricas de injusticia, colonialismo, esclavización, exclusión y despojo de sus tierras, y atendió las demandas planteadas en el último día y a última hora de sus sesiones.

De esta manera, la Constituyente de 1991 acogió la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano y mediante el AT55 de la Constitución Política ordenó al Congreso la expedición de una ley especial que desarrollara la agenda propuesta y reconociera a estas comunidades sus derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos, políticos y culturales.

Los contenidos y alcances del Artículo transitorio 55 de la Constitución Política

Para realizar este análisis, se presenta a continuación el texto del Artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991:

Artículo Transitorio 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

Parágrafo 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el

mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

Parágrafo 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

Los alcances del AT55 se pueden resumir de la siguiente manera:

- Se ordenó al Congreso de la República la expedición de una ley especial que desarrollara la agenda de derechos afrocolombianos y, especialmente, reconociera a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales baldíos, rurales y ribereños que venían ocupando en la cuenca del Pacífico. Esta política de titulación colectiva podría aplicarse en otras zonas del país con condiciones similares de ocupación a las del Pacífico, previo concepto favorable de la comisión prevista.
- En esa ley se deberían adoptar los mecanismos que fueren necesarios para la protección de la identidad étnica y cultural de las comunidades negras de Colombia.
- Igualmente, la ley debería adoptar los mecanismos necesarios para el fomento del desarrollo económico y social de las poblaciones afrocolombianas.
- La ley debería expedirse por el Congreso de la República dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la Constitución Política de 1991; es decir, entre el 8 de junio de 1991 y el 8 de junio de 1993, so pena de que el Gobierno nacional lo hiciera, mediante un decreto con fuerza de ley.
- Se ordenó la conformación de una Comisión especial con participación gubernamental y comunitaria, para estudiar, preparar y concertar el proyecto de ley que el Gobierno nacional presentaría a consideración del Congreso. Esta debería sesionar desde la vigencia de la Constitución hasta la presentación del proyecto de ley, en un término que no podía exceder los dos años.

El tratamiento que la ANC dio a los derechos étnicos y territoriales de los pueblos indígenas y afrocolombianos, en tanto grupos étnicos, fue bastante desigual: mientras a los pueblos indígenas la Constitución les reconoció expresamente su derecho al territorio, a administrar y manejar autónomamente sus recursos naturales, a conformar entidades territoriales con participación en los ingresos corrientes de la Nación, a ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios y a la creación de una circunscripción electoral especial que les garantizara representación autónoma y permanente en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, al pueblo afrocolombiano se le postergó y condicionó el reconocimiento de sus derechos a la expedición de una ley posterior por parte del Congreso de la República.

LA VOZ COMUNITARIA EN LA DEFENSA DE LA AGENDA DE DERECHOS AFROCOLOMBIANOS

La Comisión especial, espacio de diálogo y concertación entre las comunidades negras y el Gobierno para la redacción de la Ley 70, contó con la participación cualificada de delegaciones comunitarias en representación de las diversas expresiones organizativas y regiones del país, quienes ejercieron de manera fehaciente la defensa de las reivindicaciones del pueblo negro de Colombia.

Origen y funciones de la Comisión especial redactora de la Ley 70

La Comisión especial tiene su origen jurídico en la Constitución Política, particularmente en su Artículo transitorio 55 (AT55), que ordenó conformarla para estudiar, preparar y concertar el proyecto de ley que el Gobierno nacional presentaría a consideración del Congreso de la República, para el desarrollo de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano.

Para formalizar la participación de las comunidades negras en la redacción del proyecto de ley, el Gobierno concertó con las 33 organizaciones étnico-territoriales involucradas y expidió el Decreto 555 del 1 de abril de 1992, que asigna funciones a la Comisión especial (Cifuentes, 1993b):

- Darse su propio reglamento, el cual será aprobado por mayoría.
- Cumplir las funciones previstas en el Artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
- Promover la participación directa de las comunidades negras en el proceso de reglamentación de sus derechos constitucionales.
- Identificar y proponer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras.
- Identificar y proponer los mecanismos para el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras.
- Propiciar la conformación y consolidación de instancias tradicionales de decisión, representación y participación autónoma de las comunidades negras.
- Contribuir al reconocimiento del aporte de las comunidades negras a la construcción de la sociedad nacional colombiana.
- Contribuir a mejorar el poder de negociación de las comunidades negras frente al Estado y ante las fuerzas políticas, étnicas, económicas y sociales que conforman la sociedad global colombiana.

Conformación de la Comisión especial redactora de la Ley 70

A pesar de que la Comisión especial disponía de dos años para la redacción del proyecto de ley, solo fue hasta marzo de 1992 (cuando las organizaciones étnico-territoriales suscribieron una comunicación dirigida al Presidente de la República y realizaron la toma pacífica de la Alcaldía de Quibdó y de su Catedral, y bloquearon el puente de El Piñal en Buenaventura), que estas organizaciones fueron convocadas para

concertar los términos de su funcionamiento. Castro y Meza (2020, p. 136) describen este momento en los siguientes términos:

Tuvimos que volver a ejercer presión, esta vez desde la región. Nos tomamos la Alcaldía y la Catedral de Quibdó, mientras los compañeros de las organizaciones del sur, bloquearon el puente el Piñal de Buenaventura, con lo cual dejaron a la isla portuaria del Cascajal incomunicada con el continente. Si no hubiese sido por estas acciones el Gobierno no habría tenido la iniciativa de decretar el establecimiento de la Comisión y la Ley había salido como un frío decreto presidencial que muy probablemente habría significado una burla a tanto esfuerzo del movimiento negro.

Como consecuencia, se acordó con el Gobierno que la Comisión estaría integrada por voceros de cuatro sectores: comunidades negras, Gobierno nacional, la academia (representada por investigadores del tema) y dirigentes políticos afrocolombianos con representación en las corporaciones públicas.

En cuanto a la participación del Gobierno se acordó que la Comisión estaría presidida por el Ministro de Gobierno (actual Ministerio del Interior), quien solo podría delegar su representación en el Viceministro de Gobierno; además, la Comisión la integrarían los gerentes generales del Incora, el Inderena y el IGAC, y los directores del DNP y el ICANH⁸; este último ejercería la secretaría técnica de la Comisión.

Respecto a la representación de las comunidades negras se acordó que en cada uno de los departamentos del Pacífico se crearía una comisión consultiva departamental integrada por las organizaciones étnico-territoriales, las cuales elegirían a tres delegados a la Comisión especial; además se elegiría un delegado por Antioquia, para un total de 13 voceros comunitarios.

Se garantizó, además, la participación de voceros afrocolombianos de otras regiones del país, principalmente del Caribe y del archipiélago de San Andrés; los términos de dicha participación serían definidos por

⁸ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), Instituto Colombiano de Recursos Naturales (Inderena), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Departamento Nacional de Planeación (DNP) e Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

la Comisión una vez entrara en operación. En otro sentido, se acordó que la Comisión funcionaría hasta la expedición de la Ley, norma que establecería las condiciones para su posterior funcionamiento.

En este contexto y con nueve meses de retraso, el Gobierno nacional conformó la Comisión especial redactora, para lo cual expidió el Decreto 555, “por el cual se crea la Comisión especial para las Comunidades Negras, de que trata el Artículo Transitorio número 55 de la Constitución Política, sobre el reconocimiento de los derechos territoriales y culturales; económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia; y se establecen las funciones y atribuciones de la misma”.

Este Decreto debió modificarse un mes después, para incluir nuevos actores políticos y excluir a la Alianza social indígena. Por tanto, la Comisión especial se rigió por el Decreto 0726 del 4 de mayo de 1992.

Pese a la vigencia de los decretos citados y a los permanentes reclamos de las organizaciones afrocolombianas, la Comisión especial no entró en operación porque dirigentes políticos del Pacífico pedían su inclusión en ella. Luego de negociar con la dirigencia política, el Gobierno expidió el Decreto 1332 del 11 de agosto de 1992, mediante el cual incluyó nuevos actores políticos y fijó la agenda de sesiones de la Comisión, que debía llegar hasta el 7 de julio de 1993.

La Comisión especial establecida en el AT55 empezó a sesionar el 11 de agosto de 1992, por un lapso que se redujo a 10 meses y 27 días, y finalmente quedó integrada de la siguiente manera:

Tabla 4. **Membresía de la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993**

No.	Nombre	Perfil/Cargo	Organización étnico-territorial/Dependencia Institucional
Organizaciones étnico-territoriales de comunidades negras			
Delegación del Chocó			
1	Zulia María Mena García	Trabajadora social, dirigente étnica y popular, lideresa de la Obapo	Organización de Barrios Populares del Chocó (Obapo)
2	Saturnino Moreno (q.e.p.d.)	Agricultor, dirigente campesino, cofundador de la Acia	Asociación Campesina Integral del Atrato (Acia)
3	Rudecindo Castro Hinestroza	Ingeniero de sistemas, dirigente étnico y popular, cofundador de Acaba	Asociación Campesina del Alto Baudó (Acaba)
Delegación del Valle del Cauca			
4	Carlos Alfonso Rosero	Antropólogo. Líder juvenil de Buenaventura, cofundador del Proceso de Comunidades Negras (PCN)	Proceso De Comunidades Negras (PCN)
5	Jorge Isaac Aramburo (Naka Mandinga)	Agricultor, líder campesino del río Yurumanguí	Asociación Popular de Negros Unidos del Río Yurumanguí (Aponury)
6	Trífilo Viveros	Profesor de Puerto Merizalde, luchador histórico por las tierras del río Naya	Organización por la Defensa de los Intereses de las comunidades negras del río Naya (Odeincán)
Delegación del Cauca			
7	Elver Montaña	Líder juvenil de las comunidades negras del norte del Cauca	Movimiento cultural Cinesio Mina
8	Manuel Carabalí	Líder de las comunidades negras campesinas del municipio de Timbiquí, en el Pacífico caucano	Asociación comunitaria El Río Timbiquí (Acotimbiquí)
9	Arnulfo Cuero	Líder de las comunidades negras del Pacífico caucano	Fundación para el desarrollo de la costa del Pacífico caucano, Atarraya
Delegación de Nariño			
10	Luz María Angulo (q.e.p.d.)	Lideresa de las comunidades negras del río Patía en el Pacífico nariñense	Asociación campesina pro-defensa del río Patía

11	Hernan Cortés	Líder juvenil de las comunidades negras de Tumaco.	Corporación Música Pacífico
12	Nelson Montaña	Dirigente campesino de Tumaco	Asociación campesina Orisa
Delegación de Antioquia			
13	Silvio Emiliano Garcés	Abogado, sociólogo, cofundador de Afroantioquia	Asociación de comunidades negras de Antioquia (Afroantioquia)
Comisión operativa autónoma de apoyo a las comunidades negras La Comisión operativa se estructuró como un espacio autónomo de coordinación y gestión de la Comisión especial por parte de las comunidades negras. Se integró por más de 30 líderes y lideresas nacionales, regionales y locales, y funcionó bajo la coordinación tripartita de Esildo Pacheco - Chocó, Gabino Hernández - Caribe y Félix Banguero - Valle del Cauca.			
14	Esildo Pacheco	Líder campesino del Baudó, cofundador de Acaba	Asociación campesina del alto Baudó (Acaba)
15	Gabino Hernández	Líder de la costa Caribe, autoridad tradicional de San Basilio de Palenque	Movimiento Nacional Cimarrón y San Basilio de Palenque
16	Félix Banguero	Líder campesino del Pacífico sur	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
17	Abigail Serna – Chonto (q.e.p.d.)	Defensor histórico de la causa afrocolombiana en el Chocó	Asociación campesina del alto Baudó (Acaba)
18	Leyla Arroyo ⁹	Lideresa juvenil de Buenaventura	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
19	Marilín Machado	Lideresa juvenil de la causa afrocolombiana en Cali y en el Valle del Cauca	Proceso De Comunidades Negras (PCN)
20	Alfredo Riascos	Líder histórico de la causa afrocolombiana en el Cauca	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
21	Nevaldo Perea	Impulsor del AT55 en la ANC	Asociación Campesina Integral del Atrato (Acia)
22	José Isidro Cuesta	Líder campesino del medio atrato cofundador de la Acia	Asociación Campesina Integral del Atrato (Acia)
23	Eva Grueso	Lideresa de Tumaco	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
24	Yolanda García	Lideresa del Pacífico caucano.	Aso Manos Negras

⁹ Leyla Arroyo fue la mujer más combativa en la defensa de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano en la Comisión especial.

La Revolución Agraria Afrocolombiana

25	Daniel Garcés Aragón	Referente de la etnoeducación en Colombia	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
26	Libia Grueso	Trabajadora social, activista de derechos afrocolombianos. Cofundadora del PCN	Proceso de Comunidades Negras (PCN)
27	Juan Ramírez Donkin	Líder raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Organización raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.O.S
Asesores comunitarios de la Comisión especial			
28	Pastor Murillo Martínez	Abogado asesor - enlace entre el Gobierno nacional y las organizaciones étnico-territoriales	Ex militante del Movimiento Nacional Cimarrón
29	Miguel Vásquez Luna (q.e.p.d.)	Abogado asesor organizaciones étnico-territoriales	Comisión especial del AT55
30	Jairo Velásquez	Abogado asesor Acadesán	Asociación campesina del bajo San Juan (Acadesán)
31	Mary Lucía Hurtado Martínez	Pedagoga y etnoeducadora. Equipo de apoyo a organizaciones étnico-territoriales del Valle del Cauca y CVC	PCN, Palenque El Congal
32	Manuel Recio Constain	Abogado asesor organizaciones étnico-territoriales	Comisión especial del AT55
33	Hamilson Aragón Rentería (Harak Olof Ylele)	Luchador histórico por la autonomía y la autodeterminación del pueblo afrocolombiano	Organización Los Palenques
34	Alfonso Cassiani	defensor de la causa palenquera en la Comisión especial	San Basilio de Palenque
35	Dorina Hernández	Referente de la mujer palenquera y de la etnoeducación en la Comisión especial	San Basilio de Palenque
36	Dionicio Miranda (q.e.p.d.)	Líder palenquero de la costa Caribe, autoridad tradicional	San Basilio de Palenque
37	Carlos Rúa Angulo (q.e.p.d.)	El poeta de la causa afrocolombiana	Su poema “golpe de tambores”, se convirtió en la insignia de la Comisión especial
38	William Villa	Asesor en ciencias sociales de las organizaciones étnico-territoriales	Comisión especial del AT55
39	Esperanza Pacheco	Asesora Acadesán	Asociación campesina del bajo San Juan (Acadesán)

40	María Nelly Murillo (q.e.p.d.)	Docente e investigadora de los procesos etnoeducativos de Bogotá	Asesora de la comisionada Alba Otilia Dueñas de Pérez
41	Mario Martínez	Asesor de las comunidades negras de Antioquia	Organizaciones de comunidades negras de Antioquia
Gobierno nacional			
Ministerio de Gobierno			
42	Humberto de La Calle Lombana	Ministro de Gobierno	Héctor Riveros Serrato, viceministro de Gobierno (enero - octubre 1992)
			Jaime Buenahora Febres Cordero, viceministro de Gobierno (noviembre/92 - enero/93)
43	Fabio Villegas Ramírez	Ministro de Gobierno	Jorge García González, viceministro de Gobierno (enero - julio 1993)
			Juan Carlos García Peña, viceministro de Gobierno (agosto 1993, sanción de la Ley 70)
Departamento Nacional de Planeación			
44	Eduardo Uribe Botero	Jefe de la división de Política ambiental y CAR (Depac)	Rafael Gómez, Asesor Depac
Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena)			
45	Manuel Rodríguez Becerra	Gerente del Inderena	Roberto Franco, asesor Gerencia
			Himelda Gutierrez, asesora jurídica
			Carmen Hinestroza, asesora comunitaria
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)			
46	Fernando Corrales Cruz (q.e.p.d.)	Gerente del Incora	Manuel Ramos Bermúdez, asesor jurídico
			Otoniel Arango, secretario general
			Luis Alfonso Molina Trespacios, asesor Gerencia

La Revolución Agraria Afrocolombiana

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)			
47	Gloria Cecilia Barney	Directora del IGAC	Ángela Andrade, subdirectora de Geografía
			Francisco Martínez, asesor subdirección Geografía
Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)			
48	Miryam Jimeno Santoyo	Directora del ICANH	Mónica Restrepo (q.e.p.d.), Coordinadora de la Secretaría técnica de la Comisión especial
			Eduardo Ariza, Investigador del ICANH
Dirigencia política afrocolombiana			
49	Piedad Córdoba Ruiz	Representante a la Cámara por Antioquia. Codirectora del Partido Liberal	Partido Liberal Colombiano
50	Luis Jaime Perea Ramos	Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	Partido Alianza Democrática M-19.
51	Edgar Eulices Torres.	Representante a la Cámara por el Chocó	Partido Liberal Colombiano
52	Otilia Dueñas de Pérez	Directora de Bienestar Social del Distrito Capital - Bogotá	Alcaldía Mayor de Bogotá
53	Omar Torrez Angulo	Concejal de Buenaventura	Concejo Municipal de Buenaventura
54	Guillermo Panchano (q.e.p.d.)	Senador de la República por el Valle del Cauca, con influencia en Buenaventura	Partido Liberal Colombiano
55	Jesús Rosero Ruano	Senador de la República y exgobernador de Nariño	Partido Liberal Colombiano
Academia			
56	Jaime Arocha	Antropólogo, profesor e investigador de la Universidad Nacional. Toda una vida dedicada al estudio de las culturas de la diáspora africana en Colombia	Grupo de estudios afrocolombianos del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia
57	Gustavo de Roux	Ministro de Salud del Gobierno de César Gaviria Trujillo	Gobierno nacional

58	Nina S. De Friedemann ¹⁰	Antropóloga, Pionera De Los Estudios De La Cultura Afrocolombiana	Universidad Nacional de Colombia
Secretaría técnica de la Comisión especial			
59	Mónica Restrepo ¹¹	Socióloga, Coordinadora de la Secretaría técnica de la Comisión especial	Claudia Helena Mejía
			Blanca Aidé Bustos

Fuente: elaboración propia con base en los decretos 555, 0726 y 1332 de 1992, y las actas de la Comisión especial, del archivo de Silvio Garcés y de Comunidades negras del ICANH.

La instalación de la Comisión especial redactora

Luego de conformada la Comisión especial, el Gobierno procedió a su instalación formal en la ciudad de Bogotá. El acto se realizó en el Palacio de Nariño el 14 de julio de 1992, con la presencia del Presidente de la República, del gabinete ministerial, del cuerpo diplomático, de las delegaciones de las organizaciones étnico-territoriales, del liderazgo afrocolombiano del país y de los medios de comunicación.

Un grupo de cantadoras afiliadas a la Obapo venidas desde Quibdó por iniciativa de Zulía Mena y lideradas por María Mercedes Porras, la Mencho, rompieron el protocolo cantando el alabado Tierra madre, que resume la parábola de la diáspora y el despojo, y propone un canto de esperanza y de amor por la tierra.

El mensaje que destacaron los medios de comunicación durante esa jornada, fue sobre la cultura afrocolombiana y el reconocimiento de sus derechos, antes que la retórica oficial del discurso presidencial. No obstante, en el evento el presidente César Gaviria anunció la contratación de un crédito no reembolsable con la banca multilateral, para financiar con cinco millones de dólares la difusión e implementación del AT55:

¹⁰ Nina S. de Friedemann, no fue incluida en ninguno de los decretos de conformación de la Comisión especial; sin embargo, acompañó con sus autorizados criterios a los miembros comunitarios y firmó la respuesta a las impugnaciones que hizo el Gobierno nacional al proyecto de ley, que luego de aprobado por el Congreso de la República se convertiría en la Ley 70 de 1993.

¹¹ Su conocimiento, comprensión y compromiso con la causa afrocolombiana fueron determinantes para la expedición de la Ley 70 de 1993.

Para adelantar el proceso de reglamentación y la puesta en operación, el Fondo de proyectos ambientales financiado con recursos del BID-Ambiental, destinará cinco millones de dólares, con los cuales se adelantarán actividades relacionadas con el diagnóstico de la situación de tenencia de las poblaciones negras, identificación de problemas político administrativos de tenencia, diagnóstico de organizaciones de base, capacitación y titulación entre otros (Vásquez, 1994).

Ese crédito no se hizo efectivo durante la reglamentación del AT55 y la elaboración de la Ley 70 de 1993; fue en 1996, tres años después de haberse sancionado la Ley, que se hizo efectivo con el Banco Mundial. Los recursos fueron administrados por el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente, bajo el liderazgo del ministro Manuel Rodríguez Becerra. Su ejecución estuvo a cargo del componente Comités regionales, con el fin de avanzar la titulación colectiva de los territorios ancestrales (Mejía, 1997).

La defensa comunitaria de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano

A partir del 11 de agosto de 1992, la Comisión especial realizó ocho sesiones plenarias y múltiples reuniones de las subcomisiones, donde se generaron fuertes debates sobre los alcances y contenidos del proyecto de ley. Se destacó la gran defensa de la agenda de derechos afrocolombianos que las delegaciones comunitarias hicieron frente a los representantes del Gobierno nacional, lo que en general sostuvo los desacuerdos sobre los temas de debate.

Durante la primera sesión de la Comisión, presidida por el viceministro Héctor Riveros Serrato, se acordaron las reglas para su funcionamiento técnico, operativo, logístico y financiero. En segundo lugar, se precisaron los alcances de la gestión de esta instancia de trabajo y concertación, y se reiteró que el objetivo último de la misma era el de elaborar el proyecto de ley que sería presentado al Congreso de la República en desarrollo del AT55, estructurado desde componentes de territorio, identidad, desarrollo y participación.

Lo central de esta reunión fue la presentación, por parte de Carlos Rosero, de una propuesta técnica y jurídica para la reglamentación de los derechos afrocolombianos, elaborada por las delegaciones étnico-territoriales (ICANH, acta 1 de la Comisión especial, 1992). Esta propuesta, en esencia, planteaba:

- Reconocimiento del pueblo afrocolombiano como grupo étnico.
- Reglamentación de la titulación colectiva de tierras para las comunidades negras de todo el país.
- Identificación de un nuevo concepto de desarrollo para el pueblo afrocolombiano desde sus culturas y autonomías.
- Conformación de las entidades territoriales afrocolombianas (ETA), con participación en los ingresos corrientes de la Nación.
- Reglamentación de los derechos políticos que permitieran acceder al Congreso de la República mediante circunscripción especial.

En el documento, además, se exhortaba a no legislar desde el desconocimiento y a concertar el proyecto de ley con las comisiones consultivas territoriales; igualmente se hicieron planteamientos para el funcionamiento operativo de la Comisión y para la difusión de sus discusiones y decisiones en las regiones.

Esta propuesta inicial generó acuerdos y desacuerdos: si bien el Gobierno nacional estuvo de acuerdo en los contenidos generales, se opuso de manera radical a la constitución de ETA, por considerar que “los artículos 285 y 286 de la Constitución Política, no reconocieron a las comunidades negras el derecho a constituir entidades territoriales, como en el caso de los indígenas” (ICANH, acta No. 1). También hubo desacuerdo permanente en lo relacionado con la financiación del funcionamiento de la Comisión¹² y con el proceso de difusión y consulta en los territorios, pues el Gobierno alegó no disponer de los recursos financieros y pretendió endilgar esta responsabilidad a las corporaciones autónomas regionales (CAR), que igualmente se opusieron.

¹² La ausencia de recursos financieros para el funcionamiento operativo y logístico de la Comisión especial, fue una constante en la vigencia de este órgano de concertación.

Se acordó que además del trabajo en plenarias, se adelantarían los estudios y debates temáticos en las subcomisiones de territorio y recursos naturales, identidad étnica y cultural, desarrollo económico y social, y seguimiento operativo y financiero.

En la segunda sesión de la Comisión especial (ICANH, acta No. 2, 1992), se abordó la Política de territorialidad afrocolombiana. Los delegados comunitarios plantearon que esta debería extenderse a todo el país y no limitarse a la cuenca del Pacífico, y que debería ir más allá de la titulación de baldíos para considerar todas las modalidades de acceso a la tierra, incluyendo la adopción de un programa especial de compra de tierras, la ampliación, el saneamiento y la reestructuración de títulos colectivos coloniales, y la territorialidad urbana bajo el criterio de la relación campo – poblado.

Trífido Viveros lideró el debate sobre la problemática territorial de las comunidades negras del río Naya (Acta No. 2) y solicitó la anulación de los presuntos títulos de propiedad otorgados a la Universidad del Cauca sobre territorios ancestrales, sobre una extensión superior a las 200.000 hectáreas, y demandó la titulación colectiva de estos territorios.

La tercera sesión de la Comisión especial se realizó en Quibdó (ICANH, acta No. 3, 1992) por iniciativa de Rudecindo Castro y abordó el debate ambiental y sobre recursos naturales. Para las entidades gubernamentales los recursos naturales no renovables, la biodiversidad y los bosques, deberían quedar excluidos de la titulación colectiva y, por tanto, permanecer como propiedad de la Nación.

Por lo contrario, las comunidades reclamaban la propiedad colectiva de los bosques, la asignación de competencias ambientales en tanto autoridades de administración de los territorios, el reconocimiento de los saberes ancestrales sobre la biodiversidad y los recursos genéticos, y la asignación de presupuestos para continuar con la conservación de ecosistemas frágiles, y de especies de fauna y flora amenazadas, o en peligro de extinción.

No obstante, el asunto que concitó la mayor atención de la Comisión en esta y la cuarta sesión, fue el relacionado con el otorgamiento de cuatro permisos de aprovechamiento forestal que la CAR Codechocó

(con el aval del DNP), les había otorgado a las empresas Maderas del Darién y Triplex Pizano S.A., sobre un catibal de más de 26.000 hectáreas ubicado en territorios de comunidades negras de los ríos Truandó, Salaquí, Cacarica y Jiguamiandó (Riosucio – Chocó); las empresas habían ocasionado el taponamiento de los ríos, lo que ocasionó inundaciones, pérdida de cosechas, epidemias y problemas de movilidad.

Estos permisos de aprovechamiento forestal, conocidos como Balsa II, Guamal, Larga Boba y Los Sábalos, fueron otorgados en clara violación de las normas constitucionales, especialmente del AT55, y en abierta contradicción con el proceso de concertación que sobre los recursos naturales se adelantaba en la Comisión especial, dado que mientras el Gobierno predicaba la necesidad de la conservación y protección de la biodiversidad, se otorgaban permisos a empresas madereras para que destruyeran y degradaran esa misma biodiversidad.

Por esa razón, la exigencia comunitaria fue la suspensión inmediata de los permisos hasta que concluyera el proceso de reglamentación del AT55; esta fue una de las victorias tempranas del proceso de concertación.

La cuarta sesión de la Comisión especial abordó el tema de la identidad étnica y cultural de las comunidades negras y la manera como debería quedar recogido en el proyecto de ley (ICANH, acta No. 4, 1992). Los delegados comunitarios, con el acompañamiento del antropólogo Jaime Arocha, insistieron en el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico; en la visibilización de sus aportes a la construcción nacional; en la lucha contra toda forma de discriminación y racismo, y en la creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas (INAC).

El Gobierno nacional se opuso a todas estas iniciativas, alegando que la identidad étnica y cultural de las comunidades negras estaba en un ‘terreno no definido’, y que la construcción conceptual presentada era una entelequia de última hora.

En las sesiones quinta y sexta, la Comisión abordó el tema del desarrollo económico y social (ICANH, acta No. 5). Los delegados comunitarios introdujeron el debate sobre la noción de etnodesarrollo,

entendido como opción de desarrollo propio del pueblo afrocolombiano desde sus culturas autónomas y, por tanto, de la adopción de mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial especiales para lograrlo.

La posición institucional sobre la necesidad de adoptar instrumentos financieros específicos (como un fondo de desarrollo afrocolombiano), era que esas iniciativas excedían el alcance normativo del AT55, por lo que las descartaban de plano.

