

CARIBE

ABC

DE DERECHOS TERRITORIALES Y TITULACIÓN COLECTIVA

ILEX • ACCIÓN
JURÍDICA



ILEX• ACCIÓN
JURÍDICA

ABC DE DERECHOS TERRITORIALES Y TITULACIÓN COLECTIVA

Ilex Acción Jurídica

ILEX ACCIÓN
JURÍDICA

Título original: **ABC de derechos territoriales y titulación colectiva**

Primera edición: enero de 2022

Primera impresión en Colombia: enero de 2022

ISBN 13: 978-958-528474-6



© Ilex Acción Jurídica

Ilex Acción Jurídica es una organización de la sociedad civil liderada por abogadas afrodescendientes, dirigida a impulsar estrategias de acción jurídica, comunicaciones e investigación social con enfoque interseccional, para contribuir al goce efectivo de los derechos de las comunidades y personas afrodescendientes en Colombia.

Dirección General:

Dayana Blanco Acendra

Redacción y revisión:

María Fernanda Angulo Amortegui

Dayana Blanco Acendra

Lina María Cortés Muñoz

Comunicaciones y registro audiovisual:

Kendry Serrano

Walter Castro

Ilustraciones:

Walter Castro



Edición:

Ángel Unfried

Corrección:

Ignacio Mayorga

Laura Benítez Martínez

María Paula Hoyos

Diseño y diagramación:

Gabriel Henao

Asistencia de producción:

Andrea Páez

Impreso en Bogotá, Colombia – *Printed in Colombia*

Esta publicación fue apoyada por la Ford Foundation.

Copyright: el presente documento puede ser reproducido en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines no comerciales

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
OBJETIVO.....	10
HERRAMIENTAS PEDAGÓGICAS.....	10
DEFINICIONES.....	13
UNIDAD 1. COMUNIDADES NEGRAS Y DERECHOS TERRITORIALES.....	15
ACTIVIDAD. MI COMUNIDAD, MI TERRITORIO.....	17
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL TERRITORIO PARA LA COMUNIDAD NEGRA?.....	19
❗ PUNTOS CLAVE.....	19
UNIDAD 2. EL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN COLECTIVA Y SUS OBSTÁCULOS EN EL CARIBE.....	21
SOLICITUD DE TITULACIÓN.....	26
VISITA A LA COMUNIDAD.....	28
OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LOS DERECHOS TERRITORIALES EN EL CARIBE.....	30
LIMITACIONES A LA TITULACIÓN COLECTIVA.....	33
❗ PUNTOS CLAVE.....	36

UNIDAD 3. AFECTACIONES A LOS DERECHOS TERRITORIALES, SU PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN.....	37
3.1. AFECTACIONES TERRITORIALES.....	39
3.2. RUTA ÉTNICA DE PROTECCIÓN.....	41
3.3. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES.....	42
3.4. MEDIDAS CAUTELARES DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES.....	43
3.5. ACTUACIONES PARA SOLICITAR LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS TERRITORIALES POR LA COMUNIDAD.....	47
❗ PUNTOS CLAVE.....	50
¿CUÁLES SON LAS INSTITUCIONES QUE TIENEN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DE DERECHOS TERRITORIALES?.....	51
CONCLUSIONES.....	54
CAJA DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS.....	55
APLICABILIDAD DE CONVENIOS INTERNACIONALES.....	55
DERECHOS ÉTNICOS.....	56
CONFLICTO ARMADO. DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	57
DERECHO AL TERRITORIO, A LA PROPIEDAD COLECTIVA Y A LA CONSULTA PREVIA.....	58
DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, ENTRE ESTOS, LA TITULACIÓN COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS.....	63
REFERENCIAS.....	67
DECRETOS.....	67
LEYES.....	68
SENTENCIAS.....	68



AGRADECIMIENTOS

Queremos expresar nuestro agradecimiento por el compromiso y aporte al equipo de trabajo del proyecto, a María Auxy Díaz y a Abraham José Caraballo.