Principales desacuerdos entre el Gobierno nacional y las comunidades en la Comisión especial

En términos generales, durante la existencia de la Comisión especial persistieron los desacuerdos entre las delegaciones comunitarias y las gubernamentales sobre los diferentes componentes del proyecto de ley, como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 5. Negociación de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano en la Comisión especial redactora

Eje temático	Posición comunitaria	Posición del Gobierno
Alcances de la ley	Una ley marco que recogiera los 10 puntos de la agenda afrocolombiana, aplicable las comunidades negras de todo el país	Una ley ordinaria para titular tierras baldías, rurales y ribereñas habitadas por comunidades negras de la cuenca del Pacífico
Eje de territorialidad		
Alcances de la titulación colectiva	Titulación colectiva más allá de los baldíos y que incluyera todas las modalidades de tierra, un programa de compra de tierras y saneamiento, ampliación y reestructuración de los títulos colectivos coloniales	Titulación colectiva solo sobre baldíos
Titulares	Que los titulares de la titulación colectiva fueran los palenques cimarrones	Los titulares son los consejos comunitarios

Relación campo – poblado	Que la titulación colectiva se extendiera a las áreas urbanas bajo la relación campo – poblado	La titulación colectiva se limita a las áreas rurales y ribereñas
Titulación en parques nacionales	Que se estableciera la compatibilidad entre la titulación colectiva y el Sistema de Parques Nacionales y otras áreas protegidas, para comunidades asentadas antes del establecimiento del área protegida	Incompatibilidad entre titulación colectiva y el Sistema de Parques Nacionales y otras áreas protegidas
Carácter jurídico de las tierras	Las tierras tituladas eran Tierras comunales de grupos étnicos, inembargables, imprescriptibles e inajenables	Tierras tituladas como predios sometidos a la libre disposición
Integralidad	La titulación colectiva se complementaría con mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial especiales, y con instrumentos de desarrollo económico y social	La integralidad excede el mandato del AT55
Eje ambiental y de recursos naturales		
Propiedad colectiva de los bosques	La titulación colectiva debía incluir la propiedad colectiva de los bosques	Los bosques son públicos, de propiedad de la Nación
Competencias ambientales	La asignación de competencias ambientales a los consejos comunitarios, como autoridades de administración interna	Las CAR son las autoridades ambientales
Revisión de concesiones	Revisión de permisos y concesiones forestales y mineras, otorgados en territorios colectivos	Se alegaron razones de seguridad jurídica
Zonas mineras negras	Delimitación de zonas mineras de comunidades negras y derecho de prelación para explotar los recursos del subsuelo	El Estado es el propietario absoluto del subsuelo
Saberes ancestrales	Reconocimiento de saberes ancestrales, derechos de obtentor y el acceso a recursos genéticos	El acceso a los recursos genéticos es una competencia exclusiva del Estado
Eje de identidad étnica y cultural		
Reconocimiento como grupo étnico	Reconocimiento poblacional como grupo étnico de origen africano	La identidad étnica afrocolombiana es un concepto inventado

Creación del INAC	Creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas	Se trata de una función más del ICANH
Derecho de objeción cultural	Derecho a la Consulta previa, al consentimiento previo, libre e informado y a la objeción cultural	Se excede el mandato del AT55
Eje de etnodesarrollo		
Política de etnodesarrollo	Integralidad de la Política de territorialidad mediante la adopción de mecanismos especiales de desarrollo económico y social	Se excede el mandato del AT55
Fondo de desarrollo afrocolombiano	Creación de un fondo de desarrollo afrocolombiano	Se excede el mandato del AT55

Fuente: elaboración propia sobre la base de las actas de la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993.

Los dos proyectos de ley que resultaron de la Comisión especial redactora

Ante la imposibilidad de resolver los principales desacuerdos, se considera aquí que el Gobierno nacional optó por permitir el vencimiento de los términos establecidos en el AT55; es decir, que renunció a tramitar el proyecto de ley ante el Congreso de la República para, luego, expedir un decreto con fuerza de ley, tal como lo facultaba el parágrafo segundo de esa norma, solo con los temas que, a juicio de los funcionarios, se ajustaban a ella.

Así quedó comprobado en la séptima sesión de la Comisión especial (1 y 2 de mayo de 1993), presidida por el viceministro Jorge García González, quien ante la imposibilidad de alcanzar consensos optó por desconocer las funciones constitucionales y el carácter vinculante de la Comisión, así como los esfuerzos de concertación alcanzados (ICANH, acta No. 7, 1993). Con esto, dejó entrever que el Gobierno nacional no presentaría el proyecto de ley al Congreso de la República:

Según el mandato constitucional, esta Comisión debe estudiar y analizar la iniciativa de carácter legal que le sea sometida y esta

Comisión no decide cual es el contenido de la propuesta de ley (...). Esta Comisión estudia, analiza y formula las propuestas que se le presenten, pero en sí no decide ni en pro ni en contra de nada (...). Ustedes pueden someter a votación las propuestas, lo que no quiere decir que tenga algún carácter vinculante para el Gobierno, ni para el Congreso.

Nosotros como Gobierno no nos sentimos obligados con ninguna votación que aquí se realice (...) porque esta Comisión solo estudia las propuestas que le traigan a consideración, tanto del Gobierno como de los comisionados y no tiene ningún carácter decisorio.

Esta posición de García González, expresada cuando faltaba tan poco tiempo para concluir la elaboración del proyecto de ley y para presentarlo al Congreso (la Comisión existiría hasta el 7 de julio de 1993), generó un gran impacto al interior de la Comisión especial.

El comisionado y representante a la cámara Édgar Eulises Torres expresó el descontento de las delegaciones afrocolombianas presentes en los siguientes términos: “A diferencia de los otros viceministros que han estado vinculados a este proceso, considero que el doctor Jorge García no tiene ninguna voluntad en sacar adelante este proceso y si esta Comisión no tiene carácter decisorio, no entiendo para que fue creada”; y concluyó su intervención invitando a avanzar en la discusión del articulado del proyecto de ley. La comisionada Luz María Angulo respaldó la posición de Torres y acusó al viceministro de asumir una posición racista frente al proceso.

Las delegaciones comunitarias se dispusieron para el debate, pero también para la acción, ante la posibilidad de que se clausuraran las sesiones de la Comisión y se frustrara este esfuerzo de reglamentación del AT55: se cerraron las puertas de acceso al recinto de sesiones impidiendo el ingreso o salida de personas, y se llamó al Gobierno nacional a la reflexión; igualmente se usaron los medios de comunicación para convocar inmediatamente a la movilización en los territorios. Sin duda, este fue el momento más tenso, crítico y decisivo de la Comisión especial, en la defensa de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano.

Esta posición comunitaria tuvo efectos, porque los demás miembros del Gobierno nacional llamaron al orden al viceministro y ante los argumentos afrocolombianos, el funcionario aceptó entrar al debate del articulado propuesto por las organizaciones, en una jornada permanente de trabajo que se prolongó hasta el 6 de mayo. Con esto se logró un acuerdo sobre las líneas básicas del proyecto de ley (tierra, identidad y desarrollo), y el Gobierno se comprometió a presentarlo ante el Congreso de la República, con mensaje de urgencia. Sin embargo, el Gobierno nacional no presentó el proyecto al Congreso ni le impartió mensaje de urgencia.

Por esa razón y ante la ‘operación vencimiento’ (como la llamaron las delegaciones comunitarias), que permitiría el vencimiento de los dos años y la expedición de un decreto ley que solo incluyera lo que a juicio de los funcionarios gubernamentales se ajustaba al AT55, los comisionados Silvio Garcés Mosquera, Piedad Córdoba Ruiz y Rudecindo Castro Hinestroza propusieron la ‘operación salvamento’: retomaron las concertaciones logradas e incorporaron las iniciativas comunitarias en las que había desacuerdo, con el fin de presentar al Congreso un proyecto de ley mucho más integral y que fuera más allá de la titulación colectiva de baldíos solo en la cuenca del Pacífico, como pretendía el Gobierno Nacional.

Los cambios más significativos se relacionaron con la política de titulación colectiva, al complementar el concepto de tierras baldías introduciendo el de tierras adjudicables. En materia de identidad étnica y cultural, se introdujo la figura de la objeción cultural, se propuso la creación del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas (INAC), y se ordenó la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico.

En el tema de desarrollo económico, se propuso la creación de un fondo de fomento y seguridad alimentaria para dotar de recursos los emprendimientos productivos afrocolombianos. En cuanto a derechos políticos, y ante el espacio abierto por el artículo 176 de la Constitución Política (que había creado la circunscripción electoral especial en la Cámara de Representantes con cinco curules para indígenas, afrocolombianos, minorías políticas y colombianos en el exterior), se propuso

destinar dos curules a las comunidades negras y dejar una para cada uno de los otros tres sectores.

En materia de adecuación institucional se propuso la creación de una consejería presidencial para comunidades negras, con asiento en el Conpes y en el Consejo de ministros.

La propuesta fue presentada por Silvio Garcés ante la Comisión especial al final de su séptima sesión, buscando el consenso. Castro y Meza (2020, p. 182), resumen el episodio en los siguientes términos:

Silvio leyó el proyecto de Ley que habíamos estructurado un mes atrás en casa de Piedad, tras la lectura, el viceministro leyó, a su vez, otro documento que habían trabajado los funcionarios del Gobierno. A diferencia del texto que presentó Silvio Garcés, el del Gobierno no hablaba de reglamentar los derechos territoriales, económicos, sociales, culturales, políticos y educativos de las comunidades negras de Colombia, sino de reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando colectivamente tierras baldías en la cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad. De entrada, había una diferencia abismal entre uno y otro proyecto de Ley.

Como era de esperarse, este proyecto de ley comunitaria no encontró respaldo en los delegados del Gobierno; no obstante, el viceministro abrió las puertas para que fuese presentada a consideración del Congreso de la República, cuando señaló lo siguiente:

Ratifico que la intención del Gobierno es llevar la propuesta a consideración del Congreso, lo que no obsta que, si las comunidades consideran que el proyecto no llena cabalmente sus criterios y propuestas, puedan promover otras iniciativas en el Congreso.

Por tanto, ese mismo 6 de mayo de 1993, ante la urgencia de tramitar la propuesta reglamentaria del AT55 por la vía del Congreso, Piedad Córdoba presentó ante la secretaría general del Senado el proyecto de ley para reglamentar integralmente el AT55. Fue radicado con mensaje de urgencia parlamentaria y fue aprobado por las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara el 9 de junio de 1993.

Por esa razón, el 10 de junio el Gobierno nacional se vio obligado a presentar su propio proyecto de ley, pero sin mensaje de urgencia. En conclusión, se presentaron al Congreso de la República dos proyectos de ley así:

- Proyecto de ley número 329 Senado, del 6 de mayo de 1993, presentado por la HR Piedad Córdoba Ruiz (Congreso de la República, 1993a).
- Proyecto de ley número 269 Cámara, del 10 de junio de 1993, presentado por el Gobierno nacional (Congreso de la República, 1993b).

LIDERAZGO Y ACUERDO POLÍTICO: EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA LEY 70

La Ley 70 constituye un importante logro político y un hito histórico para las comunidades negras de Colombia, en tanto logró concitar la voluntad de diversos actores políticos en torno al proyecto de ley construido desde las demandas comunitarias. En este sentido constituye una materialización del Estado social y democrático de derecho consagrado en la Constitución Política.

Presentación del proyecto de ley 329 y el trámite de urgencia parlamentaria

Ante el dilema de aceptar la ‘operación vencimiento’ o de presentar el proyecto de ley al Congreso con la esperanza de que obtuviera los votos necesarios para reglamentar el AT55, un grupo de comisionados se inclinó hacia la propuesta gubernamental con el argumento de que en el Congreso había muchos terratenientes reaccionarios, que impedirían la expedición de una ley cercana a los intereses del proyecto político afrocolombiano.

Otro grupo de comisionados planteó la necesidad de jugarle a los dos escenarios: radicar el proyecto de ley en el Congreso, incluyendo

todos los temas de iniciativa comunitaria donde había desacuerdo con el Gobierno, y aspirar a que obtuviera los votos necesarios; ante un eventual fracaso, se recurriría al decreto ley del ejecutivo.

Piedad Córdoba, en su calidad de Representante por el departamento de Antioquia y de co-presidenta del Partido Liberal (con mayorías parlamentarias en ambas cámaras), era partidaria de la segunda opción y estaba convencida de que podría alinear a sus copartidarios para aprobar el proyecto de ley por la vía del Congreso: el proyecto de ley de comunidades negras fue inscrito bajo la figura de la urgencia parlamentaria prevista en la Ley 5 de 1992 y fue respaldado por más de sesenta representantes y senadores, que lo avalaron con su firma y lo rodearon de una fuerte legitimidad.

Aceptada la propuesta de urgencia parlamentaria y luego de su publicación en la gaceta oficial, designaron como ponentes al senador José Renán Trujillo García, a los representantes Julio Gallardo Archibold y Rodrigo Villalba Mosquera, quienes prepararon la ponencia favorable y en sesión conjunta de las comisiones primeras permanentes de Senado y Cámara, realizada el 9 de junio de 1993, aprobaron por unanimidad el proyecto de Ley 329 de 1993.

Presentación del proyecto de ley 269 por parte del Gobierno nacional

El Gobierno nacional había subestimado la capacidad política de las organizaciones étnico-territoriales y la incidencia de Piedad Córdoba en el Congreso de la República; por tanto, se llevó una gran sorpresa al constatar que efectivamente el proyecto de ley 329 de 1993 había superado el primer debate en Cámara y Senado y estaba listo para ingresar a su última discusión en las plenarias de la corporación legislativa.

Por esa razón el 10 de junio de 1993, luego de la aprobación del proyecto de ley 329, el Ministro Fabio Villegas presentó el proyecto del Gobierno sin mensaje de urgencia (proyecto de ley 269); dado que la legislatura terminaba el 20 de junio, no tuvo incidencia.

En efecto, el proyecto 269 no alcanzó a tramitarse, no se publicó en la gaceta del Congreso, no tuvo ponentes, no se le elaboró ponencia ni se sometió a primer debate en las comisiones primeras de Senado y Cámara, y obviamente no alcanzó a acumularse con el proyecto de ley 329 de 1993, que se encontraba en curso.

Las objeciones del Gobierno nacional al proyecto de ley 329 de 1993

El 16 de junio el Gobierno nacional decidió objetar todos los artículos del proyecto de ley 329 de 1993, alegando vicios de inconstitucionalidad e inconveniencia, y buscando su hundimiento y archivo. Esta decisión la tomó cuando solo faltaban cuatro días para concluir el periodo legislativo y se agotaba el tiempo para reglamentar el AT55 por esa vía; pero, sobre todo, cuando evidenció que el proyecto de ley 269 del 10 de junio de 1993 no tenía ninguna posibilidad de prosperar.

El escrito de objeciones del 16 de junio está dirigido a los parlamentarios ponentes y lo suscriben quienes participaron por parte del Gobierno en la Comisión especial: el ministro Fabio Villegas, el gerente del Inderena Manuel Rodríguez, la directora del IGAC Gloria Cecilia Barney, el gerente del Incora Fernando Corrales, el jefe de Política ambiental del DNP y la directora del ICANH, Myriam Jimeno.

Los principales temas y artículos del proyecto de ley 329 de 1993 aprobados en primer debate por las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, y que fueron objetados por el Gobierno nacional fueron:

Inclusión de las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional en la titulación colectiva de las comunidades negras. En el proyecto de ley se aprobó que la titulación colectiva involucrara áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional, sobre todo cuando las comunidades negras se habían establecido allí con anterioridad a tal reserva. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque la Nación no puede renunciar a territorios considerados estratégicos

para su seguridad y defensa, en beneficio del reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades negras.

Destinación de recursos para el fortalecimiento organizativo de las comunidades negras. En el proyecto de ley se aprobó la obligación del Estado de destinar recursos del presupuesto nacional para apoyar los procesos organizativos de las comunidades negras. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque el artículo 355 de la Carta prohíbe a los órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Creación del instituto de investigaciones afrocolombianas. En el proyecto se aprobó la creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas (INAC), como establecimiento público del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, y presencia territorial, adscrito al Ministerio de Educación Nacional. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, la iniciativa sobre los proyectos de ley que determinen la estructura de la rama ejecutiva corresponde al Gobierno nacional y la creación de este Instituto no contaba con su aval.

Carácter permanente de la Comisión especial. En el proyecto de ley se aprobó asignarle el carácter de permanente a la Comisión especial establecida en el AT55, designándole ahora como Comisión consultiva de alto nivel y ampliando la participación a las comisiones consultivas de Antioquia, Risaralda, costa Caribe, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y de otras regiones del país donde se conformarán consultivas departamentales.

El Gobierno nacional objetó esta disposición alegando inconstitucionalidad, porque en el AT55 se creó dicha Comisión, solo con el propósito de concertar el proyecto de ley. Además, la iniciativa afectaba la estructura del ejecutivo porque la Comisión se adscribe al Ministerio de Gobierno, por lo que contravendría el artículo 154 de la Carta, que implica el aval del Gobierno.

Reglamentación de la ley después de la concertación comunitaria. En el proyecto de ley se aprobó que para avanzar en la reglamentación debía realizarse primero la concertación con las comu-

nidades negras en la Comisión especial permanente. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque contraviene el AT55 que creó la Comisión con el único propósito de concertar el proyecto de ley.

Revocatoria y expropiación de licencias, contratos y concesiones otorgadas en los territorios ancestrales, con posterioridad a la vigencia del AT55. En el proyecto de ley se aprobaron facultades al Gobierno nacional para que adelantara procesos de revocatoria y expropiación de licencias, contratos, concesiones, permisos o autorizaciones para explorar o explotar recursos naturales en los territorios ancestrales, otorgados con posterioridad a la vigencia del AT55. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque esto afectaría el principio de seguridad jurídica y excedería los mandatos del AT55.

Destinación de presupuestos para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico y la construcción de obras de infraestructura en esa región. En el proyecto se aprobaron facultades al Gobierno nacional para destinar los presupuestos necesarios para la Universidad del Pacífico (Ley 65 de 1988) y para la construcción de diversas obras de infraestructura en el Pacífico¹³. Igualmente, el Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque se excedían los mandatos del AT55; adicionalmente porque se requeriría aval del ejecutivo.

Asignación de recursos del presupuesto nacional y negociación de empréstitos con la banca multilateral para la implementación de la ley. En el proyecto de Ley se aprobaron facultades al Gobierno para asignar recursos del presupuesto nacional y contratar empréstitos con la banca multilateral para la implementación y ejecución de la ley. Ante esta disposición el Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque excedía los mandatos del AT55 y del aval del ejecutivo.

Derecho de Objeción cultural. En el proyecto se aprobó el derecho de Objeción cultural para las comunidades negras frente a proyectos, obras, actividades, planes de desarrollo, permisos de aprovechamiento forestal, y exploraciones o explotaciones mineras que

¹³ Entre ellas la acupista del Pacífico, la carretera Panamericana en su último tramo del Chocó y la carretera entre Palmira – Valle y Palermo - Huila.

pusieran en peligro la identidad cultural o el bienestar social de estas comunidades.

El Gobierno Nacional objetó esta disposición alegando que no solo es inconstitucional porque excede los mandatos del AT55, sino inconveniente porque les otorga a las comunidades negras un poder de veto ilimitado sobre los proyectos que pretenda adelantar el Estado en diversas regiones del país, principalmente en el Pacífico.

Creación de la Consejería presidencial para comunidades negras con asiento en el Conpes y en el Consejo de ministros. En el proyecto de Ley se aprobó la creación de esta Consejería para coordinar desde Presidencia y al más alto nivel gubernamental, la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano. El Gobierno objetó esta iniciativa alegando inconstitucionalidad, porque de acuerdo con el artículo 154 de la Carta, la iniciativa sobre los proyectos de Ley que determinen la estructura de la rama ejecutiva corresponde al Gobierno y la creación de la Consejería no contaba con su aval.

Cátedra de estudios afrocolombianos. En el proyecto de Ley se aprobó la creación de la Cátedra de estudios afrocolombianos, que debería impartirse en todos los niveles de educación formal, desde primaria hasta postgrado. El Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque se excederían los mandatos del AT55 y porque ya se había previsto que en el Sistema Educativo Nacional se divulgará la cultura afrocolombiana, de manera que no sería necesaria una cátedra específica.

Participación de las comunidades negras en el Consejo nacional de planeación. En el proyecto de ley se aprobó esta participación, pero el Gobierno alegó inconstitucionalidad, porque excedía los mandatos del AT55.

Como puede verse, el Gobierno nacional objetó todas las disposiciones del proyecto de Ley 329 de 1993 que fuesen distintas a la titulación colectiva de las tierras baldías, rurales y ribereñas de la cuenca del Pacífico, y ello demostró que de no haberse expedido la Ley por el Congreso de la República el decreto que proyectaba el ejecutivo no habría pasado de ser una pequeña y limitada ley de tierras baldías para el Pacífico colombiano. Por su importancia, se anexa el escrito

de objeciones del Gobierno nacional al proyecto de ley 329 de 1993 (anexo 1).

Respuesta de las delegaciones comunitarias a las objeciones del Gobierno al proyecto de ley 329

Frente a las objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia que el Gobierno nacional presentó al proyecto de ley 329 antes citadas, los comisionados Piedad Córdoba, Rudecindo Castro, Nina de Friedemann y Silvio Garcés, dieron respuesta al día siguiente, en carta dirigida a los ponentes y a cada uno de los senadores y representantes, en los siguientes términos (anexo 2):

Sobre el juicio de inconstitucionalidad que el Gobierno hace a diversos artículos. Sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos artículos del proyecto de ley 329, se respondió que este juicio corresponde a la Corte Constitucional, una vez promulgada la ley, y no al ejecutivo.

Para sustentar esta postura los comisionados mostraron que, por ejemplo, respecto a los contenidos y alcances del AT55, en la Comisión especial se habían presentado dos criterios de interpretación distintos: uno, el de los representantes del Gobierno, que limitaba los alcances de este artículo a la titulación colectiva de unos terrenos baldíos, rurales y ribereños a las comunidades negras de la cuenca del Pacífico y, otro, el de los delegados comunitarios que interpretaban los alcances de este artículo a una reglamentación amplia de los derechos territoriales, étnicos, socioeconómicos, políticos y culturales de las comunidades negras de todo el país.

Sería la Corte Constitucional la entidad competente para determinar, en caso de demanda y una vez expedida la Ley, cuál de estos dos criterios de interpretación se ajusta a la Constitución.

Sobre los reparos del gobierno nacional al derecho de Objeción cultural. En este tema, los comisionados respondieron que esta figura encuentra sustento jurídico en el propio AT55, que ordena al legislador adoptar mecanismos especiales, como la Objeción cultural,

para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras.

Sobre las objeciones al Instituto de investigaciones afrocolombianas, a la consejería presidencial y la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico. Sobre estos reparos del Gobierno, las y los comisionados respondieron que el proyecto de ley 329 había sido avalado íntegramente por el ministro de hacienda Rudolf Hommes, quien con su firma y durante todo el trámite legislativo aprobó las iniciativas, con lo cual se cumplió con el artículo 154 de la Constitución. Piedad Córdoba no solo había conseguido el mensaje de urgencia parlamentaria para el trámite del proyecto de ley, sino que había logrado el respaldo del Ministerio de Hacienda.

Sobre las objeciones a la destinación de recursos para el fortalecimiento organizativo de las comunidades negras. Sobre los cargos de inconstitucionalidad para esta disposición (que asimilaban los recursos para el fortalecimiento organizativo con auxilios parlamentarios), los comisionados respondieron que se trataba de figuras jurídicas completamente distintas.

La Comisión accidental del Congreso para revisar las objeciones del Gobierno al proyecto de ley 329 de 1993

Con las objeciones del Gobierno nacional y la carta de respuesta de las delegaciones comunitarias, los presidentes de Cámara y Senado decidieron integrar una Comisión accidental del Congreso conformada por los ponentes Julio Gallardo, Rodrigo Villalba y José Renán Trujillo, y la representante Piedad Córdoba, para que, con el Gobierno nacional encabezado por el ministro Fabio Villegas y los directores de las entidades concernidas, se revisaran las objeciones planteadas por el ejecutivo y se acordara un texto unificado, que como ponencia se sometería a consideración de las plenarias.

Ese mismo día, 17 de junio de 1993, cuando solo faltaban tres días para concluir el periodo legislativo y parecía inminente el hundimiento del proyecto de ley, la Comisión accidental logró la incorporación de

los siguientes acuerdos en la ponencia respectiva (Congreso de la República, 1993c):

Tabla 6. **Contenidos del proyecto de ley 329 de 1993, concertados para desarrollar el AT55**

No.	Posición comunitaria	Posición del Gobierno	Posición consensuada en la Comisión accidental
1	Alcances de la ley: una ley marco que recogiera los 10 puntos de la agenda afrocolombiana, aplicable a las comunidades negras de todo el país	Alcances de la ley: una ley limitada a titular tierras baldías, rurales y ribereñas para comunidades negras de la cuenca del Pacífico	Alcances de la ley: una ley marco que recogiera los 10 puntos de la agenda afrocolombiana, aplicable a las comunidades negras de todo el país
2. Componente de territorialidad			
2.1	Alcances de la titulación colectiva: titulación colectiva más allá de los baldíos, que incluyera todas las modalidades de tierra y programas de compra de tierras, de saneamiento y ampliación	Alcances de la titulación colectiva: titulación colectiva solo sobre baldíos	Alcances de la titulación colectiva: titulación colectiva más allá de los baldíos, sustentada en el concepto de Tierras adjudicables, que incluyera todas las modalidades de tierra y programas de compra de tierras, de saneamiento y ampliación
2.2	Titulares: los palenques cimarrones	Titulares: los consejos comunitarios	Titulares: los consejos comunitarios
2.3	Relación campo – poblado: considerar la relación campo – poblado	Relación campo – poblado: la titulación se limita a las áreas rurales y ribereñas	Relación campo – poblado: se considerará la relación campo – poblado en la titulación colectiva
2.4	Titulación colectiva en el Sistema de parques nacionales y otras áreas protegidas: compatibilidad entre titulación y áreas protegidas	Titulación colectiva en el Sistema de parques nacionales y otras áreas protegidas: incompatibilidad entre titulación colectiva y áreas protegidas	Titulación colectiva en el Sistema de parques nacionales y otras áreas protegidas: incompatibilidad entre titulación colectiva y áreas protegidas

2.5	Carácter jurídico de los territorios ancestrales: territorios titulados como tierras comunales de grupos étnicos, inembargables, imprescriptibles e inajenables	Carácter jurídico de los territorios ancestrales: tierras tituladas como predios en común y proindivisos, sometidos a las leyes del mercado y a la libre disposición	Carácter jurídico de los territorios ancestrales: territorios titulados como tierras comunales de grupos étnicos, inembargables, imprescriptibles e inajenables
2.6	Integralidad: titulación colectiva complementada con mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, y diseño de instrumentos de desarrollo económico y social	Integralidad: negación de la integralidad, por excederse el mandato del AT55	Integralidad: titulación colectiva complementada con mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, y diseño de instrumentos de desarrollo económico y social
3. Componente ambiental y de recursos naturales			
3.1	Propiedad colectiva de los bosques: propiedad de los bosques en la titulación colectiva	Propiedad colectiva de los bosques: los bosques son públicos, propiedad de la Nación	Propiedad colectiva de los bosques: propiedad de los bosques en la titulación colectiva
3.2	Competencias ambientales: competencias ambientales a los consejos comunitarios, como autoridades de administración interna	Competencias ambientales: las CAR son las autoridades ambientales	Competencias ambientales: consejos comunitarios con competencias ambientales para velar por la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en sus territorios
3.3	Revisión de títulos en territorios ancestrales: revisión y revocatoria de permisos y concesiones forestales y mineros otorgados en territorios ancestrales	Revisión de títulos en territorios ancestrales: el gobierno alegó razones de seguridad jurídica	Revisión de títulos en territorios ancestrales: se impuso la posición del Gobierno por razones de seguridad jurídica
3.4	Zonas mineras de comunidades negras y derecho de Prelación: delimitación de zonas mineras y derecho de	Zonas mineras de comunidades negras y derecho de Prelación: el Estado es propietario absoluto del subsuelo	Zonas mineras de comunidades negras y derecho de Prelación: delimitación de zonas mineras de comunidades

La Revolución Agraria Afrocolombiana

	Prelación para explorar y explotar los recursos del subsuelo		negras y derecho de Prelación para explorar y explotar los recursos del subsuelo
3.5	Saberes ancestrales: reconocimiento de saberes ancestrales, protección de derechos de obtentor y acceso a recursos genéticos en sus territorios	Saberes ancestrales: el acceso a los recursos genéticos es competencia exclusiva del Estado	Saberes ancestrales: reconocimiento de saberes ancestrales, protección de derechos de obtentor y acceso a recursos genéticos en sus territorios
4. Componente de identidad étnica y cultural			
4.1	Reconocimiento como grupo étnico: reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y lucha frontal contra toda forma de discriminación y racismo	Reconocimiento como grupo étnico: la identidad étnica afrocolombiana está en terreno no definido y el liderazgo afrocolombiano toma el concepto de comunidad negra de la narrativa indígena	Reconocimiento como grupo étnico: reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y se validó la lucha frontal contra toda forma de discriminación y racismo
4.2	Creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas: creación del Instituto para la investigación de las culturas afrocolombianas	Creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas: se trata de una función más del ICANH	Creación del Instituto de investigaciones afrocolombianas: se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar el ICANH para incorporar la investigación afrocolombiana
4.3	Derecho de Objeción cultural: reconocimiento del derecho a la Objeción cultural	Derecho de Objeción cultural: se excede el mandato del AT55	Derecho de Objeción cultural: se impuso la posición del Gobierno
4.4	Universidad del Pacífico: asignación de recursos y puesta en marcha inmediata de la Universidad	Universidad del Pacífico: se excede el mandato del AT55	Universidad del Pacífico: asignación de recursos y puesta en marcha inmediata de la Universidad del Pacífico
4.5	Cátedra de estudios afrocolombianos: Cátedra de estudios afrocolombianos en educación formal	Cátedra de estudios afrocolombianos: se excede el mandato del AT55	Cátedra de estudios afrocolombianos: se aprobó la Cátedra de estudios afrocolombianos

5. Componente de desarrollo económico y social			
5.1	Política de etnodesarrollo: política integral de etnodesarrollo teniendo en cuenta elementos de su cultura autónoma	Política de etnodesarrollo: el gobierno estuvo de acuerdo con esta política	Política de etnodesarrollo: derecho al etnodesarrollo y a formular cada cuatrienio un plan de desarrollo de comunidades negras, que se incorporará como capítulo del plan nacional de desarrollo
5.2	Creación de un fondo de desarrollo afrocolombiano: creación de un fondo para canalizar los recursos para la implementación de la ley	Creación de un fondo de desarrollo afrocolombiano: se exceden los alcances del AT55	Creación de un fondo de desarrollo afrocolombiano: se otorgaron facultades al Gobierno para crear instrumentos financieros y adecuar los existentes, y para crear una línea y una unidad de gestión de proyectos afro en los fondos de inversión social del Estado
6. Componente de adecuación institucional			
6.1.	Consejería presidencial para comunidades negras: consejería con asiento en el Conpes y en el Consejo de ministros	Consejería presidencial para comunidades negras: se exceden los alcances del AT55	Consejería presidencial para comunidades negras: se sustituye la consejería por una dirección de comunidades negras en el Ministerio de Gobierno, con participación en el Conpes

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley 329 de 1993 Senado.

Aprobación del proyecto de ley 329 y sanción de la Ley 70 de 1993

El 17 de junio de 1993 el proyecto de ley 329 fue sometido a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes y fue aprobado por unanimidad. El mismo día el Senado de la República acogió integralmente el texto y aprobó la norma que hoy se conoce como Ley 70 de 1993.

En efecto, la Ley fue sancionada por el Presidente César Gaviria Trujillo en el parque Manuel Mosquera Garcés de la ciudad de Quibdó, el 27 de agosto de 1993, y fue publicada en el Diario Oficial (1993).

La ley 70 de 1993 se ha convertido en la conquista legal más importante del pueblo afrocolombiano, después de la ley de abolición legal de la esclavitud de 1851, y se constituye en hito histórico en el marco jurídico colombiano, por cuanto es el primer instrumento normativo que reconoce a las poblaciones afrocolombianas como sujeto colectivo de derechos.



SEGUNDA PARTE

La Ley 70 de 1993: un camino para el buen vivir de las comunidades negras



Paisaje Ribereño
Leonardo Rua



CAPÍTULO 1

LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DESARROLLADOS EN LA LEY 70 DE 1993



Taller comunitario en Buenaventura
Asociación El Colectivo

Objeto y alcances de la Ley 70 de 1993

Sin duda, la Ley 70 representa un reconocimiento y la posibilidad de resarcimiento para las comunidades negras de Colombia, ante las condiciones históricas de injusticia, esclavización, exclusión y despojo de sus tierras.

En el Capítulo I (artículos 1 y 2), se plantean el objeto y las definiciones de la Ley. El Capítulo II, artículo 3, introduce principios orientadores que facilitan su interpretación y aplicación. El Capítulo III (artículos 4 al 18), reconoce los derechos a la territorialidad y a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales y el Capítulo IV (artículos 19 al 25), regula la protección de los recursos naturales y del ambiente en los territorios colectivos, y adopta mecanismos para su aprovechamiento sostenible.

El Capítulo V (artículos 25 al 31), regula el uso y aprovechamiento de los recursos mineros en los territorios colectivos y ordena la puesta en marcha de una política de fomento minero sostenible, capaz de reconocer las prácticas tradicionales de las comunidades negras. El Capítulo VI (artículos 32 al 46), reconoce los derechos a la identidad étnica y cultural de las comunidades negras de Colombia, y ordena la adopción de mecanismos para su protección y desarrollo; se censura toda forma de discriminación y racismo.

El Capítulo VII (artículos 47 al 59), reconoce los derechos al desarrollo económico y social desde visiones étnicas propias, y adopta mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial para garantizar el etnodesarrollo. El Capítulo VIII (artículos 60 al 68), establece los derechos a la participación política y el fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, y ordena destinar los presupuestos necesarios para la implementación de la Ley. El artículo 68 regula las condiciones de su vigencia.

Por tanto, la Ley 70 de 1993 surge para dar respuesta institucional a la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano, principalmente a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras, como garantía de protección étnico-territorial y estrategia de protección ambiental, desde el reconocimiento de las prácticas de conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad de las comunidades afrocolombianas, mediante la administración y el aprovechamiento sostenible de los territorios colectivos y sus bosques.

Surge para proteger la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras de Colombia y erradicar toda forma de racismo y

discriminación racial. En este sentido, para promover el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras, y para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y libertades ciudadanas.

Igualmente, para garantizar la inclusión política y económica de las poblaciones afrodescendientes en los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo, mediante el fomento de actividades productivas en los territorios colectivos, orientadas a la generación de ingresos, al acceso a bienes y servicios, a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida.

En estas condiciones, los principales instrumentos normativos que desarrolló la Ley 70, giran alrededor de los diez ejes temáticos que contiene la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano:

- Territorialidad afrocolombiana, regulada principalmente en los capítulos I, II y III de la Ley.
- Medioambiente y recursos naturales no renovables, regulado principalmente en el Capítulo IV.
- Recursos mineros, regulado principalmente en el Capítulo V.
- Identidad étnica y cultural, regulado principalmente en el Capítulo VI.
- Lucha contra el racismo y la discriminación racial, regulado en el Capítulo VI.
- Etnodesarrollo y política financiera y crediticia, regulado principalmente en el Capítulo VII y en los artículos 21, 41, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61 y 64.
- Autonomía y autodeterminación, regulado principalmente en los capítulos III, IV, V, VI y VII.
- Participación y fortalecimiento político y organizativo, regulado principalmente en los capítulos VII y VIII, y en los artículos 3, 44, 45, 46, 48, 56, 60 y 66.
- Adecuación institucional regulado principalmente en el Capítulo VIII de la Ley y en los artículos 58, 59, 62 y 67.
- Infraestructura y movilidad, regulado en el Capítulo VIII, en los artículos 63 y 65.

En los siguientes apartes se analizarán estos instrumentos normativos, con el propósito de mostrar su importancia y valorar las condiciones que han permitido su ejecución.

Instrumentos normativos de los ejes temáticos de la Ley 70

Eje de territorialidad afrocolombiana

El principal instrumento normativo en materia de territorialidad ha sido la adopción y puesta en marcha de la Política de territorialidad afrocolombiana¹⁴, desarrollada con el fin de proteger las tierras y los territorios que tradicionalmente han ocupado las comunidades negras, y de restituir las tierras que les han sido despojadas. Para garantizar el cumplimiento de la Política, columna vertebral de la Ley, se regulan integralmente las condiciones normativas y procedimentales que la hacen efectiva.

El principio establecido en el artículo 5 de la Ley, plantea que la titulación colectiva va más allá de la asignación de baldíos e involucra las “tierras adjudicables”; por tanto, el Congreso de la República creó el Programa especial de compra de tierras y el Subsidio integral de reforma agraria (leyes 812 de 2003 y 1753 de 2015), para dotar de tierras a las comunidades negras que no las tienen, las poseen de manera insuficiente o que se encuentran establecidas en tierras que no tienen la calidad de baldíos.

Igualmente, mediante el Decreto Ley 902 del 2017, que desarrolla el Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz y que complementa la Política de territorialidad afrocolombiana, el Congreso introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano los instrumentos normativos de saneamiento, ampliación, y reestructuración de territorios colectivos, que los delegados de las organizaciones étnico-territoriales habían propuesto en la Comisión especial del AT55 y que los funcionarios

¹⁴ El marco histórico, conceptual, normativo, institucional e instrumental de la Política de territorialidad afrocolombiana, puede consultarse en los tomos I y II de *La Revolución Agraria Afrocolombiana*.

gubernamentales de la época, se habían negado a introducir en la Ley 70 de 1993.

En conclusión, gracias a la Ley 70, las comunidades afrocolombianas disponen de una política integral de territorialidad que involucra los instrumentos normativos de titulación colectiva de sus territorios ancestrales, compra de tierras y subsidio integral, saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios colectivos, clarificación y deslinde de territorios colectivos ancestrales, y restitución de territorios despojados por causa del conflicto armado.

Eje ambiental y de recursos naturales no renovables

El principal instrumento normativo que en materia ambiental y de recursos naturales no renovables aprobó la Constitución de 1991 y desarrolló la Ley 70 de 1993, fue el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios colectivos; esto incluye el derecho a participar en la administración, conservación, gestión y utilización de dichos recursos, con el propósito de lograr su sostenibilidad en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Para garantizar el cumplimiento de este derecho, la Ley reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras sobre los bosques existentes en sus territorios.

También se les asignaron competencias ambientales a los consejos comunitarios, como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos; se ordenó la formulación de los planes de ordenamiento y manejo de los territorios colectivos, y se avanzó en el reconocimiento de los saberes ancestrales de las comunidades negras, reconociéndoles derechos de obtentor y acceso a los recursos genéticos.

Del mismo modo, se crearon las “reservas naturales especiales” y las “áreas étnicas de conservación” en los territorios colectivos, como nuevas categorías de áreas protegidas, y se ordenó el pago por servicios ambientales y la promoción de los negocios verdes.

Se crearon las unidades de planificación ambiental en las cuencas hidrográficas donde se encuentren establecidos los territorios colectivos y se garantizó la participación de las comunidades negras en los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y en la institucionalidad del sector ambiental. En la siguiente tabla se relacionan los principales instrumentos ambientales adoptados por la Ley 70 de 1993:

Tabla 7. **Principales instrumentos normativos en materia ambiental en la Ley 70 de 1993**

No.	Instrumentos
1	La asignación de competencias ambientales a los consejos comunitarios, como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, art.19, 20 y 21
2	La formulación de los planes de ordenamiento y manejo de los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, art.19, 20 y 21
3	El reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades negras sobre los bosques existentes en sus territorios, y la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos forestales. Ley 70 de 1993, art 6o y 24
4	La participación de las comunidades negras en las actividades del Sistema de parques nacionales naturales y en el Sistema nacional de áreas protegidas. Ley 70 de 1993, Art. 22, 23 y 53
5	La creación de las “reservas naturales especiales” y las “áreas étnicas de conservación” en los territorios colectivos, como nuevas categorías de áreas protegidas. Ley 70 de 1993, art. 25 y 51
6	La creación de las “unidades de planificación ambiental” de las cuencas hidrográficas de los territorios colectivos y su articulación con los planes de ordenación de cuencas (Poncas). Ley 70 de 1993, Art. 59
7	La regulación del pago por servicios ambientales y los negocios verdes en los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, art.19, 20, 21 y 52
8	La creación de las “unidades de gestión de proyectos ambientales” para comunidades negras en los fondos sociales de inversión del sector ambiental. Ley 70 de 1993, art. 58
9	El reconocimiento de los saberes ancestrales de las comunidades negras, la protección de sus derechos de obtentor y el acceso a los recursos genéticos existentes en sus territorios. Ley 70 de 1993, art. 54
10	La asignación de recursos presupuestales para garantizar la conservación de los recursos naturales en los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, art. 21 parágrafo, 24, 41, 50, 51, 52,55, 57,58, 61 y 64
11	La participación de las comunidades negras en los estudios de impacto ambiental y en los consejos directivos de las CAR y en la institucionalidad del sector ambiental.

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de recursos mineros

En materia de recursos mineros, el principal instrumento normativo que aprobó la Constitución de 1991 y desarrolló la Ley 70 de 1993, fue el reconocimiento de los derechos a explorar y explotar en forma exclusiva, directamente o en asociación con los particulares, los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por las comunidades negras en sus territorios colectivos, con el fin de preservar sus prácticas culturales y económicas.

Para garantizar el cumplimiento de estos derechos, se adoptó la delimitación de las “zonas mineras de comunidades negras” por parte del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los territorios colectivos. En ellas, la exploración y explotación deberá hacerse exclusivamente por parte de estas comunidades y bajo condiciones técnicas especiales para la protección de sus derechos. Cuando los territorios fuesen compartidos con las comunidades indígenas, la Ley 70 previó la figura de las “zonas mineras conjuntas entre comunidades negras y comunidades indígenas”.

También se estableció el derecho de Prelación sobre todos los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por las comunidades negras, con excepción del carbón, los minerales radioactivos, las sales y los hidrocarburos, para lo cual el Ministerio de Minas y Energía debería otorgar una licencia especial de exploración y explotación en las zonas mineras de comunidades negras. En este contexto se ordenó al gobierno nacional la formulación y ejecución de una política especial de fomento minero en los territorios colectivos de las comunidades negras.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos sobre recursos mineros adoptados por la Ley 70 de 1993:

Tabla 8. Principales instrumentos normativos en materia de recursos mineros en la Ley 70 de 1993

No.	Instrumentos	Soporte jurídico
1	La delimitación de las zonas mineras de comunidades negras en territorios colectivos, para exploración y explotación exclusiva por parte de estas comunidades.	Ley 70 de 1993, art.26
2	La delimitación de las zonas mineras conjuntas entre comunidades negras e indígenas en territorios colectivos de ambos grupos étnicos.	Ley 70 de 1993, art. 28
3	El derecho de prelación, prioridad o exclusividad para la exploración y explotación de recursos mineros en territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art. 27
4	El derecho de prelación para la explotación de los materiales de arrastre y de construcción en sus territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art. 27
5	El otorgamiento de licencia especial de exploración y explotación (hoy contrato de concesión), con requisitos diferenciales sobre recursos mineros, con excepción del carbón, las sales, los hidrocarburos y los minerales radioactivos.	Ley 70 de 1993, arts. 27 y 31
6	La formulación y ejecución de una política especial de fomento minero en territorios colectivos de comunidades negras.	Ley 70 de 1993, arts. 26, 27, 28, 31, 51, 52, y 55. Ley 1955 del 2019
7	la exoneración del canon superficiario.	Ley 70 de 1993
8	La revisión de las concesiones, autorizaciones y títulos mineros otorgados en territorios colectivos ancestrales de comunidades negras.	Ley 70 de 1993, arts. 8, 17 y 30

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de identidad étnica y cultural

El principal instrumento normativo que en materia de identidad étnica y cultural aprobó la Constitución de 1991 y desarrolló la Ley 70 de 1993, fue el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico y la protección de sus identidades y culturas como un derecho fundamental.

Para garantizar el cumplimiento de este derecho, se adoptó la formulación y ejecución de una política pública de etnoeducación. En este sentido, se ordenó la creación de la Comisión pedagógica nacional, para asesorar al Ministerio de Educación en su formulación y ejecución.

Del mismo modo se creó la Cátedra de estudios afrocolombianos para que en el Sistema educativo se conozcan y difundan las prácticas culturales de las comunidades negras, y sus aportes a la historia y a la construcción de la nacionalidad colombiana.

Se creó el Fondo especial de becas para comunidades negras, para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior (pregrado y posgrado) en el país y en el exterior, para jóvenes de escasos recursos económicos y que se destaquen por su desempeño académico. En el mismo sentido se ordenó al Ministerio de Educación la destinación de presupuestos para poner en funcionamiento la Universidad del Pacífico, con sede en Buenaventura – Valle del Cauca y con subsedes en Tumaco – Nariño, Guapi – Cauca y Bahía Solano – Chocó; esta institución educativa había sido creada mediante la Ley 65 de 1988, pero cinco años después de su creación no había entrado en operación.

Se le ordenó al Min-educación adoptar mecanismos especiales orientados para garantizar a las comunidades negras su derecho a la creación y operación de instituciones educativas propias, y su participación en la institucionalidad educativa y cultural del país.

Al entonces Ministerio de Comunicaciones (hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), se le ordenó la adopción de una política especial de acceso a los medios de comunicación para las comunidades negras, garantizando su derecho a conformar medios propios.

El Gobierno nacional no aceptó la creación del Instituto de Investigaciones antropológicas afrocolombianas (INAC) y en su lugar, mediante el artículo 43 de la Ley 70, se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro de los tres meses siguientes a su vigencia, reestructurara el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), para crear una dependencia especializada en la investigación de las culturas afrocolombianas e incorporará mecanismos

para la preservación y el desarrollo de sus identidades culturales. Estas facultades nunca se ejercieron por parte del Presidente y el ICANH no fue reestructurado para cumplir con los propósitos de la Ley.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos normativos de la Ley 70, en materia de identidad étnica y cultural:

Tabla 9. Principales instrumentos normativos en materia de identidad étnica y cultural en la Ley 70 de 1993

No.	Instrumentos
1	Reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y de su identidad étnica y cultural, como derecho fundamental. Ley 70 de 1993, artículo 2, numeral 2
2	Formulación y ejecución de la Política pública de etnoeducación afrocolombiana. Ley 70 de 1993, artículo 42
3	Creación de la Comisión pedagógica nacional, del Ministerio de Educación. Ley 70 de 1993, artículo 42
4	Creación de la Cátedra de estudios afrocolombianos. Ley 70 de 1993, artículo 39
5	Creación del Fondo Especial de Becas para Comunidades Negras. Ley 70 de 1993, artículo 40
6	Asignaciones presupuestales para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico. Ley 70 de 1993, artículo 62
7	Adopción de una política especial de acceso a medios para las comunidades negras y el derecho a la conformación de medios de comunicación propios. Ley 70 de 1993, artículo 35
8	El derecho de las comunidades negras a la creación de instituciones educativas propias. Ley 70 de 1993, artículo 35
9	Reestructuración del ICANH, para impulsar la investigación de la cultura afrocolombiana. Ley 70 de 1993, artículo 43
10	Participación de las comunidades negras en la institucionalidad educativa y cultural del país. Ley 70 de 1993, artículos 3, numeral 3, 41, 44, 45, 46, 56 y 58

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de lucha contra el racismo y la discriminación racial

En materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial, el principal instrumento normativo aprobado en la Constitución y desarrollado en la Ley 70, fue el reconocimiento de que las comunidades negras, en tanto grupo étnico, han sufrido condiciones históricas e injustas de esclavización, racismo y exclusión, por lo cual se ordenó “erradicar para siempre en Colombia, toda forma de discriminación y racismo contra los afrodescendientes” (artículo 33).

En ese sentido se dispuso la puesta en marcha de un Plan nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial en los distintos ámbitos de la vida social, especialmente en los altos niveles decisorios del Estado, en el sistema educativo, en el acceso al empleo y en los medios de comunicación, incluso con la regulación de sanciones y la adopción de medidas de discriminación positiva.

Se avanzó en la sanción y penalización del racismo y la discriminación racial, ordenando a las autoridades competentes aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias, penales y policivas correspondientes. Del mismo modo se ordenó la adopción de un Plan nacional de capacitación en derechos y deberes de las comunidades negras por parte del gobierno nacional, con el fin de que estas comunidades puedan conocer plenamente sus derechos y obligaciones, especialmente en lo referente al acceso al trabajo de calidad y al emprendimiento, a la educación y a la salud, a los servicios sociales básicos y a los derechos que surgen de la Constitución y la Ley.

Respecto del diseño y puesta en marcha de este Plan, el artículo 37 de la Ley 70 ordenó impartir las capacitaciones en las lenguas propias de las comunidades negras, raizales y palenqueras, y recurrir a las traducciones escritas y al uso de los medios de comunicación en estas lenguas.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos normativos en materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial:

Tabla 10. **Principales instrumentos normativos en materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial en la Ley 70 de 1993**

No.	Instrumentos	Soporte jurídico
1	Formulación y ejecución de un Plan nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial.	Ley 70 de 1993, art.33
2	Formulación y ejecución de un Plan nacional de capacitación en derechos y deberes de las comunidades negras de Colombia.	Ley 70 de 1993, art.37
3	La sanción y penalización del racismo y la discriminación racial.	Ley 70 de 1993, art. 33

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de etnodesarrollo y política especial financiera y crediticia

En materia de desarrollo económico y social, el principal instrumento normativo que aprobó la Constitución y desarrolló la Ley 70, fue el reconocimiento del derecho al etnodesarrollo, consistente en impulsar y promover un desarrollo económico y social desde visiones, culturas y autonomías afrocolombianas.

En ese sentido, los programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social para y de estas comunidades, deberán formularse y ejecutarse con su participación, desde su visión étnica, respetando sus prácticas tradicionales de producción y los elementos básicos de sus culturas ancestrales, y deberán orientarse a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, la generación de ingresos, el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de condiciones de pobreza e inequidad.

Para garantizar el cumplimiento de estos derechos, se crearon diferentes instrumentos orientados a la planeación y el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras:

- Se ordenó la adopción de un plan de desarrollo de las comunidades negras, donde se propongan las políticas de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible de estas comunidades, de acuerdo con la visión que ellas tengan del mismo. Este plan se incorporará como capítulo especial del plan nacional de desarrollo de cada gobierno.

Los programas, proyectos, metas e indicadores del plan de comunidades negras, se incorporarán en el plan plurianual de inversiones y en los presupuestos nacionales de cada vigencia, para asegurar su financiación y ejecución.

- Se ordenó la creación de la Unidad de gestión de proyectos productivos para las comunidades negras en todos los fondos sociales de inversión del Estado, con el establecimiento de una línea especial de recursos para apoyar los procesos de capacitación, formulación, financiación, ejecución y evaluación de los proyectos productivos que impulsen y promuevan las comunidades negras.
- Del mismo modo se ordenó promover las inversiones del sector privado y la cooperación internacional en los territorios colectivos de comunidades negras, mediante la conformación de alianzas o asociaciones empresariales en equidad con estas comunidades, para el desarrollo de actividades productivas bajo principios de respeto al ambiente, al interés social y al patrimonio cultural.
- Para apoyar la planeación y el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras, también se ordenó la adopción y puesta en marcha de una política especial financiera y crediticia. Esta política incluye la autorización expresa al gobierno nacional para adecuar todos los programas que actualmente existen en Colombia en materia de crédito y asistencia técnica, a las condiciones socioeconómicas y ambientales particulares de las comunidades negras.

Esta política financiera y crediticia también incluye la autorización para diseñar los nuevos mecanismos que fueren necesarios para permitirle a las comunidades negras la formulación, financiación y ejecución de diversas actividades productivas, incluyendo la creación de un Fondo de desarrollo afrocolombiano, tal como lo ordenan los artículos 52 y 55 de la Ley 70 de 1993.

En los artículos 61 y 64 se ordena al gobierno nacional la destinación de partidas presupuestales y autoriza traslados presupuestales y contratación de créditos con la banca multilateral, para el cumpli-

miento de los mandatos legislativos y para financiar un plan integral de reglamentación e implementación de la Ley.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos normativos en materia de etnodesarrollo y política especial financiera y crediticia:

Tabla 11. Principales instrumentos normativos en materia de etnodesarrollo y política especial financiera y crediticia en la Ley 70 de 1993

No.	Instrumentos	Soporte jurídico
1	La adopción del Plan de desarrollo de las comunidades negras, incorporado al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan plurianual de inversiones de cada vigencia.	Ley 70 de 1993, art.57
2	La creación de una unidad de gestión de proyectos productivos para las comunidades negras en todos los fondos sociales de inversión del Estado.	Ley 70 de 1993, art.58
3	La promoción de las inversiones del sector privado y la cooperación internacional en los territorios colectivos, mediante la conformación de alianzas o asociaciones empresariales con las comunidades negras titulares, para el desarrollo de actividades productivas, desde el respeto al medio ambiente, al interés social y al patrimonio cultural.	Ley 70 de 1993, arts. 49 y 52
4	Participación efectiva de las comunidades afrocolombianas en todos los fondos de inversión social del Estado, mediante el establecimiento de líneas especiales de financiación para atender a estas comunidades.	Ley 70 de 1993, art.58
5	Formulación y puesta en marcha de una política especial financiera y crediticia para las comunidades negras de Colombia.	Ley 70 de 1993, arts. 52 y 55
6	La obligación del gobierno nacional de destinar presupuesto para compensar a las comunidades negras por la conservación y protección del ambiente y de los recursos naturales en sus territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, parágrafo del artículo 21
7	La obligación del gobierno nacional de destinar presupuesto para capacitar a las comunidades negras en el aprovechamiento, el procesamiento y la comercialización de los recursos forestales existentes en sus territorios.	Ley 70 de 1993, art.24
8	La obligación del gobierno nacional de destinar presupuesto para apoyar los procesos organizativos de las comunidades negras.	Ley 70 de 1993, art.41

9	La obligación del gobierno nacional de destinar presupuesto para fomentar y financiar actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías en los territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art.51
10	La obligación del gobierno nacional de diseñar mecanismos especiales financieros y crediticios para las comunidades negras y los territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art.52
11	La obligación del gobierno nacional de adecuar todos los programas vigentes de crédito y asistencia técnica a las condiciones socioeconómicas y ambientales particulares de las comunidades negras.	Ley 70 de 1993, art.55
12	La obligación del gobierno nacional de establecer estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y la capacitación en las áreas de amortiguación del Sistema de parques nacionales naturales, aledaños a los territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art.53
13	La obligación del gobierno nacional de apropiar los recursos necesarios para la ejecución efectiva de la Ley 70 de 1993.	Ley 70 de 1993, art.61
14	La obligación del gobierno nacional de contratar los créditos internacionales y los empréstitos necesarios para el cumplimiento de la ley 70 de 1993.	Ley 70 de 1993, art.64

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano

En materia de autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano, el principal instrumento normativo que aprobó la Constitución y desarrolló la Ley 70, fue el reconocimiento de sus derechos a la autonomía y la autodeterminación, sustentados en el gobierno propio, en la conformación de entidades territoriales, en el ejercicio de funciones jurisdiccionales en sus territorios, en la participación en los ingresos corrientes de la Nación y en la obtención de un régimen fiscal especial para sus territorialidades colectivas.

Eje de participación política y fortalecimiento organizativo

El principal instrumento normativo que en materia de fortalecimiento político y organizativo aprobaron la Constitución y la Ley 70, fue el diseño de diversas estrategias para la consolidación del Movimiento social afrocolombiano, como prerequisite para el ejercicio pleno de los derechos y libertades ciudadanas. Para avanzar en este propósito se crearon diferentes espacios de participación política, institucional y comunitaria.

Los espacios de participación política son espacios de representación en la Cámara de Representantes, mediante la Circunscripción especial afrodescendiente. Los espacios de participación institucional, propician la concertación e interlocución entre el Estado y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para avanzar en la construcción de acuerdos sobre políticas o decisiones administrativas o legislativas que pudieran afectarles.

Los espacios de participación comunitaria, son los propios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para el ejercicio de su representación política de la definición de agenda, de orientar su proyecto político y de promover su estrategia organizativa.

Se crearon los consejos comunitarios como autoridades de administración interna de los territorios colectivos y como figura de representación de las comunidades afrocolombianas organizadas; también se crearon organizaciones étnicas de carácter nacional, regional y local.

Se creó la Comisión consultiva de alto nivel y las comisiones consultivas departamentales y distritales, para acompañar al gobierno nacional en el seguimiento, la reglamentación y la implementación de la Ley 70 de 1993.

Se reconoció el derecho a la Consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado sobre cualquier proyecto, obra, actividad o decisión que pudiera afectar las vidas, las culturas y los territorios de las comunidades afrodescendientes. En este sentido, con base en el artículo 3, numeral 3 de la Ley 70 y en la sentencia T-576 de 2014 de la Corte Constitucional, se creó el Espacio nacional de consulta previa

(ENCP), como instancia representativa para adelantar este derecho con las comunidades negras.

Tabla 12. Principales instrumentos normativos en materia de fortalecimiento político y organizativo en la Ley 70 de 1993

No.	Instrumentos	Soporte jurídico
1	Reconocimiento de la autonomía de las organizaciones afrocolombianas, en tanto responsables de asumir la representación política de las comunidades negras, definir su agenda, orientar su proyecto político y promover su estrategia organizativa.	Ley 70 de 1993, art. 3, numeral 3
2	Creación de la Circunscripción especial afrodescendiente con dos curules en la Cámara de Representantes.	Ley 70 de 1993, art. 66. Ley 649 de 2001
3	Creación de los consejos comunitarios, como máximas autoridades de administración de los territorios colectivos.	Ley 70 de 1993, art. 5o y 46
4	Creación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel.	Ley 70 de 1993, art.45 y 60
5	Creación de las comisiones consultivas departamentales y distritales, incluyendo la del distrito capital de Bogotá.	Ley 70 de 1993, art.45 y 60
6	Derecho a la Consulta previa y al consentimiento previo libre e informado.	Ley 70 de 1993, artículo 3, numeral 3
7	Creación del Espacio nacional de consulta previa (ENCP).	Ley 70 de 1993, art.3, numeral 3 Sentencia T-576 de 2014, Corte Constitucional
8	Creación de espacios institucionales de representación comunitaria, en las juntas y consejos directivos de diversas entidades.	Ley 70 de 1993, arts. 42, 46, 48, 56

Fuente: elaboración propia con base en los artículos de la Ley 70 de 1993.

Eje de adecuación institucional

Para gestionar la agenda afrocolombiana y ejecutar los mandatos de la Ley 70 de 1993, se ordenó la siguiente adecuación institucional:

- Creación de la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior), responsable de la coordinación interinstitucional.
- Participación de la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras en el Consejo de Política Económica y Social (Conpes).
- Creación de las direcciones de asuntos de comunidades negras en todos los ministerios y dependencias del Estado, incluyendo los organismos de control.
- Creación de 42 gerencias y direcciones en diversos ministerios y entidades del Estado para gestionar la agenda afrocolombiana.