Este material pedagógico no habría sido posible sin el valioso apoyo de la Ford Foundation. Su compromiso con el desarrollo del proyecto y la defensa de los derechos humanos de las comunidades afrodescendientes ha sido esencial para continuar el camino del trabajo colectivo.



INTRODUCCIÓN

Ilex Acción Jurídica es una organización de la sociedad civil liderada por abogadas afrodescendientes, dirigida a impulsar estrategias de acción jurídica, comunicaciones e investigación social con enfoque interseccional para contribuir al goce efectivo de los derechos de las comunidades y personas afrodescendientes en Colombia.

Esta cartilla pedagógica está encaminada a contribuir a la formación en el reconocimiento, protección y defensa de los derechos territoriales, y se encuentra enmarcada en la línea de trabajo de derecho al territorio y justicia ambiental, que tiene por objeto, entre otros, fortalecer la línea de investigación, contribuir a la información disponible sobre formalización de derechos territoriales e identificación de las limitaciones para materializar dichos derechos en favor de las comunidades negras.

En ese marco, este *ABC de derechos territoriales y titulación colectiva* ofrece una presentación básica de los conceptos relacionados, al igual que identifica amenazas o vulneraciones a estos, mecanismos de protección y herramientas jurídicas que la comunidad puede implementar.

En este texto los/las lectores/as podrán encontrar elementos básicos para introducirse y conocer el tema de los derechos territoriales de las comunidades negras y su defensa. Así mismo, se identifican algunas dificultades para su formalización, específicamente en el Caribe, teniendo

en cuenta que esta región del país experimenta rezagos y retrasos con relación a los avances evidenciados en la región Pacífica.

Este documento se divide en tres unidades. En la unidad 1 se hace un recuento de conceptos y definiciones básicas; la unidad 2 presenta el paso a paso para su formalización haciendo énfasis en las etapas en las que la comunidad interviene de manera más activa, además de algunos obstáculos que se han identificado para la materialización de este derecho, aterrizados en casos específicos del Caribe, así como una breve reflexión sobre las implicaciones del covid-19 en el contexto actual. En la unidad 3 se presentarán las afectaciones territoriales en el marco del conflicto armado, los mecanismos para la protección y restitución formal, y material de los derechos territoriales. En este sentido, se hace referencia a otras actuaciones que pueden ser solicitadas en razón de la garantía de protección de los derechos territoriales por parte de las comunidades negras.

Se espera que esta cartilla sirva como herramienta práctica y accesible para fortalecer la formación de estas comunidades a fin de abordar el derecho al territorio, su exigencia, su garantía y protección.

OBJETIVO

Servir como instrumento pedagógico para consulta de los conceptos básicos relacionados con los derechos territoriales y herramientas legales para su exigencia, garantía y protección.

HERRAMIENTAS PEDAGÓGICAS

En esta cartilla encontrará herramientas pedagógicas que pretenden apoyar el aprendizaje de temas asociados a los derechos territoriales para comunidades negras, en particular aquellos relacionados con la titulación colectiva. Antes de abordar el texto, en esta sección encontrará una breve descripción, propósito y formas en las que se puede desarrollar.

ACTIVIDAD: ejercicio para afianzar conocimientos y/o propiciar reflexiones.

PUNTOS CLAVE: relación de datos importantes sobre la unidad que servirá para recordar lo captado.

REFLEXIÓN: pequeño texto casuístico orientado a aplicar lo aprendido.



DEFINICIONES

DERECHOS TERRITORIALES: grupo de derechos a los que ha hecho referencia el marco legal para las comunidades o grupos étnicos, entre ellos las comunidades negras, relacionados con la garantía de posesión, manejo, desarrollo y control de los territorios ocupados histórica y colectivamente o que han adquirido de otra forma las comunidades, y de los recursos naturales renovables existentes en estos en el marco de la autonomía y la autodeterminación. Estos derechos, de acuerdo con la Corte Constitucional (2012), son presupuesto de los derechos fundamentales de subsistencia de los grupos étnicos, la protección de la diversidad étnica y cultural, el derecho a la propiedad colectiva de las tierras y la consulta previa.