Eje de infraestructura y movilidad

En materia de infraestructura y movilidad, los artículos 63 y 65 de la Ley 70 de 1993 ordenaron la construcción de cuatro proyectos de infraestructura vial, fluvial y marítimos, para promover la movilidad en la cuenca del Pacífico así:

- La carretera Palmira (Valle del Cauca) y Palermo (Huila).
- Construcción y terminación de la carretera Panamericana entre Ánimas en el municipio de Unión Panamericana y Nuquí en el Pacífico chocoano.
- La vía fluvial del río Baudó hasta su desembocadura en el océano Pacífico en Pizarro, Chocó.
- La Acuapista del Pacífico, para unir por vía fluvial el Baudó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Guapi (Cauca) y Tumaco (Nariño).

Después del análisis de los principales instrumentos normativos desarrollados por la Ley 70 de 1993, es claro que su diseño reconoce un conjunto diverso de derechos que involucra el territorio, los recursos

naturales, la identidad étnica, la diversidad cultural, la autonomía y el etnodesarrollo. Es decir, es una Ley que se caracteriza por su integralidad, lo que permite plantear las siguientes conclusiones:

- La Ley 70 es una Ley marco de derechos y un estatuto de autonomía del pueblo afrocolombiano, porque en sus principios y en sus disposiciones incorpora el reconocimiento de los derechos étnicos, territoriales, ambientales, mineros, socioeconómicos políticos y culturales de las comunidades negras de Colombia, para garantizarles su autodeterminación y su desarrollo autónomo.
- Es una Ley de territorialidad afrocolombiana, por cuanto contiene los instrumentos legales para el reconocimiento y la protección de la propiedad colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras de Colombia.
- Es una Ley de protección ambiental, porque en su estructura incorpora diversos instrumentos para garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en los territorios colectivos.
- Es una Ley de lucha contra la discriminación y el racismo, porque introduce diversos instrumentos para erradicar todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las poblaciones afrodescendientes.
- Es una Ley de reparación histórica para el pueblo afrocolombiano, porque busca resarcir siglos de esclavización, racismo, exclusión y despojo, de los que han sido víctimas estas poblaciones.

CAPÍTULO 2

LOGROS Y DESAFÍOS DE LA LEY 70 DE 1993 EN LOS 30 AÑOS DE SU VIGENCIA



Marimba
Leonardo Rua

En este capítulo se realizará un balance general de la implementación de la Ley 70 de 1993 desde los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los principales logros y resultados alcanzados en estos 30 años de vigencia? ¿Cuáles son las tareas pendientes de ejecución? ¿Cuáles son los principales obstáculos técnicos, políticos, presupuestales e institucionales que se han presentado en la ejecución de los instrumentos adoptados? ¿Cuál ha sido la labor de incidencia del Movimiento social afrocolombiano como impulsor de esta política pública? El análisis se desarrollará de acuerdo con los instrumentos normativos de los diez ejes temáticos citados en el capítulo anterior.

Eje de territorialidad afrocolombiana

Metas proyectadas para el eje de territorialidad

En 1991, cuando la ANC introdujo el AT55 en la Constitución Política (que ordenó el reconocimiento de los derechos territoriales de las co-

munidades negras), las demandas de tierra de estas comunidades se estimaban en aproximadamente ocho millones de hectáreas.

Por ello el Incora, como entidad responsable de la titulación colectiva, juntamente con las organizaciones étnico-territoriales, avanzó en 1994 en la formulación de un plan de acción para la Política de territorialidad afrocolombiana, el cual fue incorporado en la Ley 188 de 1995, (mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998), y en el documento Conpes 2909 de 1996.

Allí se proyectó la meta de 8.000.000 de hectáreas, para titularse colectivamente a las comunidades negras de todo el país, en un término de 10 años (1996 - 2006), en desarrollo y aplicación de la Ley 70 de 1993. De ese total, el mismo documento Conpes fijó la meta de titular 5.600.000 hectáreas para la cuenca del Pacífico.

Logros alcanzados en el eje de territorialidad

Títulos colectivos expedidos. Después de tres décadas se han expedido 236 títulos colectivos, que suman un área total de 5.692.566 ha, equivalentes al 71 % de la meta proyectada. Estos títulos han permitido atender las demandas de tierras de 87.249 familias afrocolombianas, compuestas por más de medio millón de personas.

Es importante precisar la naturaleza jurídica de las tierras adjudicadas en los títulos colectivos, para establecer cuáles corresponden a terrenos baldíos de la Nación y cuáles pertenecen a otras modalidades de tierras, o a otras formas de territorialidad afrocolombiana. En este sentido, las cifras muestran que, de los 236 títulos expedidos, 207 corresponden a baldíos, en un área total de 5.686.493 ha, equivalentes al 99.7 % del área total titulada.

Por otra parte, mediante el Programa especial de compra de tierras (creado por la Ley 812 del 2003 como complemento de la Ley 70), se han adquirido cerca de cuarenta predios, titulados a 29 consejos comunitarios sobre un área de 6.195 ha, para atender cuatro mil cuatrocientas noventa y dos familias afrodescendientes sin tierra, lo que equivale al 003 % del área total adjudicada, que a 2022 era de 5.692.566 hectáreas.

La distribución territorial por departamentos y municipios muestra que el mayor número de titulaciones colectivas desde el año 1996 hasta el año 2022, se ha realizado en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca, Antioquia y Valle del Cauca; y en menor proporción en los departamentos de Bolívar, La Guajira, Putumayo, Magdalena, Atlántico, Risaralda, Córdoba, Sucre y Arauca, tal como puede verse en el Tomo III de esta serie.

La meta de titular cinco millones seiscientas mil hectáreas en la cuenca del Pacífico se han cumplido en más del 102 %, con la expedición de 206 títulos colectivos que suman 5.678.361 hectáreas¹⁵.

Cuando se comparan los resultados de la titulación colectiva alcanzados en la cuenca del Pacífico, con los obtenidos en otras regiones del país, se encuentra que el 99.7 % corresponde a la cuenca del Pacífico, en tanto que solo 14.205 hectáreas, equivalentes al 0.3 % del área total adjudicada, corresponde a otras zonas del país. Esto significa que en la región del Pacífico la Política de territorialidad muestra resultados muy robustos, pero en otras regiones como el Caribe, la región Central, los valles interandinos, la Orinoquia y la Amazonía, son muy precarios.

Los resultados en el Pacífico se explican en gran medida, por la existencia de terrenos baldíos ocupados por las comunidades negras, sobre los cuales recayó la Política de territorialidad afrocolombiana; también se explican por el alto nivel de organización de las comunidades, quienes luego de la expedición de la Ley 70 de 1993 se agruparon en consejos comunitarios y solicitaron al Gobierno nacional la titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

Igualmente se explica por la oportuna contratación de un crédito no reembolsable por cinco millones de dólares con el Banco Mundial en 1996, que permitió disponer de recursos para la titulación colectiva en el Pacífico. También contribuyó la existencia de talento humano calificado y comprometido con el proceso de titulación colectiva en la institucionalidad nacional y local.

¹⁵ La valoración de los logros alcanzados por la Política de Territorialidad Afrocolombiana adoptada por la Ley 70 de 1993 y de las cifras estadísticas que sustentan sus resultados, puede consultarse en el Tomo III de esta serie.

Títulos colectivos solicitados y en trámite en la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Entre los logros alcanzados por la Política de territorialidad afrocolombiana, es importante resaltar que en los últimos 10 años la ANT, entidad estatal responsable de la titulación colectiva, tramita 407 títulos colectivos para igual número de consejos comunitarios, sobre una extensión aproximada de 808.262 ha, para atender 60.762 familias afrocolombianas. Desde una perspectiva positiva, la entidad las tramita conforme al procedimiento establecido en el Decreto 1745 de 1995.

Territorios identificados como susceptibles de titulación colectiva. Del mismo modo, se han identificado cerca de 50 territorios susceptibles de titulación colectiva, de ampliación, saneamiento o reestructuración, sobre una extensión aproximada de ochocientas mil hectáreas, que pueden beneficiar a otras 50.000 familias afrocolombianas. Esta identificación resulta de estudios de tenencia de tierras adelantados por las organizaciones étnico-territoriales, aunque aún no se han presentado las respectivas solicitudes de titulación ante la ANT.

En resumen, como gran resultado de la Política de territorialidad afrocolombiana, se encuentra que entre los territorios colectivos titulados, los que se encuentran en trámite y los susceptibles de titulación, se alcanzaría un acumulado total de 693 títulos colectivos para igual número de consejos comunitarios, sobre una extensión total aproximada de 7.300.828 ha, para atender 198.011 familias integradas por más de un millón de personas afrocolombianas, tal como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 13. Logros de la Política de territorialidad afrocolombiana en los 30 años de vigencia de la Ley 70 de 1993

No.	Territorios colectivos	Títulos	Hectáreas	Familias	Avance Meta: 8.000.000 ha
1	Títulos colectivos expedidos	236	5.692.566	87.249	71 %
2	Títulos colectivos solicitados y en trámite en la ANT	407	808.249	60.762	10 %
3	Territorios colectivos susceptibles de titulación	50	800.000	50.000	10 %
Total		693	7.300.828	198.011	91 %

Fuente: elaboración propia con base en los informes oficiales de la ANT, reportados en el informe de empalme del gobierno Petro – Márquez, agosto de 2022.

Creación del Programa especial de compra de tierras

Por iniciativa de las organizaciones étnico-territoriales en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 (adoptado mediante la Ley 812 del 2003), se creó el Programa especial de compra de tierras para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente. Con puesta en marcha de este Programa se reforzó la Política de territorialidad afrocolombiana, porque se incorporó un instrumento de dotación de tierras complementario a la titulación de territorios baldíos.

En los veinte años de vigencia del Programa, entre el Incora, el Incoder y la ANT se han adquirido cerca de cuarenta predios que se han titulado colectivamente a 29 consejos comunitarios, sobre un área de 6.195 ha, para atender a cuatro mil cuatrocientas noventa y dos familias afrodescendientes sin tierra, lo que equivale al 0.3 % del área total adjudicada a nivel nacional.

De los predios adquiridos, 15 suman tres mil cuatrocientas setenta y cinco hectáreas, equivalentes a más del 50 % de las tierras compradas y legalizadas; estos corresponden al departamento del Cauca, como fruto de las movilizaciones afrodescendientes y de las mesas de concertación

que han acordado con el gobierno nacional. En el Magdalena se han adquirido predios para los consejos comunitarios de Obatalá, Tucurínca y Fernando Ríos Hidalgo, sobre aproximadamente 1.150 hectáreas.

Adopción de los instrumentos jurídicos de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos

Como se señaló ampliamente en el marco normativo, las comunidades afrocolombianas son sujetos de acceso a las tierras que forman parte del Fondo de tierras para la reforma rural integral previsto en los Acuerdos de Paz de 2016– Capítulo étnico; su destinación son los programas especiales de saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos, tal como lo dispone el artículo 2 del Decreto Ley 902 del 2017.

Estos instrumentos jurídicos de ampliación, saneamiento y reestructuración (que estaban reservados para atender las demandas territoriales de los pueblos indígenas), se hizo extensible y aplicable a los territorios colectivos de comunidades negras. Para hacer efectivo este logro está pendiente la adopción, por parte del Gobierno nacional, del procedimiento especial respectivo y de la creación de la subcuenta afrocolombiana en el Fondo de tierras para la reforma rural integral.

Desafíos pendientes en el eje de territorialidad

- El principal reto que enfrenta la Política de territorialidad afrocolombiana tiene que ver con la continuidad de la titulación colectiva, hasta alcanzar la meta proyectada de ocho millones de hectáreas, frente a la cual está pendiente la titulación de dos millones trescientas mil hectáreas.
- Es necesario priorizar y fortalecer la titulación colectiva de los territorios ancestrales en otras regiones del país distintas al Pacífico, con la meta de titular dos millones de hectáreas en la década 2023 – 2033.

- Continuar la titulación colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras de la cuenca del Pacífico, con la meta de un millón de hectáreas en la década 2023 – 2033.
- La ANT debe adoptar un plan de choque para tramitar las 407 solicitudes de titulación colectiva que actualmente cumplen sus actuaciones procesales, con la meta de adjudicarlas entre 2023 – 2026.
- Debe refinanciarse y fortalecerse el Programa especial de compra de tierras, con la meta de adquirir, en el presente cuatrienio, al menos 500.000 hectáreas de los tres millones que el gobierno Petro – Márquez ha prometido para comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.
- La ANT debe poner en marcha inmediatamente, un programa especial de saneamiento, ampliación, y restructuración de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales palenqueras (Decreto 902 del 2017), adoptar el procedimiento especial y crear la subcuenta afrocolombiana en el Fondo de tierras para la reforma rural integral.
- En la década 2023 – 2033, la Política de territorialidad afrocolombiana debe adoptar un enfoque integral mediante la incorporación de los componentes de financiación especial, crédito, asistencia técnica, capacitación empresarial y dotación de servicios básicos e infraestructura productiva, para generar en los territorios colectivos seguridad alimentaria, producción de ingresos y superación de la pobreza.
- 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 del carácter de entidades públicas de régimen especial a los consejos comunitarios, son tareas inaplazables para el fortalecimiento de la Política de territorialidad afrocolombiana en la década 2023 – 2033.

Eje ambiental y de recursos naturales no renovables

Desde el punto de vista ambiental, tanto los territorios colectivos como las culturas afrocolombianas tienen importancia significativa para el desarrollo sostenible del país, para el cumplimiento de las metas ambientales del Gobierno nacional y para la sostenibilidad del planeta, debido al estrecho vínculo existente entre diversidad biológica y diversidad cultural. En este contexto, los principales logros alcanzados en el eje ambiental pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Fortalecimiento del modelo de conservación fundado en las prácticas tradicionales afrocolombianas.
- Declaratoria de áreas protegidas.
- Adaptación al cambio climático.
- Gobernanza forestal, la propiedad colectiva de los bosques y la lucha contra la deforestación.
- Pago por servicios ambientales y negocios verdes.
- Participación de las comunidades afrocolombianas en la institucionalidad del sector ambiental.
- Reglamentación del Capítulo IV, ambiental, de la Ley 70 de 1993.

Fortalecimiento del modelo de conservación fundado en las prácticas tradicionales afrocolombianas

El logro más importante alcanzado en el eje ambiental, es el fortalecimiento del modelo de conservación de los recursos naturales fundado en las prácticas tradicionales de producción de las comunidades afrocolombianas y en el reconocimiento del aporte de estas prácticas culturales a la conservación y protección de las riquezas ambientales del país.

Colombia es un tesoro biodiverso: es el país con más especies de aves y orquídeas, el segundo en plantas y anfibios, el tercero en palmas y mamíferos, y el quinto en ecosistemas continentales marinos; toda esta riqueza se ha conservado en gran medida por el efecto de más de

siete millones de hectáreas de territorios colectivos afrocolombianos y sobre todo, desde hace siglos, por la existencia de prácticas tradicionales de producción protectoras del ambiente, lo que permite entender y afirmar la conservación del ambiente como un hecho cultural.

No es casual, por ejemplo, que las áreas donde se localizan los territorios colectivos sean en las que presentan las tasas más bajas de deforestación: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son guardianas del bosque y del ambiente. En este sentido, Colombia y el mundo tienen una deuda histórica con los pueblos afrocolombianos que debe ser retribuida.

Logros y desafíos en la declaratoria de áreas protegidas

El modelo de conservación afrocolombiano ha permitido avanzar en la declaratoria de áreas protegidas en territorios colectivos, sobre más de quinientas mil hectáreas. Entre las que se destacan está la declaratoria de los distritos de manejo integrado de Cabo Manglares, en el Consejo comunitario de Bajo Mira y Frontera en Tumaco, con 190.000 hectáreas; la de Bajo Baudó en los consejos comunitarios de Pizarro y Concosta en el Chocó, con 47.000 hectáreas; la del alto Atrato en el Consejo comunitario de Cocomopoca con 18.000 hectáreas y el Parque nacional natural Uramba en Buenaventura, con 314.000 hectáreas.

También se destaca la delimitación del páramo de Citará, donde nace el río Atrato, en cumplimiento del Plan de descontaminación integral del río Atrato como sujeto colectivo de derechos, de acuerdo con la Sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2016, de la Corte Constitucional. Es necesario llamar la atención sobre la necesidad de avanzar en el cumplimiento integral de esta Sentencia, entre otros aspectos con la puesta en marcha de la estrategia de guardianes de la cuenca.

El mayor desafío es la reglamentación de las áreas étnicas de conservación de los territorios colectivos, como nueva categoría de área protegida del Sistema nacional de áreas protegidas (Sinap).

Logros y desafíos en adaptación al cambio climático

La Ley 70 ha permitido apoyar las propuestas formuladas por las comunidades afrocolombianas para adaptar sus territorios al cambio climático y mitigar sus efectos. Este apoyo se viene materializando principalmente a través de dos proyectos:

- El proyecto Visión Amazonía, orientado a contrarrestar la deforestación. Se avanza en la formulación e implementación del pilar étnico, para atender a las comunidades afrocolombianas de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Putumayo. Se trata de un proyecto financiado por la cooperación internacional.
- El proyecto Visión Pacífico sostenible, que avanza en la identificación y elaboración de los proyectos que conformaran su portafolio de intervenciones. También financiado por cooperación internacional.

Igualmente se ha avanzado en proyectos de adaptación y mitigación con comunidades afrocolombianas, mediante la Estrategia REDD y la suscripción de contratos de compraventa de bonos de carbono.

Los mayores desafíos en este tema, son la reglamentación de la compraventa de los bonos de carbono y de la distribución y administración de los beneficios generados, y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en el marco de los de los proyectos Visión Amazonía y Visión Pacífico sostenible presentados.

Logros y desafíos en gobernanza forestal, propiedad colectiva de bosques y lucha contra la deforestación

En relación con el uso y aprovechamiento de los recursos forestales en los territorios colectivos, y con la propiedad de las comunidades afrocolombianas sobre los bosques incluidos en la titulación colectiva, los logros más importantes tienen que ver con la propiedad colectiva

de cerca de 3.7 millones de hectáreas de bosques¹⁶, lo que significa un gran avance en el reconocimiento de los derechos ancestrales y la puesta en marcha de un modelo de gobernanza forestal.

En este punto es importante resaltar el papel positivo que ha cumplido la titulación colectiva de los bosques en la lucha contra la deforestación, principalmente en la cuenca del Pacífico donde esta, de acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), junto a la Estrategia nacional de control de la deforestación y al proyecto Visión Pacífico sostenible, han permitido disminuir la deforestación en más de un 54 % (MADS, 2018).

Del mismo modo, en 2016 las facultades de Economía y Administración de la Universidad de los Andes realizaron un estudio de impactos de la titulación colectiva en los hogares rurales del Chocó. Los resultados revelaron que “el proceso de titulación colectiva en el departamento del Chocó ha causado un aumento en el promedio del ingreso per cápita de las familias, la disminución de la pobreza extrema, mayores inversiones en vivienda, mayores tasas de asistencia para los niños y niñas en educación primaria, y una disminución en el hacinamiento en el hogar” (Peña, Vélez, Cárdenas, Matajira, Perdomo, 2016), lo que ha permitido ejercer menos presión sobre los recursos del bosque.

El mayor desafío en gobernanza forestal, propiedad colectiva de bosques y lucha contra la deforestación, tiene que ver con la necesidad de avanzar en la formulación de los planes de ordenamiento y manejo forestal de los 3.7 millones de hectáreas de bosques propiedad colectiva de las comunidades afrocolombianas y en la implementación inmediata de los instrumentos de gestión forestal incluidos en el decreto reglamentario del capítulo ambiental de la Ley 70 de 1993.

¹⁶ La cifra de 3.7 millones de hectáreas de bosques adjudicados en propiedad colectiva a las comunidades afrocolombianas aparece debidamente documentada en el Tomo III de esta serie.

Logros y desafíos en pago por servicios ambientales y negocios verdes

En materia de pago por servicios ambientales y negocios verdes, los logros más importantes tienen que ver con la expedición del Decreto Ley 870 de 2017, mediante el cual el Gobierno nacional adoptó el Programa nacional de pago por servicios ambientales (PSA) y otros estímulos a la conservación; aquí se prevé poner en marcha una línea especial para atender las iniciativas de negocios verdes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, para estimular la productividad sostenible de sus territorios colectivos. El mayor desafío es su reglamentación.

Logros y desafíos de la participación afrocolombiana en la institucionalidad ambiental

En cuanto al rol de las comunidades negras en los consejos directivos de las CAR, el mayor logro tiene que ver con la expedición del Decreto 1523 de 2003, reglamentario del artículo 56 de la Ley 70 de 1993, mediante el cual el Gobierno nacional definió las reglas para asegurar su participación.

No obstante, este Decreto restringió el derecho solo a las CAR en cuya jurisdicción existan territorios colectivos adjudicados: en su artículo 2, al establecer los requisitos que los consejos comunitarios deben acreditar para participar en el consejo directivo respectivo, les exigió una certificación de “la existencia de territorio colectivo legalmente titulado” por parte de la ANT. La consecuencia de esta interpretación restrictiva es que la participación afrocolombiana se ha limitado a 19 de las 33 CAR que existen en el país, lo que equivale solo al 57 % de las corporaciones.

Los consejos comunitarios que no cuentan con territorio colectivo titulado, han recurrido a acciones de tutela para obtener la representación, sustentadas en una sentencia del Consejo de Estado que establece que no se necesita acreditar territorio colectivo titulado para

el ejercicio de este derecho; sin embargo, las autoridades ambientales persisten en aplicar el Decreto 1523 de 2003, con lo que niegan la representación citada.

El mayor desafío en el tema consiste en hacer extensiva la participación de las comunidades negras a los consejos directivos de todas las CAR del país, en el proyecto de ley que las reformará.

Logros y desafíos en la reglamentación del capítulo ambiental de la Ley 70 de 1993

El logro más importante en la reglamentación del Capítulo IV, ambiental, de la Ley 70, tiene que ver con los procesos de consulta y protocolización del proyecto reglamentario que adelantó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2018, con una inversión superior a los 5.000 millones de pesos. Si bien el proyecto de decreto superó las etapas reglamentarias, el Gobierno nacional no lo expidió por las presiones de los gremios económicos del sector empresarial. En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos normativos de la Ley 70 en materia ambiental, pendientes de reglamentación e implementación.

Tabla 14. **Principales instrumentos ambientales de la Ley 70 pendientes de reglamentación**

No.	Instrumentos	Desafíos	Ejecución
1	Competencias ambientales de los consejos comunitarios, como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, arts.19, 20 y 21	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
2	Planes de ordenamiento y manejo de los territorios colectivos. Ley 70 de 1993, arts.19, 20 y 21	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
3	La propiedad colectiva de las comunidades negras sobre los bosques existentes en sus territorios y la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos forestales. Ley 70 de 1993, arts. 6 y 24	3.700.000 ha en propiedad colectiva. Regulación de recursos forestales, pendiente	50 %

4	Participación de las comunidades negras en las actividades del Sistema de parques nacionales naturales y del Sistema de áreas protegidas. Ley 70 de 1993, arts. 22, 23 y 53	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
5	Creación de las reservas naturales especiales y de las áreas étnicas de conservación en los territorios colectivos, como nuevas categorías de áreas protegidas. Ley 70 de 1993, arts. 25 y 51	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
6	Creación de las unidades de planificación ambiental de las cuencas hidrográficas de los territorios colectivos y su articulación con los Pomca. Ley 70 de 1993, art. 59	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
7	Creación de las unidades de gestión de proyectos ambientales para comunidades negras en los fondos sociales de inversión del Sector ambiental. Ley 70 de 1993, art. 58	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
8	Reconocimiento de los saberes ancestrales de las comunidades negras, protección de derechos de obtentor y acceso a los recursos genéticos en sus territorios. Ley 70 de 1993, art. 54	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
9	Asignación de recursos presupuestales para garantizar la conservación de los recursos naturales en los territorios colectivos. Ley 70, art. 21, párrafos 24, 41, 50, 51, 52,55, 57,58, 61 y 64	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
10	Participación de las comunidades negras en los estudios de impacto ambiental de proyectos que requieren licenciamiento	Reglamentación del Capítulo IV de la Ley 70 de 1993	0 %
11	Participación de las comunidades negras en los consejos directivos de las CAR y en la institucionalidad del sector ambiental	Participación afro en 43% de las CAR	57 %

Fuente: elaboración propia con base en artículos no reglamentados de la Ley 70 de 1993.

Eje de recursos mineros

Logros y desafíos en el eje de recursos mineros

El logro más importante en el eje de recursos mineros es la delimitación de 123 zonas mineras de comunidades negras en territorios colectivos,

sobre un área aproximada de 500.000 hectáreas por parte del Ministerio de Minas y Energía (ANM, 2022).

La meta establecía que los 236 consejos comunitarios con título colectivo pudieran tener sus zonas mineras, pero por la ausencia de reglamentación del capítulo minero de la Ley 70 no se han tenido avances significativos. Por ello solo 123 territorios, equivalentes al 50 %, cuentan con sus zonas; otra lectura muestra que de los 5.6 millones de hectáreas adjudicadas en todo el país, solo 500.000 han sido protegidas con zonas mineras.

Las zonas mineras conjuntas entre comunidades negras y comunidades indígenas tampoco tienen avance por la falta de reglamentación de la Ley 70. Sobre el derecho de Prelación, la meta planteaba que los 236 consejos comunitarios con título colectivo pudieran ejercerlo; sin embargo, este punto tampoco ha tenido avances significativos por ausencia de reglamentación.

Sobre la licencia especial de exploración y explotación en las zonas mineras de comunidades negras, prevista en el artículo 27 de la Ley 70 de 1993, el Ministerio de Minas y Energía, desde una lectura aislada del artículo 14 del Código de Minas y desconociendo la Ley 70 de 1993, ha sostenido que la única forma de acceder a la exploración y explotación de los recursos mineros es mediante un contrato de concesión.

En ese sentido, las organizaciones étnico-territoriales plantean que esta licencia no ha sido derogada y que el artículo 31 de la Ley 70 faculta al Gobierno nacional para fijar los requisitos diferenciales y demás condiciones técnicas, económicas, sociales, ambientales y fiscales para el ejercicio de la minería.

Sin embargo, 30 años después de sancionada la Ley 70, el Ministerio de Minas y Energía no ha reglamentado ni la licencia especial de exploración y explotación, ni el contrato de concesión con requisitos diferenciales, previsto en la Ley 1955 de 2019. Por supuesto, en cuanto a la formulación y ejecución de la política especial de fomento minero en los territorios colectivos no se muestra algún avance.

En la siguiente tabla se resumen los principales instrumentos pendientes de reglamentación e implementación:

Tabla 15. Principales instrumentos sobre recursos mineros en la Ley 70 de 1993, pendientes de reglamentación

No.	Instrumentos	Desafíos	Ejecución
1	Delimitación de las zonas mineras de comunidades negras en territorios colectivos, para exploración y explotación exclusiva de los recursos mineros.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	50 %
2	Delimitación de las zonas mineras conjuntas entre comunidades negras e indígenas.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
3	Derecho de prelación, prioridad o exclusividad para la exploración y explotación de recursos mineros en territorios colectivos.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
4	Derecho de prelación para la explotación de materiales de arrastre y de construcción en territorios colectivos.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
5	Licencia – contrato de concesión para exploración y explotación con requisitos diferenciales.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
6	Política especial de fomento minero en territorios colectivos de comunidades negras.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
7	Exoneración del canon superficiario.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %
8	Revisión de concesiones, autorizaciones y títulos mineros otorgados en territorios colectivos de comunidades negras.	Reglamentación del Capítulo V - Ley 70 de 1993	0 %

Fuente: elaboración propia con base en artículos no reglamentados de la Ley 70 de 1993.

El desafío en este eje es la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 de 1993. Igualmente, el Ministerio de Minas y Energía debe avanzar en la formulación y ejecución de la política especial de fomento minero en los territorios colectivos, en el desarrollo de las disposiciones previstas en los artículos 26, 27, 28, 29, 51, 52 y 55 de la Ley 70 de 1993.

Eje de identidad étnica y cultural

Los principales logros y desafíos en el eje de identidad étnica y cultural, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico.
- Formulación y ejecución de la Política pública de etnoeducación afrocolombiana.
- Creación y operación de la Comisión pedagógica nacional, en el Ministerio de Educación.
- Implementación de la Cátedra de estudios afrocolombianos.
- Operación del Fondo especial de becas para comunidades negras.
- Operación y funcionamiento de la Universidad del Pacífico.

Reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico

El logro más importante en el eje de identidad étnica y cultural, ha sido el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y la valoración de su identidad como parte de las riquezas culturales de la Nación. Este reconocimiento está alineado con los artículos 7 y 8 de la Constitución Política de 1991 que ordenan al Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural colombiana.

El resultado más tangible de este reconocimiento, ha sido la incorporación del enfoque étnico diferencial afrocolombiano en la construcción de diversas políticas públicas y en los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales. En este sentido, la identidad étnica y cultural de las poblaciones afrodescendientes, y sus aportes, se han incorporado a la agenda pública nacional.

Formulación y ejecución de la Política pública de etnoeducación afrocolombiana

Mediante el Decreto 804 del 18 de mayo de 1995, el Ministerio de Educación Nacional adoptó la Política pública de etnoeducación afro-

colombiana como parte del servicio educativo nacional y reglamentó la atención educativa para este grupo étnico.

La Política de etnoeducación se fundamenta en la territorialidad, la autonomía, las lenguas, las identidades, la historia y la concepción de vida de cada comunidad negra, y procura mantener, recrear y desarrollar un proyecto global de vida de acuerdo con sus usos y costumbres.