COMUNIDAD NEGRA: el artículo 2 de la Ley 70 de 1993 la define como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos.

OCUPACIÓN COLECTIVA: el artículo mencionado la describe como el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en

tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat y sobre las cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

PRÁCTICAS TRADICIONALES DE PRODUCCIÓN: el artículo 2 de la Ley 70 de 1993 las caracteriza como las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y su desarrollo autosostenible.

TITULACIÓN COLECTIVA: la Ley 70 de 1993 la define como la adjudicación de tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de la cuenca del Pacífico y zonas baldías, rurales y ribereñas del resto del país a las comunidades negras que las vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES: mecanismo administrativo y judicial que forma parte de la reparación integral de las comunidades víctimas del conflicto armado interno, que conduce a la restitución jurídica y material. Su finalidad es posibilitar el retorno de las comunidades a sus territorios de origen mejorando su situación socioeconómica en busca de garantizar condiciones de dignidad.



UNIDAD 1

COMUNIDADES NEGRAS Y DERECHOS TERRITORIALES

En esta primera unidad usted podrá conocer cómo ha sido la evolución de las normas relacionadas con las comunidades negras a partir del establecimiento de la Constitución Política de Colombia de 1991. Esto le permitirá comprender a qué nos referimos cuando hablamos de derechos territoriales, además de acercarse a las leyes principales que amparan a estas comunidades. Estar familiarizado con estas normativas es clave para poder velar por el respeto de los derechos de las comunidades negras.

La Constitución Política de Colombia de 1991 representó avances jurídicos para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, indígenas y demás grupos étnicos. Entre esos avances se destacan el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural (Art. 7); lenguas y dialectos (Art. 10); su protección (Art. 8); el derecho a la igualdad real y efectiva (Art. 13), y abrió la puerta para el reconocimiento del derecho a la titulación colectiva de las comunidades negras (Art. Transitorio 55).

El desarrollo legal y jurisprudencial de estas normas, que podrán ampliar en la caja de herramientas, ha permitido entender y profundizar el alcance de estos derechos, así como la noción de comunidad negra. La Corte Constitucional indicó, a través de su Sentencia T-422 de

1996, que la calidad de comunidad negra no depende de tener un territorio, consejo comunitario o estar organizada socioeconómicamente. La Sentencia C-169 de 2001, en interpretación del Convenio 169 de la OIT, indicó que quienes integran la comunidad negra serían quienes, desde el punto de vista objetivo, comparten rasgos culturales y sociales distintos de los demás y, desde el subjetivo, tienen conciencia de su pertenencia o identidad con el grupo étnico, reforzando el planteamiento de la Ley 70 de 1993. En la Sentencia C-864 de 2008 la Corte Constitucional reiteró el contenido de la Ley 70 de 1993, en el sentido de que la calidad de comunidad negra no dependía de su ubicación en el Pacífico colombiano.

En el marco de este reconocimiento de derechos, el derecho fundamental al territorio ha resultado trascendental para la defensa y supervivencia de las comunidades étnicas, específicamente negras, en Colombia. La Ley 70 de 1993, producto del ejercicio de movilización y exigibilidad de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (Proceso de Comunidades Negras [PCN], 1994), intentó responder a la búsqueda de soluciones estructurales a necesidades históricas de formalización de la tierra, reconocimiento de ocupación ancestral, protección de la diversidad y la cultura, entre otras.

La mayoría de las comunidades étnicas colombianas tienen permanencia histórica y han desarrollado una relación especial con el territorio. De acuerdo con el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los derechos territoriales de las comunidades étnicas se traducen en “poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen debido a la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma”. En su Sentencia T-188 de 1993, la Corte Constitucional indicó que los derechos territoriales son el presupuesto para la garantía de otros derechos

fundamentales de las comunidades étnicas, como son identidad cultural y autonomía, es decir, su integridad y pervivencia como grupo étnico.