El resultado más inmediato de esta Política ha sido no solo la formación de los etnoeducadores, sino también la institucionalización del concurso de méritos para el nombramiento de docentes etnoeducadores en los territorios colectivos de las comunidades negras, encargados de la educación en esos territorios.

El principal desafío para impulsar y promover la Política etnoeducación, es la creación de una dirección nacional de etnoeducación en el Ministerio de Educación Nacional, para atender la agenda educativa de las comunidades negras del país con los recursos técnicos, humanos y presupuestales necesarios.

Logros en la Comisión pedagógica nacional

Mediante el Decreto 2249 del 22 de diciembre de 1995, el Gobierno nacional conformó la Comisión pedagógica nacional (creada por el artículo 42 de la Ley 70 de 1993) y la puso en marcha con el propósito de asesorar al Ministerio de Educación en la formulación y ejecución de la Política pública de etnoeducación afrocolombiana, y en la construcción de los currículos correspondientes para la prestación de un servicio educativo acorde con las necesidades, intereses y expectativas de las comunidades negras.

En la Comisión pedagógica nacional y en las comisiones pedagógicas departamentales, se ha garantizado la participación efectiva de representaciones de las comunidades negras y se ha avanzado en la asesoría y seguimiento a las políticas educativas afrocolombianas.

Logros y desafíos en la implementación de la Cátedra de estudios afrocolombianos

Mediante el Decreto 2211 del 18 de junio de 1998, el Gobierno nacional creó la Cátedra de estudios afrocolombianos prevista en el artículo 39 de la Ley 70 de 1993 y ordenó que en todas las instituciones estatales y privadas de educación formal se incluyera en los proyectos educativos, concretamente en el segundo grupo de áreas obligatorias correspondiente a ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

Se esperaba que la Cátedra de estudios afrocolombianos se impartiera en todos los niveles educativos del país. El desafío es que el Ministerio de Educación Nacional la promueva y estimule en las áreas sociales de todos los niveles educativos del país, tal como lo ordena el artículo 43 de la Ley 70 de 1993.

Logros en el Fondo especial de becas para comunidades negras

El Fondo especial de becas para comunidades negras, también conocido como Fondo de créditos condonables, fue creado mediante el Decreto 1627 de 1996 bajo la administración del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), para estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos económicos y destacados por su desempeño académico.

El Fondo es un mecanismo de equidad, mediante el cual se facilita el acceso a instituciones de educación superior para adelantar estudios de pregrado y de postgrado en el país o en el exterior. Se trata de uno de los logros más importantes de la Ley 70, dado que en él se han formado cerca de 40.000 jóvenes afrocolombianos.

El desafío es la evaluación de impacto del Fondo en los 30 años de su existencia, para lo cual se propone contratar un estudio técnico especializado. También es necesario complementarlo con el Fondo de becas Hipólita para jóvenes afrocolombianos, también administrado por

el Icetex, creado en honor a las mujeres afrodescendientes (en memoria de la madre sustituta del libertador Simón Bolívar).

Logros y desafíos en la operación y funcionamiento de la Universidad del Pacífico

La creación y puesta en funcionamiento de la Universidad del Pacífico es uno de los logros más importantes alcanzados en el eje de identidad étnica y cultural. En efecto, la Universidad había sido creada mediante la Ley 65 de 1988 por iniciativa del profesor Omar Barona (q.e.p.d.), y se esperaba que funcionara inmediatamente en su sede de Buenaventura – Valle del Cauca. Sin embargo, cinco años después de haber sido creada, la Universidad no estaba en funcionamiento porque el Gobierno nacional no había apropiado los recursos necesarios para su operación.

Por esa razón en el artículo 62 de la Ley 70 de 1993, se le ordenó al Gobierno nacional que destinara las partidas presupuestales necesarias para ponerla en marcha. Treinta años después la Universidad opera plenamente en su sede central de Buenaventura, aunque están pendientes las subsedes alternas de Tumaco – Nariño, Guapi – Cauca y Bahía Solano – Chocó.

Creación de una dependencia especializada en culturas afrocolombianas en el ICANH

Mediante el artículo 43 de la Ley 70 de 1993, que otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, se ordenó la reestructuración del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), para crear una dependencia especializada en las culturas afrocolombianas e incorporar los mecanismos para la preservación y el desarrollo de su identidad cultural.

Esta reestructuración surgió por la oposición del ICANH a la propuesta de la Comisión especial del AT55 de crear el Instituto de investigaciones afrocolombianas (INAC), con el argumento de que la entidad podría hacerse cargo de esta función, la que por más de cincuenta años había desdeñado.

La posición del ICANH conjugó serias contradicciones, sobre todo en cuanto a la epistemología de sus investigadores y al enfoque de sus investigaciones, tan ligadas a la cuestión indígena y tan alejada de las poblaciones afrodescendientes, lo cual planteaba diferencias no solo desde el punto de vista académico, sino también respecto al aprecio y emocionalidad frente a ellas¹⁷.

Sin embargo, 30 años después estas facultades nunca se han ejercido por parte de la Presidencia, el ICANH no fue reestructurado para cumplir con los propósitos de la Ley, no se puso en la agenda institucional la investigación antropológica afrocolombiana, ni se incorporó en estatutos ni funciones la protección de la identidad étnica y cultural de las comunidades negras. Por tanto, el Ministerio de Cultura debe promover esta reestructuración para crear una dependencia especializada en investigación de las culturas afrocolombianas.

Política de acceso y creación de medios de comunicación de las comunidades negras

El artículo 35 de la Ley 70 de 1993 soporta la adopción de una política de acceso a medios para las comunidades negras y el derecho a conformar medios de comunicación propios. Por tanto, es urgente que el Ministerio de las TIC lidere la reglamentación de este artículo.

Tabla 16. **Logros y desafíos en el eje de identidad étnica y cultural de la Ley 70 de 1993**

No.	Instrumentos	Logros	Ejecución
1	Reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y valoración de su identidad étnica y cultural	Incorporación de enfoque diferencial en políticas públicas	100 %
2	Formulación y ejecución de la Política pública de etnoeducación afrocolombiana	Decreto 804 de 1995	50 %

¹⁷ Como diría Nina de Friedemann, “la ciencia no es solo razón sino también corazón y no es factible forzar en el estudio de las comunidades negras a investigadores sin interés y sin entrenamiento en el tema”. Respuesta al escrito de objeciones del Gobierno nacional al proyecto de ley 329 de 1993 (Anexo 2).

3	Comisión pedagógica nacional	Decreto 2249 de 1995	50 %
4	Cátedra de estudios afrocolombianos	Decreto 2211 de 1998	50 %
5	Fondo Especial de becas para comunidades negras	Decreto número 1627 de 1996	50 %
6	Operación y funcionamiento de la Universidad del Pacífico	Ley 70 de 1993, artículo 62	100 %
7	Política de acceso y conformación de medios de comunicación propios	No ha sido reglamentado	0 %
8	Derecho de creación de instituciones educativas propias	No ha sido reglamentado	0 %
9	Reestructuración del ICANH, para impulsar la investigación de las culturas afrocolombianas	No ha sido reglamentado	0 %
10	Creación de la Dirección nacional de etnoeducación del Ministerio de Educación	No ha sido reglamentado	0 %

Fuente: elaboración propia con base en artículos no reglamentados de la Ley 70 de 1993.

Eje de lucha contra el racismo y la discriminación racial

El artículo 33 de la Ley 70 de 1993, ordenó la puesta en marcha de un Plan nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial por parte del obierno nacional, para evitar todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras, y consideró estas conductas como una infracción sancionable conforme al Código Nacional de Policía.

En ese sentido, el mayor logro alcanzado tiene que ver con la expedición de la Ley 1482 de 2011 (modificada por la Ley 1752 del 2015), que penaliza el racismo y la discriminación racial contra las poblaciones afrodescendientes. Para ello se introdujo en el Código Penal Colombiano el tipo penal Actos de racismo o discriminación racial, rotulado bajo el artículo 134A, mediante el cual se establece prisión de entre 12 y 36 meses, es decir entre uno y tres años, y multa de entre 10 y 15 salarios mínimos.

En el mismo Código se introduce otro tipo penal denominado Hostigamiento por motivo de raza u origen étnico, rotulado bajo el artículo

134B, mediante el cual se sanciona este acto, entendido como la conducta orientada a causar daño físico o moral a una persona por razones étnicas o raciales, con pena de prisión de entre uno y tres años, y multa de entre 10 y 15 salarios mínimos.

La pena prevista para los tipos penales antes señalados podrá agravarse hasta en la mitad de la misma, cuando las conductas de racismo, discriminación u hostigamiento racial se ejecuten en espacio público, en establecimiento público, en establecimiento abierto al público o utilizando los medios de comunicación masiva.

También se agrava la pena cuando la conducta es ejecutada por un servidor público, cuando se dirige contra personas menores de edad o adultas mayores, cuando se efectúa por causa o con ocasión de la prestación de un servicio, o cuando restringe derechos laborales. Cuando el autor o autores de las conductas de racismo, discriminación u hostigamiento racial se retracten públicamente de su conducta en forma verbal y escrita, y se dé cumplimiento a la prestación del servicio que se denegaba, las penas podrán atenuarse hasta en una tercera parte.

Los principales desafíos en materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial, son:

El acceso de personas afrodescendientes a empleo de calidad y al emprendimiento. Es en el sector privado empresarial colombiano donde, tal vez, se ejercen mayores niveles de racismo y discriminación racial. Por esta razón, el desafío más importante es asegurar condiciones de igualdad en el acceso al empleo de calidad y al emprendimiento, y fortalecer la relación y las alianzas productivas de las comunidades afrodescendientes con el sector empresarial público y privado del país.

La participación de personas afrodescendientes en los altos cargos de decisión del Estado. La adopción de una medida legislativa de igualdad de oportunidades para personas afrodescendientes, es un importante desafío para garantizar participación, de acuerdo con sus perfiles y capacidades, en altos cargos de decisión del Estado.

La erradicación del racismo y la discriminación racial en el Sistema educativo. Este es uno de los mayores retos que enfrenta la

sociedad colombiana, para construir nuevos imaginarios y desaprender conductas racistas enraizadas en el inconsciente colectivo.

La lucha contra el racismo simbólico en los medios de comunicación y en las redes sociales. El racismo simbólico en los medios de comunicación, en el cine, en la publicidad, en los espectáculos públicos y en las redes sociales, se expresa en estereotipos, lenguajes insultantes, imágenes degradantes, estigmas y prejuicios heredados y aprendidos. El reto es visibilizarlos, confrontarlos y erradicarlos.

El abuso y la discriminación racial contra personas afrodescendientes en las Fuerzas armadas y en la Policía. Un reto de gran importancia es el de erradicar el abuso y la discriminación racial contra personas afrodescendientes en y desde la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas Colombianas.

El acceso de personas afrocolombianas a los servicios sociales básicos. El mejor y más efectivo instrumento de equidad, es la garantía de acceso en condiciones de igualdad a los servicios básicos que presta el Estado. Por tanto, el desafío es garantizar el acceso a los servicios domiciliarios y a los de salud, educación, vivienda y seguridad social, para erradicar la discriminación que aún persiste.

El fortalecimiento de la institucionalidad que combate el racismo y la discriminación racial. Se debe fortalecer la institucionalidad pública, privada y comunitaria que actualmente existe, y adoptar la que sea necesaria para erradicar y sancionar toda practica de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las poblaciones afrocolombianas. En particular debe fortalecerse el Observatorio de discriminación racial del Ministerio del Interior, para documentar casos, proyectar acciones e implementar recomendaciones; esta dependencia debería producir y publicar al menos un informe anual sobre el racismo y discriminación racial.

También se debe avanzar en la construcción de un protocolo contra acciones de racismo y discriminación racial, poner en marcha una plataforma virtual capaz de articular la acción institucional para la denuncia y atención de casos, y promover la política pública contra el racismo y la discriminación racial de la población afrodescendiente en Colombia.

El genocidio estadístico. Las cifras censales sobre la composición y configuración de la población afrocolombiana, no son confiables. Por tanto, es urgente que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), visibilice la población afrocolombiana. El ejemplo que mejor ilustra este desafío se materializó en el censo de población y vivienda de 2018, que arrojó una población total afrodescendiente de 2.982.224 personas, en contraste con la cifra de 4.311.757 personas que había arrojado el censo del año 2005, lo que representa una disminución del 30.8 %. El liderazgo comunitario ha denominado esto como un genocidio estadístico.

Eje de etnodesarrollo y política especial financiera y crediticia

A pesar de que el Capítulo VII de la Ley 70 de 1993, relacionado con desarrollo económico y social no ha sido reglamentado, se ha logrado la formulación y adopción de siete planes de desarrollo de comunidades negras por los gobiernos nacionales de turno entre 1994 y 2022, donde se han comprometido 52 billones de pesos. Se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 17. **Recursos comprometidos en planes de desarrollo de comunidades negras entre 1994 y 2022**

No.	Período	Plan Nacional de Desarrollo	Plan de desarrollo de comunidades negras	Presupuesto
1	1994 - 1998	El Salto Social. Gobierno Samper. Ley 188 de 1995	Plan de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano. William Klinger	\$2 billones
2	1998 - 2002	Cambio para Construir la Paz. Gobierno Pastrana. Ley 508 de 1999	Plan de desarrollo de la población afrocolombiana: hacia una Nación pluriétnica y multicultural. Rosa Carlina García.	\$1.6 billones
3	2002 - 2006	Hacia un Estado Comunitario. Gobierno Uribe. Ley 812 de 2003	Plan de Desarrollo Propio del Pueblo Afrocolombiano. John Antón Sánchez	\$4.9 billones

4	2006 - 2010	Estado Comunitario: desarrollo para todos. Gobierno Uribe. Ley 1151 de 2007	Plan integral de largo plazo de la población afrocolombiana 2006 – 2019. Libia Grueso	\$1.7 billones
5	2010 - 2014	Prosperidad para Todos. Gobierno Santos. Ley 1450 de 2011	Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras: hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática. APRA	\$11.4 billones
6	2014 - 2018	Todos por un Nuevo país. Gobierno Santos. Ley 1753 de 2015	No hubo plan pero se mantuvo la misma inversión del plan anterior.	\$11.4 billones
7	2018 - 2022	Pacto por Colombia, pacto por la Equidad. Gobierno Duque. Ley 1955 de 2019	Pacto por la equidad de las comunidades negras. Deisy Elena Bermúdez Hurtado	\$19. billones
Total				\$52 billones

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de desarrollo de las comunidades negras formulados.

Eje de autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano

En esta materia los resultados han sido bastante precarios porque no se ha podido avanzar en la conformación de la Entidades Territoriales Afrocolombianas (ETA) ni se ha logrado la jurisdicción especial en los territorios colectivos. Por tanto, no se ha accedido a los ingresos corrientes de la Nación, ni al Sistema general de participaciones.

Eje de participación política y fortalecimiento organizativo

En materia de participación política y fortalecimiento organizativo del pueblo afrocolombiano, los logros más importantes tienen que ver con la conformación de 693 consejos comunitarios como nuevas formas de gobierno local y máximas autoridades de administración en los territorios colectivos.

De ese número, 236 ya tienen territorio adjudicado, 407 han tramitado solicitud y se encuentran en proceso, y otros 50 consejos comunitarios ocupan y administran territorios ancestrales susceptibles de adjudicación. Como puede verse, la Ley 70 de 1993 transformó el mapa político de la región del Pacífico y del país.

Por otro lado, se avanzó en la creación de la Circunscripción electoral especial afrodescendiente en la Cámara de Representantes, con dos curules que entraron en funcionamiento desde las elecciones de 1994. No obstante, el artículo 66 de la Ley 70 de 1993, que las creó, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional al considerar que debieron establecerse mediante ley estatutaria y no mediante ley ordinaria. Consideró, además, que debería hacerse una reglamentación integral del artículo 176 de la Constitución Política y no una reglamentación parcial como se hizo en la Ley 70. Fue necesario expedir la Ley estatutaria 649 de 2001, mediante la cual se reactivó la Circunscripción desde 2002.

Se esperaba que la Comisión consultiva de alto nivel estuviese conformada y en operación desde la vigencia de la Ley 70; sin embargo, durante casi una década (2010-2019) la Comisión estuvo totalmente paralizada. A inicios de 2023 esta instancia de gobierno y concertación con el Estado se encontraba parcialmente integrada, porque hay departamentos que no han elegido a sus voceros.

El Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) fue conformado desde 2016 y viene operando; se trata de una instancia muy numerosa (cuenta con 236 delegados de todo el país) y en consecuencia resulta demasiado costosa su operación y muy difícil la toma de decisiones.

Respecto a los espacios institucionales de representación comunitaria en las juntas y consejos directivos de diversas entidades del Estado, es importante señalar que desde la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993 se ha logrado la participación de las comunidades negras, con delegaciones elegidas por la Comisión consultiva de alto nivel, en las juntas y consejos de diversas entidades, entre las cuales se pueden mencionar ANT, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), Departamento Nacional de Planeación (DNP), CAR, Comisión peda-

gógica nacional, Consejo nacional de cultura, Consejo nacional de paz, entre otros.

No obstante, se critican las reelecciones indefinidas de los voceros, la concentración de espacios en pocos líderes o lideresas, y la ausencia de rendición de cuentas por parte de las o los designados.

Eje de adecuación institucional

En el eje de adecuación institucional los mayores logros tienen que ver con la creación de la Dirección de asuntos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior, que entró en operación con la vigencia la de Ley 70 de 1993. En efecto, desde 1994 esta dependencia es responsable de la coordinación de las políticas públicas para estas poblaciones.

En los primeros años la Dirección participaba en las sesiones del Consejo de política económica y social (Conpes), de la Presidencia de la República. Sin embargo, en los últimos gobiernos esta participación se ha eliminado pese a la vigencia del artículo 67 de la Ley 70 de 1993.

Otro logro importante tiene que ver con la creación de diversas direcciones de asuntos de comunidades negras o de asuntos étnicos en ministerios y otras dependencias del Estado, responsables de la ejecución de diferentes ejes temáticos y asuntos que conforman la agenda afrocolombiana. En este contexto, entre 1994 y 2022 se crearon y están en operación 42 dependencias en agencias gubernamentales y en organismos de control.

Los principales retos en adecuación institucional se resumen así:

- La actual Dirección de comunidades negras del Ministerio del Interior debe convertirse en la Agencia Nacional de desarrollo Afrocolombiano (ANA), como entidad descentralizada de orden nacional adscrita a Presidencia de la República, con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio propio, para la coordinación y ejecución de la agenda pública afrocolombiana.

- Avanzar en la creación de las dependencias en ministerios, agencias y entidades donde aún no existan.
- Reactivar la participación de la Dirección de asuntos de comunidades negras del Min-interior en el Conpes.

Eje de infraestructura y movilidad

En este eje, la Ley 70 de 1993 ordenó la construcción de cuatro vías terrestres y fluviales, para las cuales el Gobierno nacional debería asignar los recursos presupuestales necesarios:

- La construcción de la carretera entre Palmira – Valle del Cauca y Palermo – Huila.
- La construcción y terminación del tramo de la carretera Panamericana entre Ánimas y Nuquí – Chocó.
- La construcción de la vía fluvial del río Baudó hasta Pizarro – Chocó.
- La construcción de la acupista del Pacífico, para unir por vía fluvial, Buenaventura – Valle del Cauca, Guapi – Cauca y Tumaco – Nariño.

30 años después la única vía que ha sido construida es la carretera Palmira – Palermo, dado que el Gobierno nacional, con el apoyo de las bancadas parlamentarias del Valle y del Huila, construyó la vía durante los dos años siguientes a la sanción de la Ley¹⁸.

Respecto a las otras obras de infraestructura la meta era, igualmente, que en los dos años siguientes a la vigencia de la Ley 70 el Gobierno nacional apropiara los recursos presupuestales para el efecto. Sin embargo, 30 años después no se asignan los recursos ni se avanza en las construcciones.

¹⁸ En esta gestión tuvo un papel protagónico el entonces representante a la Cámara por el departamento del Huila, Rodrigo Villalba Mosquera, que había sido ponente de la Ley 70 de 1993.

CAPÍTULO 3

PERSPECTIVAS DE LA LEY 70 DE 1993 EN LOS 30 AÑOS DE SU VIGENCIA



Transporte fluvial en canoa
Buenaventura
Asociación El Colectivo

Desde el reconocimiento de los logros alcanzados en la ejecución de la Ley 70 de 1993 y de sus desafíos, es necesario plantear en este capítulo las perspectivas estructurales de cara al logro de su misión última: ser el marco de reconocimiento de los derechos étnico-territoriales, el estatuto de autonomía, la norma de protección ambiental de los recursos naturales existentes en los territorios colectivos y la Ley de reparación histórica de las comunidades negras de Colombia. Tales perspectivas pueden agruparse así:

Perspectivas de la reglamentación. Se identificarán los capítulos y los artículos pendientes de reglamentación, entendida como obligación legal de la Presidencia de la República y como prerequisite para la efectiva aplicación y ejecución de la Ley 70 de 1993. También se precisarán los avances reglamentarios, las actividades pendientes, su necesaria armonización con los nuevos desarrollos legislativos y jurisprudenciales, y las propuestas para concluir este proceso de reglamentación.

Perspectivas de la implementación. La implementación de los mandatos de la Ley 70, es la garantía efectiva del reconocimiento de los derechos étnicos, territoriales, ambientales, mineros, socioeconómicos, políticos y culturales de las comunidades afrocolombianas; en consecuencia, si no hay ejecución no hay reconocimiento de derechos.

Perspectivas de la financiación. Sin una estrategia especial de financiación, la ejecución de la Ley 70 de 1993 será imposible; por tanto, el Gobierno nacional debe diseñarla y adoptarla para contar con presupuesto tanto para la reglamentación, como para el desarrollo de las actividades previstas en el necesario Plan integral de implementación.

Perspectivas del fortalecimiento político y organizativo. Sin una estrategia de fortalecimiento político y organizativo de las estructuras internas del Movimiento social afrocolombiano, la implementación de la Ley 70 tampoco será posible. La responsabilidad de tal estrategia implica lograr la representación política del pueblo afrocolombiano, definir su agenda de derechos y orientar su proyecto político-organizativo.

Perspectivas de la reglamentación

La obligación presidencial de reglamentar la Ley 70 de 1993

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, corresponde a la Presidencia de la República como jefe de Estado, de gobierno y suprema autoridad administrativa, ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución e implementación de las leyes.

En consecuencia, cuando el legislador condiciona el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una norma a la reglamentación previa que debe expedir el gobierno nacional, surge para la Presidencia de la República una obligación expresa, clara y exigible, consistente en expedir oportunamente la correspondiente reglamentación.

Cuando esa potestad reglamentaria no se ejerce oportunamente o cuando se retrasa de manera injustificada, la ciudadanía puede

recurrir a la Acción de cumplimiento, recurso judicial previsto en la Constitución Política, para exigir el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

En el caso de la Ley 70, el legislador expresamente condicionó los artículos 5, 21, 24, 25, 31, 39, 40, 42, 45, 52, 55, 56, 58, 59 y 60, a la reglamentación previa que expidiera el gobierno nacional, que después de treinta años no ha reglamentado algunas de estas disposiciones. La propia Ley condicionó la aplicación de sus principales mandatos e instrumentos a la reglamentación y, por tanto, quedaron supeditados a la voluntad política del gobierno de turno, como se muestra a continuación:

- La implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana quedó supeditada al reglamento que expidiera el Gobierno nacional, tal como lo señala el artículo 5 de la Ley: “Artículo 5. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad conformara un Consejo Comunitario, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno nacional”.
- La ejecución de la política ambiental para los territorios colectivos también quedó supeditada al reglamento que expida el Gobierno nacional, de acuerdo con los artículos 21, 24, 25, 56 y 59 de la Ley:

Artículo 21, parágrafo. El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 24. La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de los bosques a que se refiere la presente ley para el aprovechamiento forestal persistente.

Artículo 25. Para la constitución de reservas naturales especiales en los territorios colectivos de las comunidades negras (...) El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 56. Se garantiza la participación de las comunidades negras en los consejos directivos de las CAR (...) “en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

Artículo 59. Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva, se constituirán en unidades para efectos de la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

- La aplicación de la política minera para las comunidades negras en los territorios colectivos, consagrada en el Capítulo V de la Ley 70 de 1993, quedó supeditada al reglamento que expida el Gobierno nacional, tal como lo dispone el artículo 31 de esta Ley: “Artículo 31. Para efecto de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación (...)”.
- La implementación del Capítulo VI de identidad étnica y cultural de la Ley 70 quedó supeditado a las reglamentaciones que expida el Gobierno nacional, tal como lo establecen los artículos 39, 40 y 42:

Artículo 39. El Gobierno (...) en las áreas de sociales de los diferentes niveles educativos se incluirá la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, conforme a los currículos correspondientes.

Artículo 40. El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras. (...). Para ese efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación superior (...), destinado a estudiantes de las comunidades negras que se destaquen por su desempeño académico.

Artículo 42. El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política, con representantes de las comunidades.

- La aplicación del Capítulo VII, de etnodesarrollo, de la Ley 70 de 1993, quedó supeditado a las reglamentaciones que expida el Gobierno nacional, tal como lo establecen los artículos 52, 55 y 58:

Artículo 52. El Gobierno nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la

creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenidos de los recursos (...).

Artículo 55. El Gobierno nacional adecuará los programas especiales crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.

Artículo 58. En los fondos estatales de inversión social habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar comunidades negras (...). Para su conformación se consultará a las comunidades beneficiarias de esta ley.

- La aplicación del capítulo de participación de la Ley 70 de 1993, quedó igualmente supeditado a las reglamentaciones que expida el Gobierno nacional, tal como lo establecen los artículos 45 y 60:

Artículo 45. El Gobierno nacional conformará una Comisión consultiva de alto nivel con participación de las comunidades negras (...) para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 60. La reglamentación de la presente ley se hará teniendo en cuenta las recomendaciones de las comunidades negras beneficiarias de ella.

En resumen, cerca del 80 % de los instrumentos normativos de la Ley 70 de 1993, quedó supeditado a su posterior reglamentación por parte del Gobierno nacional y ello ha condicionado su materialización en estos 30 años de vigencia.

Los artículos reglamentados de la Ley 70 de 1993

- La Política de territorialidad afrocolombiana, que había quedado supeditada al reglamento que expidiera el Gobierno nacional, fue reglamentada mediante el Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995, el cual fue debidamente concertado y consultado con la Comisión consultiva de alto nivel.

- Esa Comisión, prevista como instancia de diálogo, concertación y representación comunitaria afrocolombiana, fue reglamentada inicialmente mediante el Decreto 1371 de 1994 y su funcionamiento se ha ajustado mediante los decretos 2248 de 1995, 3770 de 2008, 2163 de 2012 y 1640 de 2020.
- La política de identidad étnica y cultural recibió un fuerte impulso mediante la reglamentación de los artículos 39, 40 y 42 de la Ley 70, que permitieron poner en marcha La Cátedra de estudios afrocolombianos, la Comisión pedagógica nacional y el Fondo especial de becas, los cuales fueron reglamentados por los decretos 1122 de 1998, 2249 de 1995 y 1627 de 1996 respectivamente.
- Luego de un amplio proceso de consulta previa y de recibir las recomendaciones de las instancias de representación de las comunidades afrocolombianas, el Gobierno nacional reglamentó el artículo 57 de la Ley 70 de 1993 y, mediante los decretos 2314 de 1994, 2253 de 1998, 3050 de 2002 y 4007 del 2006, definió las reglas para la formulación del Plan de desarrollo de las comunidades negras, que debe incorporarse como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo de los gobiernos de turno, cada cuatrienio.
- La participación de las comunidades negras en los consejos directivos de las CAR, prevista en el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, fue reglamentada por el Gobierno nacional mediante el Decreto 1523 de 2003.
- La Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, que había sido creada mediante el artículo 67 Ley 70 de 1993, fue reglamentada mediante el Decreto 2313 de 1994, mientras que la operación y funcionamiento de la Universidad del Pacífico, ordenada en el artículo 62, fue reglamentada mediante el Decreto 2335 de 1995.

Como observación general es importante señalar que los mayores esfuerzos en materia de reglamentación se realizaron entre 1994 y 1998, por parte de la Comisión consultiva de alto nivel en su primer

periodo. Con posterioridad, las labores de reglamentación han producido resultados muy precarios.

En resumen, de los ocho capítulos y los 68 artículos de la Ley 70 se han reglamentado el Capítulo III, sobre territorialidad, y 27 artículos que representan el 39 % de las necesidades de reglamentación. En la siguiente tabla pueden observarse los artículos reglamentados:

Tabla 18. **Artículos de la Ley 70 de 1993 reglamentados**

No.	Instrumento normativo adoptado	Capítulo y/o artículo regulatorio	Decreto reglamentario
1	Política de territorialidad afrocolombiana	Capítulos I, II, III, artículos 1 al 18	Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto 1066 de 2015
2	Cátedra de estudios afrocolombianos	Artículo 39	Decreto 1122 de 1998
3	Fondo especial de becas para comunidades negras	Artículo 40	Decreto 1627 de 1996
4	Comisión pedagógica nacional	Artículo 42	Decreto 2249 de 1995
5	Comisión de estudios del Plan de desarrollo de comunidades negras	Artículo 57	Decretos 2314 de 1994, 2253 de 1998, 3050 de 2002, 4007 del 2006
6	Comisión consultiva de alto nivel y comisiones consultivas departamentales y distritales	Artículo 45	Decretos 1371 de 1994, 2248 de 1995, 3770 de 2008, 2163 de 2012, 1640 de 2020
7	Participación en consejos directivos de las CAR	Artículo 56	Decreto 1523 de 2003
8	Atención educativa para comunidades negras	Artículo 32	Decreto 804 de 1995
9	Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior	Artículo 67	Decretos 2313 de 199, 0372 de 1996, 200 de 2003, 2893 de 2011
10	Espacio nacional de Consulta previa	Artículo 3 numeral 3	Decreto 1372 de 2018 Sentencia T-576 de 2014.
11	Universidad del Pacífico	Artículo 62	Decreto 2335 de 1995
12	Circunscripción electoral afrodescendiente	Artículo 66	Resolución CNE 071 de 1993 Ley 649 de 2001
Total		28 artículos reglamentados	

Fuente: elaboración propia con base en los decretos reglamentarios de la Ley 70 de 1993.

Artículos de la Ley 70 de 1993 pendientes de reglamentación

Hasta 2022 no había sido posible reglamentar el Capítulo IV (arts. 19 al 25), ni los artículos 44, 51, 53, 54, y 59 de la Ley, donde se establece la política ambiental y las reglas para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables en los territorios colectivos.

Tampoco se había reglamentado el Capítulo V (artículos 26 al 31), que regula la política de fomento minero en los territorios colectivos, el contrato de concesión especial con requisitos diferenciales, la delimitación de las zonas mineras y el derecho de prelación para la exploración y explotación exclusiva de los recursos mineros. Lo mismo había sucedido con la reglamentación con el Capítulo VII (artículos 47 al 59), que regula la política de etnodesarrollo para las comunidades negras como grupo étnico.

Están pendientes de reglamentación el saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios colectivos, como complemento de la Política de territorialidad afrocolombiana, reglados en el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y en el Decreto 902 de 2017. Igualmente, las políticas de etnoeducación y de comunicaciones para comunidades negras, establecidas en el Capítulo VI (artículos 32 al 38) y la incorporación de la función de investigación de las culturas afrocolombianas en el ICANH, tal como lo establece el artículo 43.

Finalmente, están pendientes de reglamentación las funciones electorales de los consejos comunitarios, establecidas en el artículo 46 de la Ley 70, y su relación con el Espacio nacional de Consulta previa y la Comisión consultiva de alto nivel.

En ese sentido, se debe dar cumplimiento a la Sentencia 162 de 2021 (Tribunal Administrativo del Cauca ratificada por el consejo de Estado), para procurar la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, mediante la cual se ordenó al Presidente de la República que en un lapso de seis meses la expidiera.

Tabla 19. **Artículos de la Ley 70 de 1993 pendientes de reglamentación**

No.	Instrumento normativo adoptado	Capítulo y/o artículo regulatorio
1	Saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios colectivos, como complemento de la Política de territorialidad afrocolombiana	Capítulo III, art. 5, Decreto 902 de 2017 y Decreto Ley 902 de 2017
2	Política ambiental y reglas para la conservación y el aprovechamiento de recursos naturales	Capítulo IV y arts. 44, 51, 53, 54, 59
3	Política de fomento minero, contrato de concesión especial, zonas mineras y derecho de prelación para la exploración y explotación	Capítulo V
4	Políticas de etnoeducación y comunicaciones	Capítulo VI, arts. 32 al 38
5	Incorporación de la función investigativa afrocolombiana en el ICANH	Capítulo VI, art. 43
6	Política de etnodesarrollo	Capítulo VII, arts. 47 al 58, 61 y 64
7	Funciones electorales de los consejos comunitarios.	Artículo 46

Fuente: elaboración propia con base en los decretos reglamentarios de la Ley 70 de 1993

Avances en la reglamentación del capítulo ambiental

La reglamentación del Capítulo IV y de los artículos 44, 51, 53, 54 y 59, es complementaria de la Política de territorialidad afrocolombiana, porque en estas normas se desarrolla la política ambiental y las reglas para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables en los territorios colectivos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en cumplimiento de los acuerdos suscritos en los paros cívicos del Chocó y Buenaventura, y con la Cumbre agraria, recogió en 2017 las propuestas de reglamentación que se habían elaborado desde 1994 y con voceros de las organizaciones sociales se consolidó un proyecto de decreto reglamentario unificado del Capítulo IV y de las demás normas de contenido ambiental de la Ley 70 de 1993. Este proyecto de decreto fue sometido a consulta previa, así:

Preconsulta. En julio de 2017 el MADS convocó en Bogotá la plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), para presentar el proyecto de decreto, avanzar en la preconsulta y construir la ruta metodológica para la consulta previa. La plenaria decidió que la hoja de ruta se construyera con la Comisión quinta del ENCP, encargada de los temas ambientales, territoriales y minero-energéticos. Mediante acta suscrita con esa Comisión en el mismo mes de julio, se adelantó el proceso de preconsulta y apertura del proceso de consulta del proyecto de decreto reglamentario del Capítulo IV.

Consulta en territorio. En agosto de 2017 se realizaron simultáneamente las 32 asambleas en los departamentos del país y la del Distrito Capital, con la participación de más de 3.000 personas delegadas de las comunidades afrocolombianas, para debatir los alcances del proyecto de decreto reglamentario del Capítulo IV.

Sistematización y consolidación de las propuestas. En diciembre del mismo año, el MADS convocó a la Comisión para avanzar en la sistematización y consolidación de las propuestas y recomendaciones surgidas en las 32 asambleas departamentales y en Bogotá.

Construcción de acuerdos. En febrero de 2018 el MADS convocó a la Comisión 5 y a la plenaria del ENCP, para avanzar en la búsqueda de acuerdos frente a los contenidos y alcances del proyecto de decreto reglamentario del Capítulo IV. Como resultado de esta actividad, se lograron los acuerdos y se recomendó protocolizarlos en plenaria del ENCP.

Protocolización de la consulta previa. Entre junio y julio de 2018, el MADS convocó la plenaria del ENCP para avanzar en la protocolización de los acuerdos. Se logró un proyecto de decreto reglamentario de 48 artículos, como consta en el acta del 2 de julio de 2018 (Ministerio del Interior, 2018). Además, el proyecto de decreto agotó la etapa de consulta pública y se respondieron las observaciones planteadas, atendiendo principalmente las preocupaciones de los gremios económicos del sector empresarial.

En agosto de 2018, el proyecto de decreto fue remitido por el MADS a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, firmado por el

Ministro de Ambiente para su expedición, con la memoria justificativa y antecedentes procesales. El proyecto fue devuelto al Ministerio, para revisión de constitucionalidad y legalidad. El MADS eliminó 28 de los 48 artículos protocolizados, con lo que se paralizó el proceso reglamentario, hasta la fecha. Se propone, entonces, que sea retomado, ajustado y expedido el decreto reglamentario del capítulo ambiental de la Ley 70, en los términos en que fue protocolizado con el ENCP.

El primer ajuste estaría orientado a resolver el debate sobre la sustracción de los territorios colectivos del régimen de reserva forestal previsto en la Ley 2 de 1959, porque en lo que se refiere a la cuenca del Pacífico, esa Ley fue derogada parcialmente por el artículo 68 de la ley 70 de 1993, en el sentido de excluir los territorios colectivos de las comunidades negras del régimen jurídico de reserva forestal.

El segundo ajuste debe abordar la discusión sobre las funciones de autoridad ambiental de los consejos comunitarios, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y en el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), estos se constituyen en máximas autoridades de administración interna de los recursos naturales en los territorios colectivos.

El tercer ajuste se debe orientar a la asignación de recursos presupuestales para el cumplimiento de la agenda ambiental afrocolombiana y de los compromisos ambientales derivados de la Ley 70 de 1993; se trata específicamente de las asignaciones ordenadas en los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 41, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61 y 64, para lo cual se propone la creación de un fondo de proyectos ambientales afrocolombianos sustentado en los artículos 52 y 55 de la Ley 70, que facultan al gobierno nacional para diseñar mecanismos financieros y crediticios para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios colectivos, el primero, y para adecuar los mecanismos financieros y crediticios existentes a las condiciones socioambientales particulares de las comunidades negras, el segundo.

El cuarto ajuste se relaciona con la institucionalidad del sector para impulsar el cumplimiento de la agenda ambiental afrocolombiana y de los compromisos que al respecto se derivan de la Ley 70 de 1993:

creación en el MADS de una unidad de gestión de proyectos ambientales afrocolombianos y de una dirección de asuntos étnicos (artículo 58, Ley 70).

Adicionalmente, se debe abordar el asunto de la participación de las comunidades negras en los consejos directivos de las CAR de todo el país y en general en la institucionalidad del sector ambiental.

Avances en la reglamentación del capítulo minero

La reglamentación del Capítulo V de la Ley también es complementaria de la Política de territorialidad afrocolombiana porque regula la política de fomento minero, el contrato de concesión con requisitos diferenciales, la delimitación de las zonas mineras y el derecho de prelación para la exploración y explotación en los territorios colectivos. Se trata de uno de los retos de reglamentación más importantes, por lo cual es conveniente revisar sus avances.

En el año 2017 el Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento de los acuerdos suscritos en los paros cívicos del Chocó y Buenaventura, y con la Cumbre agraria, recogió las propuestas de reglamentación que desde 1994 habían elaborado las comunidades negras y distintas entidades, y elaboró un proyecto de decreto reglamentario del capítulo minero de la Ley 70 de 1993. Este proyecto fue sometido a consulta previa con el capítulo ambiental.

Agotadas las etapas de preconsulta y consulta en territorio, no se protocolizaron los acuerdos porque no fue posible alcanzar acuerdos sobre sus alcances y contenidos entre el ENCP y el Ministerio de Minas en 2018. Ante a esta situación se propone actualmente que se retome, ajuste, consulte y expida el decreto reglamentario.

El primer ajuste estaría orientado a resolver los debates planteados por el Ministerio sobre las siguientes preguntas:

- ¿La Ley 70 de 1993 está vigente o fue derogada en materia minera por el Código de Minas de 2001? No existe ninguna duda de su vigencia, porque la Ley 70 no fue derogada expresa o tácitamente por el Código de Minas.

- ¿Las normas mineras de la Ley 70 se agotan en los seis artículos de su Capítulo V o involucran una mirada integral de la Ley? No hay duda de que involucra una mirada integral de la Ley.

El segundo ajuste estaría orientado a resolver el debate sobre el ámbito de aplicación del decreto, en el sentido de esclarecer si aplica solo a los territorios colectivos adjudicados o también a los territorios colectivos en trámite o susceptibles de adjudicación, por estar ocupados ancestral o tradicionalmente.

Sobre el particular el Ministerio de Minas y Energía, partiendo de una lectura aislada del artículo 26 de la Ley 70 de 1993, ha sostenido la tesis de que los derechos mineros de las comunidades negras (zonas mineras, derecho de prelación, zonas mineras conjuntas, contrato o licencia especial de exploración y explotación, y fomento minero) solo se pueden reconocer en los territorios colectivos adjudicados, es decir los que acreditan propiedad privada ya definida por las autoridades territoriales.

El liderazgo afrocolombiano sostiene que los derechos mineros no se agotan en los títulos adjudicados, sino que involucran la totalidad de los territorios ocupados ancestral y tradicionalmente, porque tal ocupación es el fundamento constitucional y legal de la propiedad colectiva afrocolombiana¹⁹.

El tercer ajuste estaría orientado a resolver el debate sobre si el ejercicio del derecho de prelación y el otorgamiento de contratos de concesión a comunidades negras, solo opera en zonas mineras delimitadas. Desde una lectura aislada del artículo 26 de la Ley 70 de 1993, el Ministerio de Minas ha sostenido que el derecho de prelación y los contratos de concesión, solo se pueden reconocer en los territorios colectivos que previamente tengan zona minera delimitada.

De nuevo, la lectura del liderazgo afrocolombiano ha sido contraria en el sentido de que los derechos mineros no se agotan en los

¹⁹ Las razones jurídicas de esta tesis se sustentan en el AT55, en los artículos 2, numeral 6, 8, 11, 17 y 18 de la Ley 70 de 1993, en el artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 y en la Sentencia T-955 de 2003 de la Corte Constitucional.

territorios adjudicados ni en las zonas mineras delimitadas: su reconocimiento involucra la totalidad de sus territorios ocupados ancestral y tradicionalmente, independientemente de la delimitación de la autoridad minera. Las razones jurídicas de esta tesis son las mismas de la tesis anterior.

El cuarto ajuste debe resolver el debate sobre la asignación de recursos presupuestales para el cumplimiento de la agenda minera afrocolombiana y de los compromisos derivados de la ley 70 de 1993, para lo cual se propone la creación de un fondo de fomento minero afrocolombiano sustentado en los artículos 52 y 55 de la Ley 70, que facultan al Gobierno nacional para diseñar mecanismos financieros y crediticios para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios colectivos, el primero, y para adecuar los mecanismos financieros y crediticios existentes a las condiciones socioambientales particulares de las comunidades negras, el segundo.

El quinto ajuste estaría orientado a resolver el debate relacionado con los requisitos diferenciales y con las demás condiciones especiales del contrato de concesión minera para comunidades negras. El Ministerio de Minas en una lectura aislada del artículo 14 del Código de Minas y en desconocimiento de la Ley 70 de 1993, ha sostenido que la única forma de acceder a la exploración y explotación de los recursos mineros es el contrato de concesión general vigente en el país.

Desde la mirada afrocolombiana se ha sostenido la tesis contraria, en el sentido de que el contrato de exploración y explotación, previsto (en forma de licencia) en el artículo 27 de la Ley 70 no ha sido derogado y que el artículo 31 de la misma Ley faculta al Gobierno nacional para que, por la vía de decreto reglamentario, fije los requisitos diferenciales y demás condiciones técnicas, económicas, sociales, ambientales y fiscales especiales que debe tener este contrato, incluyendo la exoneración del canon superficiario y la no exigencia de capacidad económica.

El sexto ajuste establecería las actividades de fomento minero en los territorios colectivos. El Ministerio de Minas, desde una lectura aislada del Capítulo V de la Ley 70, ha sostenido la tesis de que el decreto reglamentario debe limitarse a los artículos 26, 27 y 28 sobre zonas

mineras negras, zonas mineras conjuntas y derecho de prelación. Otra lectura plantea una tesis contraria, en el sentido de que la reglamentación debe incluir un capítulo de fomento minero de acuerdo con el AT55 y los artículos 26, 27, 28, 31, 49, 50, 51, 52, 55, 57, 58, y 59 de la Ley 70 de 1993.

El séptimo ajuste estaría orientado a crear la institucionalidad necesaria en el sector, para impulsar el cumplimiento de la agenda minera afrocolombiana y de los compromisos derivados de la Ley 70. Igualmente, con base en el artículo 58 se propone crear una unidad de gestión de proyectos mineros afrocolombianos y una dirección de asuntos étnicos en la Agencia Nacional de Minería, para gestionar integralmente la agenda minera afrocolombiana.

El octavo ajuste se orientaría a incorporar en el proyecto de decreto reglamentario un artículo que ordene el saneamiento de los títulos mineros otorgados entre 1993 y 2022 en los territorios colectivos afrocolombianos. La Ley 70 en su artículo 2, numeral 1, definió la cuenca del Pacífico y otras zonas del país con condiciones similares, como el ámbito de aplicación de sus mandatos y de protección territorial de las comunidades negras; y en este sentido, el artículo 8 creó la Comisión técnica para la protección de los territorios mientras se titulaban o adjudicaban.

Igualmente, los artículos 17 y 18 de la Ley 70 prohibieron que en los territorios colectivos las autoridades mineras otorgaran contratos de concesión o autorizaciones (temporales o definitivas) para explorar o explotar recursos naturales sin concepto previo de la Comisión técnica, precisamente para salvaguardar los derechos de las comunidades negras, incluyendo su derecho a zonas mineras, prelación y contrato diferencial.

No obstante, la autoridad minera en los últimos 30 años ha otorgado contratos o autorizaciones sin considerar las disposiciones citadas; por ello se impone su saneamiento.

Avances en la reglamentación del capítulo de etnodesarrollo

La reglamentación del Capítulo VII complementa la Política de territorialidad afrocolombiana, porque aquí se regulan los mecanismos para el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en sus territorios colectivos.

Mediante estos instrumentos normativos, la Ley 70 ordenó la financiación de proyectos productivos, la dotación de servicios básicos e infraestructura productiva y la adopción de programas de crédito, asistencia técnica, financiación y capacitación empresarial, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria, generar ingresos, superar las condiciones de pobreza y mejorar la calidad de vida de las comunidades. Desafortunadamente, en estos 30 años el gobierno nacional no ha avanzado en su reglamentación y puesta en marcha.

Actualmente no se dispone de un proyecto de decreto que dé cuenta de los instrumentos normativos incluidos en la Ley y que pueda someterse al proceso de consulta con las comunidades afrodescendientes. Por esto se propone que el Gobierno nacional avance con las organizaciones étnico-territoriales, para lograr la expedición del decreto reglamentario del Capítulo VII.

Avances en la reglamentación del capítulo de identidad étnica y cultural

El eje de identidad étnica y cultural de la Ley 70 es el que presenta mayores resultados en materia de reglamentación (artículos 39, 40 y 42), lo que ha permitido poner en marcha la Cátedra de estudios afrocolombianos, la Comisión pedagógica nacional y el Fondo especial de becas. Sin embargo, está pendiente la Política especial de etnoeducación, (artículos 32 al 38), para el reconocimiento y garantía del derecho de las comunidades afrodescendientes a crear sus propias instituciones educativas, de acuerdo con la legislación vigente.

Igualmente, está pendiente la reglamentación de una política de acceso a medios de comunicación y el derecho a conformar medios de comunicación propios, tal como lo establece el artículo 35 de la Ley 70 de 1993. Después de 30 años de vigencia de la Ley este artículo no ha sido reglamentado ni implementado, por lo que el Ministerio TIC debe liderar su reglamentación.

Para el Ministerio de Cultura, el reto consiste en la incorporación de la investigación cultural afrocolombiana, tal como lo establece el artículo 43 de la Ley 70. En consecuencia, la entidad debe promover la reestructuración del ICANH, para crear en su organización interna una dependencia especializada en el tema.

Avances en la reglamentación del capítulo de participación

En cuanto a la reglamentación de la participación política y del fortalecimiento organizativo, el mayor reto consiste en abordar integralmente los requisitos y condiciones para acceder a la Circunscripción electoral afrodescendiente creada en el artículo 66 de la Ley 70 y ratificada por la Ley estatutaria 649 de 2001, para evitar que personas no pertenecientes al Movimiento social afrocolombiano e incluso personas no afrocolombianas ocupasen las curules, como ha venido ocurriendo durante los últimos 20 años.

La ausencia de reglas sobre el autorreconocimiento, el otorgamiento de los avales y la rendición de cuentas, al igual que la laxitud en los requisitos que deben acreditar los candidatos, han convertido la Circunscripción en un objetivo preciado para los partidos políticos tradicionales y para la corrupción electoral.

También están pendientes de reglamentación las funciones electorales de los consejos comunitarios (artículo 46 de la Ley 70) y su relación con el ENCP y la Comisión consultiva de alto nivel; pero, sobre todo, se deben definir las reglas para la elección y reelección de representantes afro en los espacios de representación, donde se dan elecciones simultáneas y reelecciones indefinidas (algunas personas ocupan múltiples espacios y han sido reelegidas hasta por 20 años).

Avances en la reglamentación del saneamiento, ampliación y reestructuración de los territorios colectivos

La reglamentación del saneamiento, la ampliación y la reestructuración de los territorios colectivos es de la mayor importancia para la Política de territorialidad afrocolombiana. Derivados del artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y desarrollados en el Decreto Ley 902 de 2017, estos instrumentos normativos logrados en el Capítulo étnico de los Acuerdos de Paz de 2016, no se han puesto en marcha porque la ANT alega la necesidad de un decreto reglamentario para su operación. Por tanto, el reto consiste en la elaboración y consulta del proyecto de decreto por parte de la ANT con los consejos comunitarios, para avanzar en su expedición.

Propuestas para concluir la reglamentación de la Ley 70 de 1993

Conformación de una mesa política para la reglamentación e implementación de la Ley 70. Mediante el Decreto 1874 del 2022, el presidente Gustavo Petro encargó a la vicepresidenta Francia Márquez el liderazgo de la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993, y para ello consideró prioritaria la participación de los ministerios y entidades con responsabilidades en la materia, incluyendo al Ministerio de Hacienda y al DNP, con el fin de orientar políticas y actividades, identificar y priorizar presupuestos (presupuesto nacional, cooperación internacional o empréstitos con banca multilateral), y establecer cronogramas.

Esta mesa política puede recomendar el avance inmediato en la expedición de los decretos reglamentarios de los capítulos ambiental y minero de la Ley 70, teniendo en cuenta el grado de avance que presentan, así como la expedición de un decreto para la reglamentación integrada de los asuntos pendientes, sin necesidad de expedir decretos para cada capítulo.

Conformación de una mesa técnica de diagnóstico y evaluación de la Ley 70 de 1993. Se propone la conformación de una mesa técnica

de diagnóstico y evaluación de la Ley, integrada por un equipo de personas expertas de la academia, de entidades gubernamentales y del liderazgo comunitario para realizar un diagnóstico y una evaluación de la reglamentación e implementación de la Ley 70, e identificar logros y desafíos. Esta mesa técnica debe realizar las siguientes actividades:

- Revisar los artículos y capítulos que ya fueron reglamentados para informar sobre el estado de implementación y proponer modificaciones.
- Identificar los artículos que no requieren reglamentación y proponer un plan para su implementación inmediata.
- Identificar los capítulos y artículos que requieren reglamentación, especialmente en los temas de tierras, ambiente, minería, etnodearrollo, identidad, participación y relación campo – poblado en contextos urbanos, para revisar y evaluar los proyectos de decreto reglamentario que se han presentado, y preparar un plan de acción para tramitar cada proyecto o proponer un decreto integral y unificado.
- Armonizar la Ley 70 con los nuevos desarrollos legislativos y jurisprudenciales; esta actividad es indispensable para lograr una interpretación actualizada de los mandatos de la Ley en los decretos reglamentarios.
- Identificar los obstáculos técnicos, jurídicos, presupuestales y comunitarios que han impedido el avance en la reglamentación e implementación de la Ley 70, mediante la identificación de los factores que han frenado o impedido su avance, para proponer los correctivos necesarios.

Avanzar en el cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado que ordena la reglamentación inmediata de la Ley 70 de 1993. Con la Sentencia 162 de agosto de 2021 del Tribunal Administrativo del Cauca, ratificada por el Consejo de Estado, se resolvió la acción de cumplimiento instaurada por el señor Roque Alfredo Riascos, representante del Cauca en el ENCP, contra el Presidente de la

República para procurar la reglamentación e implementación integral de la Ley 70 de 1993. La Sentencia ordenó al Presidente que, en un término de seis meses contados a partir de su ejecutoria, expidiera la correspondiente reglamentación.

Diálogo social con las organizaciones étnico-territoriales y los espacios de representación. Se propone avanzar en el diálogo social mediante convocatoria de Vicepresidencia de la República, a delegados de la Comisión consultiva de alto nivel, el ENCP, la Comisión pedagógica nacional y las organizaciones étnico-territoriales, para acordar un mecanismo de consulta expedita para los proyectos de reglamentación de la Ley 70 de 1993 y para su protocolización.

Perspectivas de la implementación

La Ley 70 de 1993 presenta un déficit profundo en su implementación, dado que solo el Capítulo III, territorialidad, ha sido debidamente reglamentado, se encuentra en ejecución y ha mostrado resultados significativos. Los Capítulos IV y V, que regulan los temas ambiental y minero, no han sido reglamentados y su implementación depende de ello.

El Capítulo VI, que protege la identidad étnica y cultural, ha sido reglamentado e implementado en algunos aspectos, pero en otros presenta resultados muy precarios; el Capítulo VII, de desarrollo económico y social, y que involucra los componentes financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación empresarial, tampoco ha sido reglamentado ni implementado; finalmente el Capítulo VIII, de participación, ha sido reglamentado e implementado parcialmente y requiere la urgente revisión de sus impactos en el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades afrodescendientes.

Por tanto, se propone que para cumplir la Ley el Gobierno nacional y el Movimiento social afrocolombiano se comprometan con la formulación y ejecución del Plan integral de implementación de la Ley, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 1874 de 2022, mediante el cual la Vicepresidencia tiene la misión de coordinar la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993.

El Plan debe identificar y valorar los impactos negativos de la no reglamentación e implementación de la Ley 70 en las comunidades, para generar reparaciones de acuerdo con los estudios respectivos. Igualmente, debe avanzar en la política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial contra las poblaciones afrodescendientes en Colombia, tal como lo ordena el artículo 33 de la Ley, con las siguientes estrategias:

- Educación y formación ciudadana contra el racismo y la discriminación racial
- Erradicación del racismo simbólico en medios de comunicación y en redes sociales
- Prevención del abuso policial contra las poblaciones afrocolombianas
- Visibilidad estadística de la población afrodescendiente
- Fortalecimiento de la investigación étnica y cultural de las poblaciones afrocolombianas
- Reconocimiento de los saberes ancestrales y tradicionales de la población afrodescendiente
- Incorporación del enfoque étnico diferencial en los planes de desarrollo nacionales, departamentales, distritales y municipales
- Movilización de recursos presupuestales en la lucha contra el racismo y la discriminación racial
- Diálogo y las alianzas contra el racismo, con el sector empresarial
- Garantizar igualdad en el acceso a los servicios sociales básicos
- Garantizar igualdad en el acceso a altos niveles de decisión del Estado
- Fortalecimiento y adecuación institucional para la sanción del racismo y la discriminación racial

Perspectivas de la financiación

De acuerdo con los artículos 61 y 64 de la Ley 70 de 1993, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de la Vicepresidencia de la República y de los Ministerios concernidos, deberá apropiar los presupuestos necesarios, hará los traslados que se requieran y/o contratará con la banca multilateral los recursos económicos para la ejecución del Plan integral de implementación. En este sentido el gobierno nacional debe adoptar una estrategia de financiación que incluya las siguientes acciones:

- Contratación de un crédito no reembolsable con la banca multilateral por 1.000 millones de dólares para la implementación integral de la Ley 70 de 1993, con base en la experiencia con el Banco Mundial de 1996 (que permitió adelantar la titulación colectiva de más de cinco millones de hectáreas) y en la experiencia del Programa Todos somos Pacífico.
- Incorporación del Plan integral de implementación de la Ley 70 de 1993 en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, con recursos del presupuesto nacional en las dependencias y entidades nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales que tienen responsabilidades en la ejecución de los mandatos de la Ley.
- Promoción de la participación de los consejos comunitarios en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema General de Participaciones (SGP).
- Creación del Fondo para la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993 (Fondoafro), para financiar el Plan integral de implementación de la norma, en desarrollo de los artículos 52, 55 y 58 de la Ley 70 de 1993. Este Fondo también debe incorporar los recursos del presupuesto nacional asignados para la implementación del Capítulo étnico de los Acuerdo de Paz de 1996.

Perspectivas del fortalecimiento político y organizativo

Además de los desafíos de reglamentación, implementación y financiación, un gran desafío que enfrenta la Ley 70 de 1993 es el del fortalecimiento político y organizativo del Movimiento social afrocolombiano. En este sentido es posible afirmar que incluso con la Ley completamente reglamentada y financiada, el Plan de implementación no será posible si el Movimiento social no adopta una estrategia de fortalecimiento político y organizativo de sus estructuras internas.

De nada servirán la reglamentación, la financiación y la implementación de la Ley 70, ni las casi ocho millones de hectáreas tituladas o en trámite, si el pueblo afrocolombiano no se encuentra debidamente organizado para el goce efectivo de sus derechos y para el pleno ejercicio de sus libertades ciudadanas.

Si bien la Ley 70 permitió consolidar un modelo organizacional basado en consejos comunitarios y en organizaciones de base afrocolombianas, 30 años después este modelo enfrenta una aguda crisis que se expresa los siguientes puntos y que caracterizan esta perspectiva:

- Se ha concentrado el desarrollo de la agenda de derechos del pueblo afrocolombiano en dos espacios de representación: la Comisión consultiva de alto nivel y el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), espacios mixtos de diálogo y consulta entre el Gobierno nacional y los voceros delegados de las comunidades afrocolombianas. Esto ha impedido la consolidación de una organización nacional autónoma y legítima del pueblo afrocolombiano, y ha producido una profunda desconfianza en la representación, lo que ha disminuido capacidad de concertación con entidades nacionales, regionales y locales para el cumplimiento efectivo de los derechos.
- Se ha generado una dispersión ideológica y organizativa del Movimiento social afrocolombiano, lo que ha impedido centrar la agenda en los procesos autónomos y de gobernabilidad propios.
- Se ha consolidado una fuerte tendencia a la dependencia institucional, lo cual ha impedido la construcción de un espacio autónomo, legítimo y representativo.

Para superar la problemática planteada es necesario consolidar una organización nacional, autónoma y legítima del pueblo afrocolombiano, que pueda asumir su representación política, defender su agenda de derechos y unificar su estrategia organizativa; allí deben confluir los consejos comunitarios, las organizaciones étnico-territoriales, las organizaciones de base, las comisiones consultivas departamentales, distritales y de alto nivel, el ENCP y todas las demás expresiones organizativas del pueblo afrocolombiano.