ACTIVIDAD. MI COMUNIDAD, MI TERRITORIO

En el marco de esta actividad se trabajará la descripción de la comunidad negra en su territorio. Para esto, el cuadrado representará el territorio y en la parte superior, de acuerdo con lo que conoce, señalaremos la fecha desde la cual la comunidad lo habita. A continuación, con colores escriba sobre el cuadrado la siguiente información:

- ¿Dónde se ubicaron inicialmente las familias de la comunidad negra? ¿En qué lugar viven actualmente? Si se han trasladado, ¿cuáles fueron las razones del cambio de los lugares iniciales de ocupación colectiva? ¿Cómo se puede describir dicha ocupación?
- Referenciar los lugares en los cuales se han desarrollado las actividades económicas tradicionales del territorio (agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca). Lugares de importancia comunitaria o de aprovechamiento colectivo, relacionado con elementos culturales o espirituales.
- Lugares donde se ha identificado ocupación de terceros (ocupantes no étnicos) que no se reconocen como parte de la comunidad negra.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL TERRITORIO PARA LA COMUNIDAD NEGRA?

El territorio es la base fundamental para desarrollar su cultura, su vida espiritual, su integridad, su subsistencia económica y su cosmovisión (OIT, 2003). De allí que se entienda el territorio como derecho colectivo fundamental: no debe ser visto como un objeto de propiedad, sino como un elemento del ecosistema con el que interactúan quienes lo habitan. (Corte Constitucional, Sentencia T-009/13).

Por esto, la propiedad y ocupación de la tierra no se asumen de manera individual sino colectiva, y estas corresponden a su hábitat. El reconocimiento de los derechos sobre los territorios de las comunidades negras es un medio de conservación de la identidad como nación étnica y pluricultural, pues “sin el reconocimiento del derecho a la tierra, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son sólo reconocimientos formales” (Corte Constitucional, Sentencia T 188-1993).

! PUNTOS CLAVE:

- La Constitución Política de Colombia de 1991 representó un gran avance jurídico en el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural.
- Las comunidades negras tienen una relación especial con el territorio alrededor del cual desarrollan la vida. En consecuencia, este es necesario para su pervivencia como grupo étnico.



UNIDAD 2

EL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN COLECTIVA Y SUS OBSTÁCULOS EN EL CARIBE

En cumplimiento de la Ley 70 de 1993 se expidió el Decreto 1745 de 1995 sobre el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras, en el cual se establece el procedimiento para la titulación colectiva con el objetivo de formalizar la ocupación colectiva y la adjudicación del territorio, estableciendo su extensión y linderos. Este procedimiento, a diferencia del que hacen las personas que actúan individualmente, no requiere demostrar la explotación de la mayor parte de este territorio, sino su asentamiento histórico y su uso colectivo, que constituye su hábitat y en donde desarrollan sus prácticas sociales, culturales, espirituales, etc. El territorio es parte fundamental de la cultura de la comunidad y es el espacio en el que, de manera colectiva, velamos por preservar todas aquellas actividades que hacen de nosotros lo que somos.

Este proceso, contrario a lo que se había interpretado por mucho tiempo, pueden adelantarlos tanto las comunidades negras del Pacífico como las del resto del país que cumplan con las mismas condiciones. A continuación se detallan las etapas y se presentan los obstáculos¹

1 Suspensión en las actuaciones administrativas, pérdida de expedientes y la información así como el reproceso de los asuntos. Informe a la Corte Constitucional de la procuraduría delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras en los expedientes acumulados de tutela T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471.

que enfrentan las comunidades negras, especialmente las del Caribe, en el desarrollo de este procedimiento. Cabe aclarar que, aunque el decreto menciona al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), esta entidad fue reemplazada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y actualmente la competencia se encuentra en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), por lo cual mencionaremos esta última.