Es allí, mediante procesos democráticos, donde deben surgir los voceros y los delegados de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a los diferentes espacios de participación y representación, y a donde deben retornar las delegaciones para la evaluación de su gestión, la redefinición de la agenda y la rendición de cuentas. En este punto deben revisarse:

- La ausencia de orientación política en los espacios de representación y su consecuente desarticulación con la agenda afrocolombiana.
- El tamaño y funcionamiento operativo de los espacios consultivos y de consulta previa.
- La reelección indefinida de los delegados.
- La reelección simultánea de los delegados.
- La auto elección de los delegados a los espacios de representación y participación.
- La acumulación de espacios de representación en un número limitado de delegados.
- La ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.
- La ausencia de controles comunitarios a la gestión de los delegados.

Ese es el tamaño del reto organizativo y político, tal como lo concibió el artículo 3, numeral 3, de la Ley 70 de 1993, por lo que se impone la necesidad de retomar el rumbo y el espíritu de la Ley.

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS PARA EL PLAN INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 70 DE 1993



Territorio colectivo de comunidades negras
Buenaventura
Asociación El Coletivo

En este capítulo se presenta un conjunto de propuestas para la formulación, por parte del Gobierno nacional, de un Plan integral de implementación de la Ley 70 donde se identifiquen acciones y actividades concretas, se asignen recursos presupuestales con destinación específica (incluyendo recursos del presupuesto nacional, de cooperación internacional y empréstitos con la banca multilateral), y se definan cronogramas precisos y viables durante la década 2023 – 2033.

Este Plan se sustenta en el principio básico de que la ejecución oportuna de los mandatos de la Ley 70 de 1993, es la única garantía del reconocimiento efectivo de los derechos étnicos, territoriales, ambientales, mineros, socioeconómicos, políticos y culturales de las comunidades negras de Colombia. En consecuencia, esta propuesta incorpora un conjunto de acciones diseñadas para enfrentar los principales desafíos que enfrenta la Ley, principalmente en las perspectivas de reglamentación, implementación, financiación, y fortalecimiento político y organizativo.

En el eje de reglamentación se busca que, al término de 2023, el Gobierno nacional (bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial de la Vicepresidencia de la República), reglamente de manera integral de la Ley 70 de 1993, con el propósito de avanzar y concluir los procesos de elaboración, consulta y expedición de decretos reglamentarios. En la siguiente tabla se presentan las principales propuestas para cada una de las perspectivas, con entidades responsables y plazos previstos para su realización:

Tabla 20. **Propuestas para la formulación del Plan integral de implementación de la Ley 70**

Propuestas y actuaciones	Entidad responsable	Plazo de ejecución
Perspectiva de la reglamentación		
Ajustar y expedir el decreto reglamentario del Capítulo IV, ambiental, de la Ley 70 de 1993	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: primer semestre del 2023
Ajustar y protocolizar consulta previa, y expedir el decreto reglamentario del Capítulo V, recursos mineros, de la Ley 70 de 1993	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Minas y Energía Agencia Nacional de Minería ANM ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: primer semestre de 2023
Elaborar, consultar con el ENCP y expedir el decreto reglamentario del saneamiento, ampliación y reestructuración de territorios colectivos, Capítulo III, artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y Decreto Ley 902 de 2017	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Agricultura ANT ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: primer semestre de 2023
Elaborar, consultar en territorio, protocolizar en ENCP y expedir el decreto reglamentario integral de la Ley 70 de 1993: Capítulo VI, etnoeducación, comunicaciones, investigación afrocolombiana y lucha contra el racismo y la discriminación; Capítulo VII, etnodesarrollo y Capítulo VIII, participación	Vicepresidencia de la República Ministerios del Interior, Agricultura, TIC, Comercio, Industria, Educación, Cultura, Hacienda, Transporte, Salud, Deporte ANT, Agencia de desarrollo rural (ARD), ICANH, DNP, ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Mediano plazo: año 2023

Elaborar, consultar en territorio, protocolizar en ENCP y expedir la ley estatutaria que reglamente la Circunscripción afrodescendiente, y fije reglas para elección, otorgamiento de aval, rendición de cuentas y requisitos de los candidatos la Cámara de Representantes	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Consejo Nacional Electoral Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP	Mediano plazo: 2023 - 2025, de cara a elecciones legislativas 2026
Impulsar el proyecto de acto legislativo 431 de 2022 - Cámara, que modifica los artículos 285 y 286 de la Constitución Política para reglamentar y poner en marcha las ETA, con autonomía administrativa, gobierno propio e inclusión en el SGP	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Mediano plazo: actualmente el proyecto cursa en la Cámara de Representantes
Impulsar el proyecto de ley modificatoria del artículo 6, literal g, de la Ley 70 de 1993, para hacer compatibles la titulación colectiva con las áreas del Sistema de parques nacionales	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
Reglamentar el artículo 5 de ley 70 de 1993, para precisar la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios y otorgar carácter de entidades públicas de régimen especial	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior. MADS DNP ANT ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
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	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS DNP ANT ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026

La Revolución Agraria Afrocolombiana

Reglamentar el artículo 2, numeral 5, de la Ley 70 de 1993, para reconocer las territorialidades afro-urbanas.	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS DNP ANT ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
Perspectiva de la implementación		
• Eje territorial: Política de territorialidad afrocolombiana		
El plan de acción para la implementación de la Política de territorialidad afrocolombiana y las propuestas de ajuste misional, normativo e institucional, se presentan y sustentan en el Tomo III de esta serie.		
• Eje ambiental		
Formulación y ejecución del plan de implementación capítulo ambiental de la Ley 70 de 1993	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS Entidades del sector ambiental	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Incorporación de subcuenta afro en Fondo ambiental que unificará los fondos y recursos del MADS	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS Ministerio de Hacienda	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Formulación y puesta en marcha de la política de reconocimiento de los saberes ancestrales de las comunidades negras, protegiendo sus derechos de obtentor y el acceso a los recursos genéticos en sus territorios colectivos	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS Institutos de investigación del MADS Organizaciones étnico-territoriales	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Fortalecimiento del Programa nacional de pago por servicios ambientales y otros estímulos a la conservación previstos en el Decreto Ley 870 de 2017, y activar línea de negocios verdes	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS Institutos de investigación del MADS Organizaciones étnico-territoriales	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Incluir en la reforma de las CAR la participación de las comunidades negras en todos consejos directivos del país	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior MADS	Corto y mediano plazos

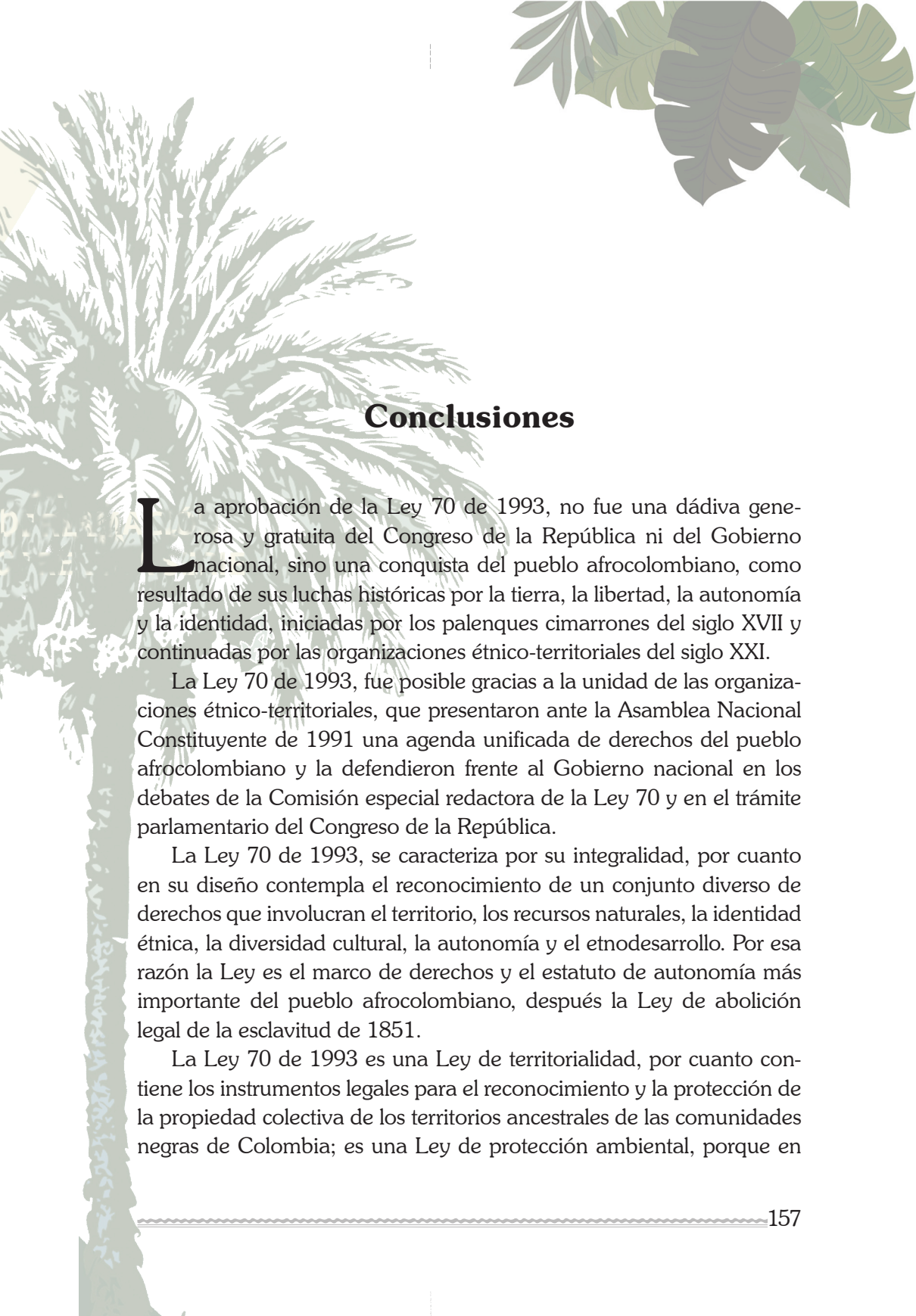
• Eje minería		
Formulación y ejecución del plan de implementación capítulo minero de la Ley 70 de 1993	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Minas y Energía - ANM Entidades del sector comprometidas	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Revisión y revocatoria de títulos, permisos, concesiones y autorizaciones otorgadas en territorios ancestrales de comunidades negras	Vicepresidencia de la República Ministerio de Minas y Energía ANM Organizaciones étnico-territoriales	Corto, mediano y largo plazos: empezar en segundo semestre de 2023
Constitución y delimitación de al menos 200 zonas mineras de comunidades negras y ejercicio del derecho de prelación para exploración y explotación	Vicepresidencia de la República Ministerio de Minas y Energía ANM Organizaciones étnico-territoriales	Corto y mediano plazos: segundo semestre de 2023
Otorgamiento de al menos 200 contratos diferenciales de concesión minera por parte de la ANM	Vicepresidencia de la República Ministerio de Minas y Energía ANM Organizaciones étnico-territoriales	Corto y mediano plazos: empezar en el segundo semestre de 2023
Adecuación Ministerio de Minas y de la ANM para incorporar la agenda minera de las comunidades afrocolombianas	Vicepresidencia de la República Ministerio de Minas y Energía ANM Organizaciones étnico-territoriales	Corto y mediano plazos: empezar en el segundo semestre de 2023
Formulación y puesta en marcha de la política de fomento minero afrocolombiano	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior. Ministerio de Minas y Energía ANM Organizaciones étnico-territoriales	Corto plazo: segundo semestre de 2023
• Eje de identidad étnica y cultural		
Formulación y puesta en marcha de política de lucha contra el racismo y la discriminación racial por parte del Ministerio de la Igualdad.	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Organizaciones étnico-territoriales	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Creación una comisión nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial, organismo rector de la política pública correspondiente	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Organizaciones étnico-territoriales	Corto plazo: segundo semestre de 2023

La Revolución Agraria Afrocolombiana

Creación de una dirección nacional de etnoeducación en el Ministerio de Educación, para atender la agenda educativa de las comunidades negras	Vicepresidencia de la República Ministerio de Educación Nacional Ministerio de la Igualdad	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Estudio de impacto y ajuste del Fondo de créditos condonables, y fortalecimiento financiero del Fondo de becas Hipólita	Vicepresidencia de la República Ministerio de Educación Nacional ICETEX	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Fortalecimiento de la Cátedra de estudios afrocolombianos a todos los niveles educativos del país	Vicepresidencia de la República Ministerio de Educación Nacional Ministerio de la Igualdad	Corto plazo: segundo semestre de 2023
Activación de las subsedes Tumaco, Guapi y Bahía Solano de la Universidad del Pacífico	Vicepresidencia de la República Ministerio de Educación Nacional Ministerio de la Igualdad	Mediano plazo: 2024, 2025, 2026
Reestructuración del ICANH para incluir la investigación de las culturas afrocolombianas	Vicepresidencia de la República Ministerio de Cultura ICANH	Corto plazo: segundo semestre del 2023
• Eje de etnodesarrollo		
Asignación de recursos presupuestales para el Plan de desarrollo de comunidades negras 2023 – 2026 y cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo anterior por 19 billones de pesos	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
Creación de unidades de gestión de proyectos para comunidades negras en los fondos sociales de inversión del Estado	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
• Eje de adecuación institucional		
Creación de un viceministerio de desarrollo afrocolombiano en el Ministerio de la Igualdad, para gestionar la agenda de derechos	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026

La Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, debe transformarse en la Agencia nacional de desarrollo afrocolombiano (ANA)	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
Creación de las direcciones de asuntos de comunidades negras en ministerios, agencias y entidades donde aún no existen	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad	Cuatrienio 2023 -2026
Participación de la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior en el Conpes	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad	Cuatrienio 2023 -2026
• Eje de las obras de infraestructura		
Asignación presupuestal para la construcción y terminación del tramo de la carretera Panamericana entre Animas y Nuquí - Chocó	Vicepresidencia de la República Ministerio de Transporte Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
Asignación presupuestal para la construcción de la vía fluvial del río Baudó hasta Pizarro - Chocó	Vicepresidencia de la República Ministerio de Transporte Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
Asignación presupuestal para la construcción de la acupista del Pacífico	Vicepresidencia de la República Ministerio de Transporte Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026
Perspectivas del fortalecimiento político y organizativo		
Consolidación de una organización nacional, autónoma y legítima del pueblo afrocolombiano	Movimiento social afrocolombiano, mediante congresos autónomos	Cuatrienio 2023 -2026
Destinación presupuestal para el fortalecimiento político y organizativo de las comunidades negras	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de la Igualdad Ministerio de Hacienda DNP	Corto, mediano y largo plazos, durante el cuatrienio 2023 -2026

Perspectivas para la financiación del Plan de implementación		
Impulsar el proyecto de ley que desarrolla los artículos 47, 52 y 55 de la Ley 70 de 1993, para crear el Fondo para la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993 (Fondoafro)	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Hacienda DNP Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
Contratación de un crédito con el Banco Mundial, el BID o banca multilateral, por 1.000 millones de dólares, para financiar la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Hacienda DNP Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
Participación de los consejos comunitarios en los ingresos corrientes de la Nación y SGP	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Hacienda DNP Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026
Asignación de recursos del presupuesto nacional, para la implementación del Capítulo étnico (afrocolombiano) de los Acuerdos de Paz de 1996	Vicepresidencia de la República Ministerio del Interior Ministerio de Hacienda DNP Comisión legal afro del Congreso Congreso de la República ENCP Comisión consultiva de alto nivel	Corto plazo: incluir propuesta en Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026



Conclusiones

La aprobación de la Ley 70 de 1993, no fue una dádiva generosa y gratuita del Congreso de la República ni del Gobierno nacional, sino una conquista del pueblo afrocolombiano, como resultado de sus luchas históricas por la tierra, la libertad, la autonomía y la identidad, iniciadas por los palenques cimarrones del siglo XVII y continuadas por las organizaciones étnico-territoriales del siglo XXI.

La Ley 70 de 1993, fue posible gracias a la unidad de las organizaciones étnico-territoriales, que presentaron ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 una agenda unificada de derechos del pueblo afrocolombiano y la defendieron frente al Gobierno nacional en los debates de la Comisión especial redactora de la Ley 70 y en el trámite parlamentario del Congreso de la República.

La Ley 70 de 1993, se caracteriza por su integralidad, por cuanto en su diseño contempla el reconocimiento de un conjunto diverso de derechos que involucran el territorio, los recursos naturales, la identidad étnica, la diversidad cultural, la autonomía y el etnodesarrollo. Por esa razón la Ley es el marco de derechos y el estatuto de autonomía más importante del pueblo afrocolombiano, después la Ley de abolición legal de la esclavitud de 1851.

La Ley 70 de 1993 es una Ley de territorialidad, por cuanto contiene los instrumentos legales para el reconocimiento y la protección de la propiedad colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades negras de Colombia; es una Ley de protección ambiental, porque en

su estructura incorpora diversos instrumentos para garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en los territorios colectivos; es una Ley de lucha contra la discriminación y el racismo, porque introduce diversos instrumentos para erradicar todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las poblaciones afrodescendientes y es una Ley de reparación histórica, porque busca resarcir siglos de esclavización, racismo, exclusión y despojo de que ha sido víctima el pueblo afrocolombiano.

Con la expedición de la Ley 70 de 1993 se fortaleció la Política de territorialidad afrocolombiana porque le permite contar con un marco normativo, institucional e instrumental especializado e incorporado al más alto nivel del ordenamiento jurídico y jurisprudencial colombiano.

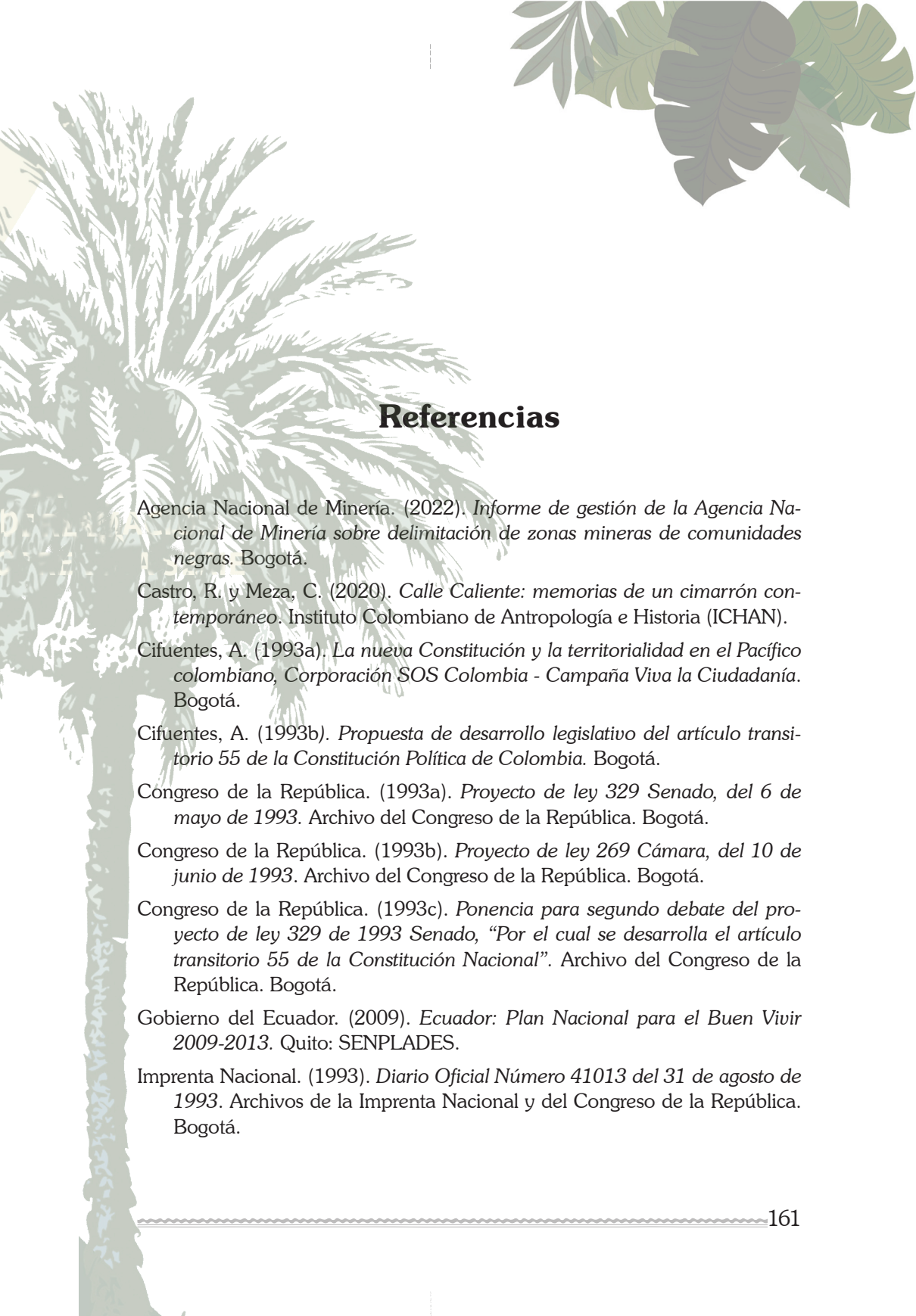
El logro más importante de la Ley 70 de 1993 en los treinta años de su vigencia, es la titulación colectiva de 7.300.828 de hectáreas, lo que representa más del 7 % de la superficie del territorio nacional, representadas en 693 títulos colectivos expedidos o en trámite, que han atendido las demandas de tierra de 198.011 familias afrocolombianas integradas por más de un millón de personas.

En el eje de identidad étnica y cultural, el mayor logro es el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico de origen africano y la valoración de su identidad como parte de las riquezas culturales del país. Ello ha permitido que los derechos afrocolombianos se hayan incorporado a la agenda pública nacional y se hayan visibilizado sus aportes a la construcción de Colombia como Nación.

Los logros alcanzados por la Ley 70 de 1993 en los 30 años de su vigencia, no se agotan en el componente de territorialidad, ni en el eje de identidad étnica y cultural; la Ley ha permitido la formación académica de más de 40.000 jóvenes mediante el Fondo especial de becas para comunidades negras; también ha permitido la protección contra la deforestación de más de 3,7 millones de hectáreas de bosques ubicados en territorios colectivos, propiedad de las comunidades afrocolombianas; ha impulsado la Universidad del Pacífico; ha consolidado la Circunscripción especial afrodescendiente con dos curules en la Cámara de Representantes; ha promovido la Cátedra de estudios

afrocolombianos en los centros educativos del país y ha permitido la formulación de siete planes de desarrollo para las comunidades negras, que han comprometido recursos del presupuesto nacional por más de 52 billones de pesos.

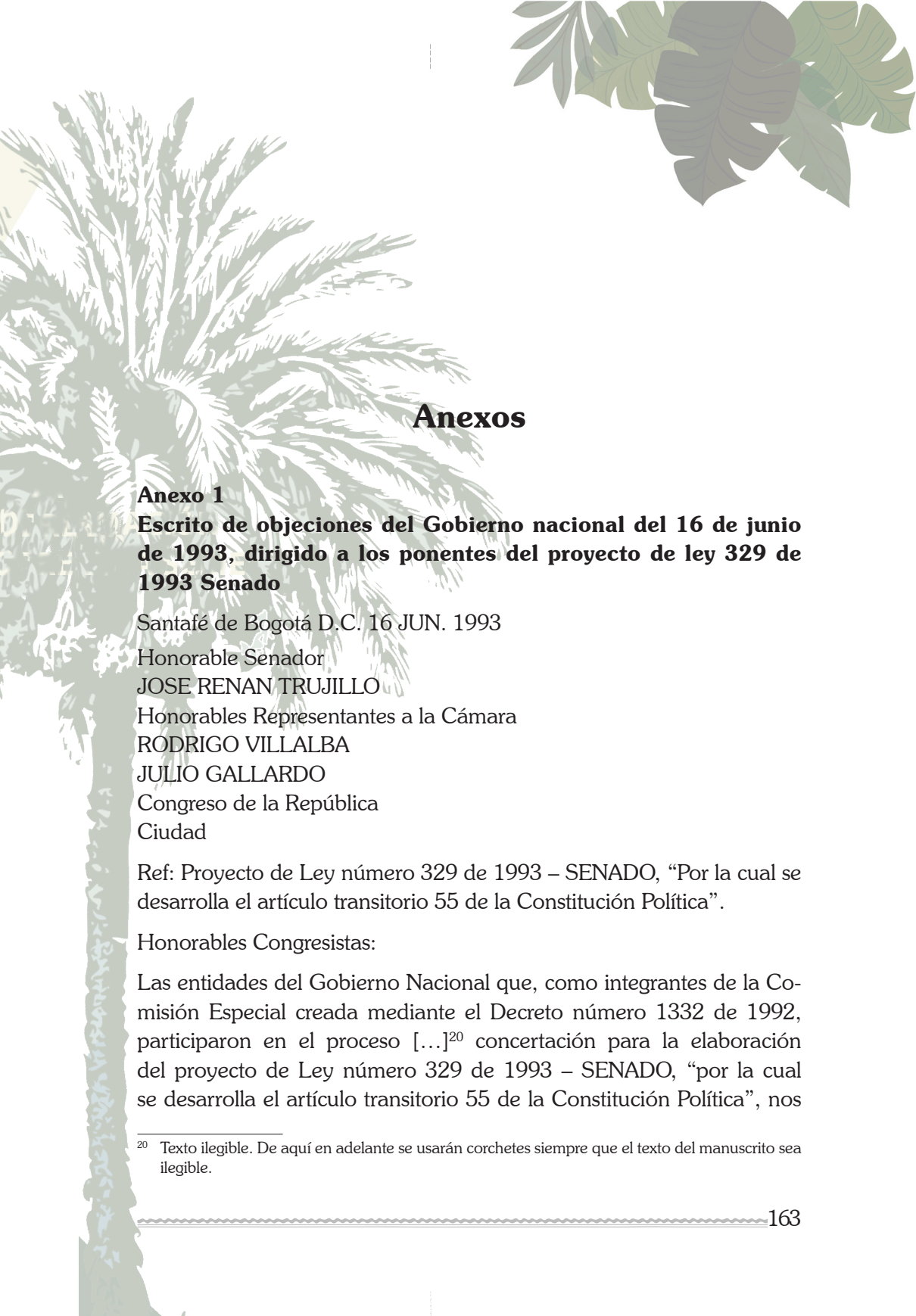
Los principales retos y desafíos que enfrenta la Ley 70 de 1993 en los 30 años de su vigencia, tienen que ver con la reglamentación inmediata del 60 % de sus capítulos y artículos; con la adopción y ejecución de un Plan integral de implementación para hacer efectivos los derechos consagrados en la Ley en favor de las comunidades afrodescendientes; con la asignación y ejecución de los recursos financieros y presupuestales necesarios para el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley, y con el fortalecimiento político y organizativo del pueblo afrocolombiano, mediante la consolidación de una organización nacional autónoma y legítima, que pueda asumir su representación política, defender su agenda de derechos y unificar su estrategia organizativa.



Referencias

- Agencia Nacional de Minería. (2022). *Informe de gestión de la Agencia Nacional de Minería sobre delimitación de zonas mineras de comunidades negras*. Bogotá.
- Castro, R. y Meza, C. (2020). *Calle Caliente: memorias de un cimarrón contemporáneo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICHAN).
- Cifuentes, A. (1993a). *La nueva Constitución y la territorialidad en el Pacífico colombiano*, Corporación SOS Colombia - Campaña Viva la Ciudadanía. Bogotá.
- Cifuentes, A. (1993b). *Propuesta de desarrollo legislativo del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Congreso de la República. (1993a). *Proyecto de ley 329 Senado, del 6 de mayo de 1993*. Archivo del Congreso de la República. Bogotá.
- Congreso de la República. (1993b). *Proyecto de ley 269 Cámara, del 10 de junio de 1993*. Archivo del Congreso de la República. Bogotá.
- Congreso de la República. (1993c). *Ponencia para segundo debate del proyecto de ley 329 de 1993 Senado, "Por el cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional"*. Archivo del Congreso de la República. Bogotá.
- Gobierno del Ecuador. (2009). *Ecuador: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- Imprenta Nacional. (1993). *Diario Oficial Número 41013 del 31 de agosto de 1993*. Archivos de la Imprenta Nacional y del Congreso de la República. Bogotá.

- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). (1992 – 1993). *Actas número 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8 de la Comisión especial redactora, en Archivo de comunidades negras*. Bogotá.
- Mejía, C. (1997). *Memorias del primer comité regional interétnico del Pacífico colombiano*. Comités Regionales - PMRN, compiladora. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Informe de gestión con grupos étnicos*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (2018). *Acta de protocolización del 2 de julio del 2018. Consulta previa del proyecto de decreto reglamentario del capítulo ambiental de la Ley 70 de 1993*. Bogotá.
- Peña, X., Vélez, M., Cárdenas, J., Matajira, C., Perdomo, N. (2016). *Impacto de la titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Vásquez, M. (1994). *Las caras lindas de mi gente negra. Compilador*. Instituto Colombiano de Antropología - Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Bogotá.



Anexos

Anexo 1

Escrito de objeciones del Gobierno nacional del 16 de junio de 1993, dirigido a los ponentes del proyecto de ley 329 de 1993 Senado

Santafé de Bogotá D.C. 16 JUN. 1993

Honorable Senador

JOSE RENAN TRUJILLO

Honorables Representantes a la Cámara

RODRIGO VILLALBA

JULIO GALLARDO

Congreso de la República

Ciudad

Ref: Proyecto de Ley número 329 de 1993 – SENADO, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

Honorables Congresistas:

Las entidades del Gobierno Nacional que, como integrantes de la Comisión Especial creada mediante el Decreto número 1332 de 1992, participaron en el proceso [...] ²⁰ concertación para la elaboración del proyecto de Ley número 329 de 1993 – SENADO, “por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”, nos

²⁰ Texto ilegible. De aquí en adelante se usarán corchetes siempre que el texto del manuscrito sea ilegible.

permitimos presentarles algunas observaciones de orden jurídico y de conveniencia a las modificaciones que se le introdujeron al mismo por las Comisiones Primeras Permanentes de los honorables Senado y Cámara de Representantes en sesión conjunta del día miércoles 9 de junio del presente año.

1. Artículo 60. del proyecto:

El pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO excluyó de las áreas que no se adjudican, de conformidad con el artículo 60., aquellas que se encuentran reservadas para la seguridad y defensa nacional. Ello supone que la Nación debe renunciar a sitios considerados estratégicos para su seguridad y defensa en beneficio del reconocimiento a la propiedad colectiva de las comunidades negras, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el proyecto de ley. Así, la supresión que realiza el pliego de modificaciones al artículo 60. del proyecto de ley que fue aprobado por las Comisiones Primeras Permanentes de los honorables Senado y Cámara de Representantes, en concepto de las entidades del Gobierno Nacional, no atiende la necesidad del Estado de proteger su integridad y soberanía dentro de las acciones que le corresponde en el contexto internacional.

2. Artículo 37 del proyecto:

El pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO prevé que el Estado debe destinar los recursos necesarios para apoyar los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural. En concepto de las entidades del Gobierno que participaron en la Comisión Especial creada mediante el Decreto 1332 de 1992, tal previsión es contraria a lo establecido en el artículo 355 de la Carta Política, que expresamente prohíbe a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Es también contraria a lo previsto en el artículo 154 inciso 2o., en concordancia con el ordinal 11 del artículo 150 de la Constitución, por cuanto implica un gasto de la administración y en

consecuencia hubiera requerido de la iniciativa del Gobierno Nacional.

3. Artículos Nuevos: Creación del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas –INAC:

En tres artículos nuevos, el pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, en su orden, crea el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas “INAC”, como un establecimiento público del orden nacional, con autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Educación Nacional; establece cuatro de sus funciones, y señala que “dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición y funciones del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas”.

En concepto de las entidades gubernamentales que participaron en la Comisión Especial prevista en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, las disposiciones indicadas son inconstitucionales, por cuanto omiten en su procedimiento el precepto contenido en el artículo 154 de la Carta Política, que radica en el Gobierno Nacional la iniciativa sobre los proyectos de ley que determinan la estructura de la Rama Ejecutiva.

En efecto, se observa que el artículo 150, ordinal 7o., de la Constitución Política, establece: “corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: “(…)”

“7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

A su vez, el artículo 154 de la Carta, en su inciso 2o., establece que “(…) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participa-

ciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Lo anterior supone que Instituto de Investigaciones Afrocolombianas solo puede ser creado por el Congreso de la República, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 150 ordinal 7 de la Carta, a iniciativa del Gobierno Nacional, en los términos del inciso segundo del artículo 154 transcrito. Para estos efectos, se observa adicionalmente que el Constituyente de 1991 se limitó a dejar en vigencia la regla constitucional adoptada en la reforma de 1968, que radicaba ya desde ese año en el Gobierno Nacional la iniciativa para modificar la estructura de la administración nacional, en los términos en que quedaron redactados los artículos 76 ordinal 9o. y 79 de la Constitución Política de 1886.

Por lo demás, las entidades del Gobierno se permiten manifestar que el Instituto Colombiano de Antropología -ICAN-, Unidad Administrativa Especial de COLCULTURA, puede desarrollar programas en favor de las comunidades negras, conforme se señaló en las reuniones de la Comisión Especial creada por el Decreto 1332 de 1992.

4. Artículos Nuevos: Carácter permanente de la Comisión Especial para las Comunidades Negras creada mediante el Decreto 1332 de 1992.

En dos artículos nuevos, el pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 SENADO otorga el carácter de permanente a la Comisión Especial prevista en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y creado mediante decreto 1332 de 1992, como un organismo consultivo y de veeduría de las políticas que se adelantan con las comunidades negras del país; establece su integración, con el Ministro o Viceministro de Gobierno, el Ministro o Viceministro de Hacienda, el Director de Planeación Nacional, el Gerente General del INCORA, el Gerente General del INDERENA, dos representantes de cada una de las comisiones consultivas de Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Costa Atlántica y Antioquia, dos representantes de las comunidades

negras del resto del país y un representante de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; fija sus funciones, y la adscribe al Ministerio de Gobierno, quien debe disponer de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.

En concepto de las entidades del Gobierno que conformaron dicha comisión, los artículos señalados son inconstitucionales, por cuanto contravienen lo dispuesto en el artículo transitorio 55 de la Carta Política, y en el artículo 154, en concordancia con los artículos 150, ordinales 7 y 11, de la Constitución.

En efecto, observan las entidades del Gobierno que el artículo transitorio 55 de la Constitución Política impuso al Gobierno Nacional el mandato de crear la Comisión Especial con el único propósito de que estudiara previamente el proyecto de ley que se debate en el Congreso de la República, y en consecuencia tiene, por mandato constitucional, el carácter transitorio. Darle entonces el carácter de permanente, para atribuirle funciones que la Constitución Política no previó, excede los límites que le fijó el constituyente y resulta contrario a lo previsto en la Carta.

De igual manera, se observa que la Comisión, en los términos del pliego de modificaciones, hace parte de la estructura de la administración nacional, en los términos del ordinal 7o. del artículo 150 de la Constitución, y está sujeta a los gastos de la administración, de conformidad con el ordinal 11 del mismo artículo; por consiguiente, si su permanencia hubiere sido factible, habría requerido de la iniciativa del Gobierno Nacional, en los términos previstos en el inciso 2o. del artículo 154 de la Carta Política, transcrito con anterioridad.

5. Artículo 53 del proyecto:

El pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, en lo relacionado con el artículo 53, establece que “la reglamentación de la presente ley se hará previa concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario”.

Al respecto, observan las entidades del Gobierno que cada comunidad beneficiaria de la ley tiene un consejo comunitario, y que en consecuencia, será una labor dispendiosa y difícil la reglamentación de

la ley. Bajo este precepto, muy posiblemente tardará en exceso el desarrollo de las normas de la ley y por consiguiente [...] de los derechos que ella reconoce y otorga a las comunidades negras.

6. Artículos Nuevos: Revocación de licencias y [...]:

En dos artículos nuevos, el pliego de modificaciones al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO prevé expropiaciones y revocaciones de licencias, contratos y concesiones en los siguientes términos:

“ARTÍCULO NUEVO. El Ministerio de Minas y Energía en concertación con las comunidades beneficiarias de esta ley [...] las licencias, contratos y [...] de explotación minera otorgados con posterioridad a la [...] los objetivos de la presente ley los revocará”.

“ARTÍCULO NUEVO. Facúltase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento de esta ley, proceda a iniciar el trámite de expropiación conforme al artículo 58 de la Constitución Política contra las personas naturales y jurídicas que con anterioridad hayan sido beneficiarias de adjudicaciones o concesiones y hayan incumplido con la finalidad pre-existente”.

En concepto de las entidades del Gobierno que participaron en la Comisión Especial de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución Política [...] para afectar derechos adquiridos de personas naturales y jurídicas. Si bien el segundo artículo hace referencia al artículo 58 de la Carta

[...]

[...] artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto no garantizan un debido proceso a los afectados con las decisiones, a la vez que los someten a un dictamen conjunto entre el Estado y las comunidades negras como personas privadas, cuando los trámites respectivos están constitucionalmente reservados sólo al primero.

7. Artículos Nuevos: Destinación de partidas presupuestales y apropiación de recursos:

En dos artículos nuevos, el pliego de modificaciones del proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO dispone que el Gobierno Nacio-

nal destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Unidad del Pacífico creada mediante la ley 65 del 14 de diciembre de 1988; apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo, y destinará los recursos necesarios para la terminación de la carretera panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.

En concepto de las entidades del Gobierno que participaron en la Comisión Especial, los artículos indicados son inconstitucionales, por cuanto omiten la previsión del artículo 154 inciso 2o. de la Carta Política, transcrito con anterioridad, en concordancia con los ordinales 3 y 11 del artículo 150, y el artículo 346 de la Constitución.

8. Artículo Nuevo: Negociación de empréstitos y afectación del presupuesto nacional

En un artículo nuevo, el pliego de modificaciones del proyecto de ley número 329 de 1993- SENADO faculta al Gobierno Nacional para negociar empréstitos que hagan efectiva esta iniciativa y establece que el mismo, a partir de la vigencia de la ley, incluirá una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.

En concepto de las entidades del Gobierno que participaron en la Comisión Especial, la atribución y la obligación señalada son inconstitucionales, por cuanto no observan lo previsto en el inciso 2o. del artículo 154 de la Constitución Política, en concordancia con los ordinales 3, 9 y 11 del artículo 150, y el artículo 346 de la Carta.

9. Artículo Nuevo: Derecho de objeción cultural:

En un artículo adicional al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, presentado por la Honorable Representante Piedad Córdoba y treinta firmas más y aprobado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de los Honorables Senado de la República y Cámara de Representantes, en sesión conjunta celebrada el miércoles 9 de junio, se estableció el derecho de objeción cultural, que por sus alcances se transcribe textualmente:

“ARTÍCULO NUEVO. Las comunidades negras, a través de sus organizaciones representativas tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollo, permisos de aprovechamiento forestal o explotación minera del subsuelo que ponga en peligro su identidad cultural o bienestar social.

“El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el Tribunal Administrativo de su jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos, la decisión consistirá en la [...] administrativa”.

En concepto de las entidades del gobierno que participaron en la Comisión [...] de la Constitución Política que supuestamente desarrolla, para modificar los trámites y mecanismos administrativos y judiciales de [...] derechos litigiosos. Es así mismo inconstitucional, por cuanto desconoce el [...] cumplimiento del plan nacional de desarrollo y de los planes regionales que deben aprobar el Congreso de la República y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 150 ordinal 3o., 300 ordinal 2o., 313 ordinal 2o., 330 ordinal 2o., y 339 a 344 de la Carta Política. [...] que por lo demás no tiene respaldo de la Constitución.

Es así mismo el artículo transcrito notoriamente inconveniente, por cuanto constituye un ilimitado poder de veto de personas de derecho privado sobre los proyectos que pretenda adelantar el Estado en diversas regiones del país y principalmente en el pacífico colombiano.

10. Artículo Nuevo: Creación de la Consejería para las Comunidades Negras:

En un artículo adicional, al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, presentado por la honorable representante Piedad Córdoba y 30 firmas más y aprobado en primer debate, se crea la Consejería para las comunidades negras, como un organismo adscrito a la Presidencia de la República; se establece además que el respectivo Consejero Presidencial tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social y en el Consejo de Ministros, y que deberá pertenecer a la etnia negra y será designado por el Presidente de la República de terna enviada por lo establecido en la ley, referido a las comunidades negras del país.

En concepto de las entidades gubernamentales, el artículo indicado es inconstitucional, por cuanto desconoce el precepto contenido en el artículo 154 inciso 2o. de la Carta, transcrito con anterioridad, en concordancia con los ordinales 7 y 11 del artículo 150 de la Constitución.

Desconoce así mismo lo previsto en el inciso 2o. del ordinal 13 artículo 189 de la Carta, que faculta al Gobierno Nacional para nombrar y remover libremente a sus agentes, a la vez que no se ajusta a la naturaleza y conformación del CONPES y del Consejo de Ministros. Limita, por demás, la necesaria discrecionalidad que requiere el Presidente de la República para conformar su grupo de colaboradores, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, y la flexibilidad que exige la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

11. ARTÍCULOS NUEVOS: Conformación de la Comisión Nacional y Función del INAC:

En dos artículos adicionales al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, que fueron aprobados en primer debate, propuso la Honorable Representante Piedad Córdoba:

“ARTÍCULO NUEVO. Los Presidentes de las Comisiones Consultivas Departamentales ante la Comisión Nacional serán elegidos para un período de dos años y podrán ser reelegidos”.

“ARTÍCULO NUEVO. En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior, en cátedras sociales, habrá una cátedra de estudio afrocolombiano, de conformidad con el currículo y la metodología elaborado por el Instituto de Investigaciones Afrocolombiano”.

Ya se ha indicado que, en concepto de las entidades gubernamentales, tanto el carácter permanente de la Comisión Nacional como la creación del INAC son inconstitucionales, el primero por cuanto excede los alcances del artículo transitorio 55 de la Constitución Política y contraviene, al igual que la creación del segundo, lo preceptuado en el artículo 154, inciso 2o., de la Carta, en concordancia con los ordinales 7o. y 11 del artículo 150. Adicionalmente se observa que el proyecto original, previó que en el sistema nacional de educación se

divulgará la cultura afrocolombiana y sus aportes a la historia y a la cultura nacional.

12. ARTÍCULO NUEVO: Apropiaciones de recursos:

En un artículo adicional al proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO, presentado por los Honorables Congresistas Piedad Córdoba, Marco Tulio Gutiérrez, José Narciso Jamioy y Jaime Perea y aprobado en primer debate, se dispuso que “dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la continuación de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro; la vía fluvial de Buenaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi, de acuerdo a los proyectos presentados por Plandecoop”.

En concepto de las entidades del Gobierno que participaron en la concertación del proyecto de ley, la disposición transcrita es inconstitucional, por cuanto desconoce lo previsto en el inciso segundo del artículo 154 de la Carta, transcrito con anterioridad, concordancia con los ordinales 3o. y 11 del artículo 150 de la Constitución.

13. Artículo 18 del proyecto:

El Honorable Representante Jaime Perea Ramos introdujo al artículo 18 del proyecto de ley número 329 de 1993 – SENADO un párrafo, aprobado en primer debate, según el cual “el Gobierno Nacional destinará las partidas [...] presente artículo”.

Las entidades gubernamentales reiteran que, en su concepto, la disposición transcrita es inconstitucional, por cuanto contraviene lo previsto en el artículo 355 de la Carta, que prohíbe los auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas privadas, y el artículo 154 inciso 2o., en concordancia con los ordinales 3o. y 11 del artículo 150 de la Constitución, que radican en el Gobierno la iniciativa sobre las normas legales relativas a los planes de desarrollo, la inversión y el gasto público.

14. Artículo 50. del Proyecto:

Finalmente, propuso el Honorable Representante Jaime Perea Ramos que la Comisión Nacional tuviera asiento en el Consejo Nacional de Planeación.

No obstante que, se reitera, en concepto de las entidades gubernamentales que participaron en la concertación del proyecto de ley 329 de 1993 – SENADO, el carácter permanente de la Comisión Nacional es inconstitucional por cuanto excede el artículo transitorio 55 de la Carta y contraviene lo previsto en el inciso 2o. del artículo 154, en concordancia con los ordinales 7 y 11 de la Constitución se observa así mismo que el proyecto de ley en su versión original otorga participación a las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación y en los Consejos de Planeación Territoriales.

De los Honorables Presidentes del Senado y Cámara de Representantes con toda atención,

Fabio Villegas Ramírez — Ministro de Gobierno

Manuel Rodríguez Becerra — Gerente General – INDERENA

Gloria Cecilia Barney Duran — Directora – IGAG

Fernando Corrales — Gerente General – INCORA

Eduardo Uribe Botero — Jefe División Especial de Política Ambiental y Corporaciones autónomas Regionales – DNP

Miriam Gimeno Santoyo — Directora - ICAN

Anexo 2.

Respuesta al escrito de objeciones del Gobierno nacional fechada el 17 de junio de 1993

Bogotá, junio 17 de 1993

Honorable Senador

JOSE RENAN TRUJILLO

Honorables Representantes a la Cámara

RODRIGO VILLALBA

JULIO GALLARDO

Congreso de la República

Ciudad

Ref: CONSIDERACIONES RESPECTO AL DOCUMENTO DE OBJECIONES PRESENTADAS POR EL GOBIERNO EL 16 DE JUNIO DE 1993 AL PROYECTO DE LEY 329 APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES EL 9 DE JUNIO DE 1993, SEGÚN ACTA No. 6 DE LA MISMA FECHA.

Honorables Congresistas:

En relación con la constitucionalidad o inconstitucionalidad a que alude el documento de objeciones presentado por el gobierno, debemos señalar que este juicio corresponde hacerlo a la Corte Constitucional, una vez haya sido promulgada la ley, y no propiamente a funcionarios del gobierno que apenas expresan un concepto susceptible de tener otras interpretaciones.

Tal es el caso del Art. 55 Transitorio, frente al cual, en el marco de la comisión se presentaron dos criterios de interpretación distintos: Uno, el de los representantes del gobierno que limitaban los alcances de este artículo a la titulación de unos baldíos, para unas cuantas familias de negros en la cuenca del Pacífico. Otro, el criterio de las comunidades que interpretaban los alcances de este artículo al reconocimiento amplio de sus derechos territoriales, económicos, culturales, educacionales, sociales y políticos, para las comunidades negras de todo el país,

y no sólo para las de la cuenca del Pacífico; en una visión más amplia de la democracia y del carácter multiétnico y pluricultural que inspira la constitución de la Nueva Colombia. Será la Corte Constitucional en su momento, la institución encargada de determinar cuál de estos dos criterios es el que se ajusta a la Constitución.

En cuanto al *Artículo Nuevo* sobre el derecho a la objeción cultural, que en su documento el gobierno plantea que excede el alcance del artículo transitorio 55, consideramos que:

- a) el inciso 5o. de dicho AT55 señala que “la misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades y para el fomento de su desarrollo económico y social”.
- b) Las comunidades negras necesitan de un instrumento eficaz que les permita participar en la protección y defensa de los recursos naturales en las áreas que les han sido adjudicadas.
- c) El derecho de objeción cultural puede asimilarse a un tipo de acción especial, para tutelar derechos colectivos cuando estos se vean afectados por planes o programas nocivos que atenten contra el derecho a la identidad cultural y el derecho al disfrute de un medio ambiente sano. Un ejemplo es la situación que durante años se ha vivido en el Chocó, con las explotaciones industriales de minería, que han arrasado riberas de ríos, pueblos, colinas, alterando la armonía ecológica y la paz de las comunidades, sin que ellas hayan tenido ningún medio legal efectivo de defensa.

En relación con la creación del INAC y de la Consejería, se argumenta que ello para su constitucionalidad requiere la iniciativa del gobierno, sobre el particular es necesario aclarar que:

- a) En el primer debate, en las Comisiones conjuntas, primeras de Senado y Cámara, el Sr. Ministro de Gobierno, estando presente no formuló objeción alguna y al contrario, el Sr. Ministro de Hacienda, en representación del gobierno, avaló con su firma y visto bueno, la puesta en marcha de estas iniciativas, con lo cual se cumple el requisito de formalidad exigido por la ley.

En relación con el artículo que establece la obligación del gobierno de apoyar los procesos organizativos de las comunidades negras, aportando los recursos necesarios para ello, debemos señalar que con esta iniciativa no se alude a auxilios prohibidos en el artículo 355 de la Constitución. Nos referimos a apoyos institucionales en términos de recursos humanos, educacionales, de divulgación y promoción de programas, perfectamente factibles en la estructura constitucional del Estado.

El proyecto de ley propone la creación del INAC, Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, teniendo en cuenta que:

- a) En la Colombia actual de 30 millones de habitantes, una población negra de 6 millones y medio de personas fue anotada en la ponencia del Dr. José Renán Trujillo. Sin embargo, en términos académicos conservadores, en publicaciones internacionales como *Reporte de las Américas (Nacla 1992, No. 4. Volumen XXV, pág 19 Whitten y Torres)*, se ha señalado que la población negra está entre un mínimo de 14.0% a un máximo de 21.0%, o sea entre 4,886.000 y 7,329.000 de habitantes, aproximadamente.
- b) Es indudable que el conocimiento sobre la existencia de este sector de la población colombiana, es desconocido por los distintos estamentos gubernamentales, de legislación y de desarrollo económico, social y educacional. Prueba de tal desconocimiento es la ausencia en nuestra vida republicana, de documentos oficiales y de un interés que sustente y reconozca la participación y el aporte continuado de la gente negra en la construcción de la nación y de la nacionalidad colombianas.
- c) Un testimonio vivencial de tal invisibilidad, es el desinterés marcado que ha demostrado el Instituto Colombiano de Antropología en torno a la investigación, a la publicación y a la divulgación del conocimiento científico sobre las comunidades negras del país. En los últimos (40) cuarenta años, de 1953 a 1993, de existencia del Instituto Colombiano de Antropología y de acuerdo con una recopilación publicada por la citada institución, en su volumen 27 del

año de 1990, además del examen de sus últimas revistas de 1991 a 1993, en un total de 274 artículos dedicados en su mayoría a la etnia india, solamente 12 se refieren a comunidades negras. Con la peculiaridad de que 4 de ellos fueron escritos por extranjeros y los 8 restantes por tres colombianos (Friedemann, Bernal y Morales). Hay una publicación especial que fue el libro de ponencias del seminario sobre Participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas, compilado por A. Cifuentes y una cartilla preparada por una investigadora holandesa, no afiliada al Instituto de Antropología.

- d) La loable contribución del citado Instituto a la afirmación de la diversidad cultural colombiana durante tantos años, ha estado así dedicada a la etnia india contemporánea y arqueológica. Sus exhibiciones museográficas en el Museo Nacional asimismo se han dedicado a la exposición de la arqueología, de la historia y de la contemporaneidad aborigen en Colombia. El conocimiento arqueológico de las comunidades negras en áreas de la minería colonial, la orfebrería colonial, los palenques, las haciendas, las estancias a lo largo de Colombia, por ejemplo, es materia que añoran las academias internacionales, que sí se ocupan del destino de la diáspora africana en el Caribe, en los Estados Unidos, en el Brasil y en otros países, hasta hace pocos años renuentes a mirar el legado africano en su construcción americana. La influencia de factores estructurales y éticos de la familia negra en la conformación de la familia colombiana en áreas impregnadas de cultura afroamericana es por otra parte un conocimiento urgente en nuestro país, para la comprensión del desarrollo de enormes áreas sociales. La riqueza de la influencia del habla de la etnia negra sobre los sectores creativos de expresión oral y literaria en los litorales del Atlántico, del Pacífico y de San Andrés y Providencia, está en mora de conocerse a través de estudios lingüísticos, que por su parte, sí han tenido las etnias indígenas a través de convenios internacionales con academias europeas y norteamericanas.

- e) No aparecen razones académicas o humanísticas por parte del ICAN, que sustenten en el documento presentado por el gobierno con la firma del ICAN, su oposición a la creación del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, INAC. Particularmente después de haber sido aprobado en primer debate por el Senado y la Cámara, y para hacerse cargo de una labor que durante cuarenta años desdeñó. Más aún, teniendo en cuenta que tanto la comunidad negra, como el número escaso de sus investigadores durante más de doce años, han requerido públicamente a las autoridades de educación e investigación en Colombia, la urgencia de integrar en sus planes un programa serio y general dentro del currículo nacional, en torno al conocimiento del negro en Colombia.
- f) En los actuales momentos, cuando la Constitución Nacional ha legitimado la identidad de la etnia negra, como parte de la nación colombiana, y de la preservación de la paz en regiones que aún la conservan, y siendo ella unpreciado ejemplo de colombianidad no violenta ante el mundo, es responsabilidad delicada el propiciar el ejercicio de los derechos étnicos tanto de los indios como de los negros colombianos. Pero ésta es una tarea que implica estudio, investigación y creación de mecanismos para la protección y la afirmación de la identidad cultural de los negros, como lo manifiesta el proyecto de ley 329, sobre la base del Art. 55. Tarea, que al fin y al cabo es parte de la protección de la diversidad, condición en la que sigue basándose el futuro del mundo de los seres humanos.
- g) No obstante, ¿qué garantías podría ofrecerle el Instituto de Antropología a las comunidades negras, después de la experiencia que éstas sufrieron el 26 de febrero de 1993? En el Instituto de Antropología, que actuaba como Secretaría Técnica de la Comisión Especial del AT55. un grupo de sus investigadores expertos en etnicidad de indios, reunidos para discutir sobre el concepto de identidad cultural de las poblaciones negras de Colombia, descalificaron la existencia de los negros como etnia y su ejercicio de etnicidad. Acogiéndose a sus trabajos sobre los indios, opinaron que la etnicidad de los

negros no estaba delimitada. Pero si no conocían las culturas de la gente negra, ¿cómo podían descalificar a la etnia negra como tal? El testimonio de sus opiniones quedó consignado en un documento de relatoría, que hace parte del proceso del proyecto de ley y que puede consultarse.

- h) En una de esas sesiones, vale también mencionar la oposición del ICAN a la convocatoria de las Comisiones Consultivas del Atlántico, del Caquetá y a las de Antioquia y Bogotá, implicando con ello, una negación a la existencia de poblaciones negras residentes en esa parte del territorio colombiano. Se entiende que su aquiescencia para la constitución de la consultiva en Palenque de San Basilio, aduciendo la existencia de un lenguaje Bantu-africano en el citado poblado, sólo muestra la falta de familiarización lingüística con el habla de Palenque, que es una lengua criolla con elementos kikongo y kimbundo, pero que no es lengua africana. ¡En Colombia no tenemos lenguas africanas! Tenemos un legado cultural de memorias de ese continente, que es muy distinto a hablar de lenguas bantúes.
- i) El desinterés del Instituto Colombiano de Antropología por el conocimiento de la etnia negra colombiana pudo también comprobarlo el Ministro de Gobierno, quien a la sazón y para efectos de comprensión del tema de la identidad y de la territorialidad de las comunidades negras, solicitó al Instituto de Antropología materiales de ilustración al debate: por ejemplo, un mapa de territorios históricos y contemporáneos de ocupación, datos sobre el imaginario socio-cultural de la gente negra, croquis sobre descendencias en la organización social de los negros en los distintos nichos socio-ecológicos donde se mueven, o un recuento simple de rasgos culturales. La solicitud ministerial en términos de investigación antropológica, nunca pudo ser respondida por el Instituto de Antropología, cuya labor delimitada jurídicamente es la de estudiar al hombre colombiano, sin discriminación de origen, epidermis, cultura o cualquier otra condición. La ausencia de respuesta formal, desde luego no

quiere decir que exista carencia absoluta de datos al respecto. Por supuesto que estos no tienen el volumen prominente de los datos sobre indios, que han recibido una dedicación de cuarenta años de investigación del Instituto, respaldado por el Ministerio de Educación y un entrenamiento de sus profesionales, ofrecido por universidades estatales y privadas. Que son carencias que han tenido las comunidades negras, al compararse con las de los indios. Implica el que sus profesionales no estén al tanto de estos materiales. Y no tienen que estarlo, puesto que su expertise son los indios.

La posición del ICAN, frente a la diversidad de los negros resulta así negada. Y su invisibilización hace retornar a la etnia negra al patrón de homogeneización. La identidad sin delimitación étnica referida a la gente negra, de acuerdo con los conceptos del ICAN, sume de nuevo a estas comunidades en la ilegitimidad cultural e histórica, que ha sido el azote de su existencia social, en la república de finales del siglo XIX y de todo este siglo XX.

- j) Nos parece que la Constitución de 1991 ha avanzado justamente en la concesión de derechos de los indios y de los negros reconociendo una nación pluricultural, entendiendo dentro de tal concepto a negros, raizales negros del Caribe colombiano, indios y otras poblaciones en el país.

En consecuencia, la propuesta del ICAN de absorber la propuesta del INAC, conjuga serias contradicciones, si se tiene en cuenta la epistemología de sus investigadores y la práctica de sus investigaciones, tan alejada de las comunidades negras, no solo desde el punto de vista académico, sino de aprecio, conceptualización y emocionalidad frente a ellas. La ciencia no es solo razón, sino también corazón. Y no es factible forzar en comunidades negras a investigadores sin interés y sin entrenamiento en el tema.

- k) Para terminar, si el Art. 79 de la Constitución Nal. De 1991, establece que “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. [y que] La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla” entendemos que las comu-

nidades tienen el derecho de participar en las decisiones que las afectan. Y una de ellas en el momento histórico que vivimos, es el de la creación y puesta en marcha del INAC, como mecanismo para la protección no solo de la identidad cultural étnica afrocolombiana, sino de aquellos elementos que han participado vivamente en la construcción de una simbología nacional de orgullo para el país, y como factor fundamental de desarrollo en regiones importantes para Colombia y el mundo.

Para constancia, se firma en Bogotá a los 17 días del mes de junio de 1993.

Piedad Córdoba — Representante a la Cámara, Comisionada Especial
Rudecindo Castro H. — Comisionado Especial
Silvio Garcés Mosquera — Comisionado Especial
Nina S. de Friedemann — Antropóloga

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