ETAPAS DE PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN COLECTIVA

Solicitud	El trámite de titulación colectiva da inicio formalmente con la solicitud que presenta la comunidad negra ante la Agencia Nacional de Tierras, de la cual se debe brindar un radicado a la misma entidad para su estudio y trámite. Dicha solicitud deberá cumplir exclusivamente los requisitos del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995 que describiremos más adelante.
Auto de apertura y la publicación de los avisos	Una vez radicada la solicitud, en un plazo no superior a cinco (5) días, la ANT ordenará mediante auto (documento escrito) admitirla e iniciar las diligencias administrativas de publicidad y aviso ² del inicio del trámite. No existen causales que justifiquen la demora en la definición frente a su inicio.
Visita a la comunidad	La visita a la comunidad es uno de los pasos esenciales de la titulación colectiva y corresponde a una actuación de la ANT. Esta entidad, acompañada por la comunidad, recorre el territorio y recauda la información del sujeto colectivo, ocupación colectiva, sus prácticas tradicionales, identidad cultural y relaciones particulares con el territorio que se pretende formalizar; también identifica la presencia de terceros en el territorio y la relación de estos con la tierra, entre otros. Esta visita deberá ser ordenada en un término que no exceda los sesenta (60) días contados a partir de la radicación de la solicitud.

² Forma de notificación que consiste en la fijación de un documento escrito en las oficinas de las entidades: Alcaldía Municipal, Inspección de Policía y la ANT, en un lugar destinado para información al ciudadano, que notifica (poner en conocimiento) el inicio del trámite o procedimiento administrativo de titulación colectiva, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al transcurrir cinco (5) días después de la fijación del aviso.

<p>Informe técnico de la visita</p>	<p>Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la visita la ANT deberá expedir un informe que contiene toda la información descriptiva técnica de la comunidad y su territorio. Este informe debe incluir un estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación, alternativas para solucionar los problemas de tenencia de tierra de los campesinos de escasos recursos económicos que resulten afectados con la titulación a la comunidad negra, otros aspectos que se consideren de importancia, conclusiones y recomendaciones.</p>
<p>Entrega del informe a la comunidad</p>	<p>El informe deberá ser presentado con copia a la comunidad, a través de su junta directiva, en un término no superior a treinta (30) días desde su expedición.</p>
<p>Trámite de las oposiciones</p>	<p>En caso de que se hayan presentado personas que crean tener derecho parcial o total sobre el territorio, como opositores a la pretensión de titulación, la ANT dará a conocer al/la representante legal de la comunidad negra solicitante los documentos y el escrito de quien presente oposición a la titulación, así como al procurador agrario, para que se pronuncien en el término de tres (3) días. Una vez agotado el traslado, la ANT tendrá el término de diez (10) días para decretar la práctica de pruebas a petición de las partes o de oficio. Una vez hayan sido practicadas las pruebas, la ANT procederá a resolver la oposición rechazándola, continuando con el proceso y ordenando la corrección en la solicitud de acuerdo con los hallazgos de la inspección ocular practicada en el marco de la oposición.</p>
<p>Verificación de procedencia legal</p>	<p>Recibido el informe la ANT verificará la procedencia legal de la titulación colectiva y fijará el negocio en lista (publicación) en sus oficinas por unos cinco (5) días y mediante auto ordenará enviar a la Comisión Técnica.</p>
<p>Concepto de Comisión Técnica</p>	<p>La Comisión Técnica, conformada por el Ministerio de Ambiente, la ANT y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), realizará una evaluación técnica de la solicitud, informe, plano, etc., y definirá la extensión y linderos del territorio a titular. Esta comisión tiene funciones de evaluación de las solicitudes y de delimitación del territorio que será otorgado.</p>

	<p>En este punto las solicitudes deben contar con la revisión del informe y del plano elaborado por el/la funcionario/a que realizó la visita o a la corrección de estos, producto de la resolución de la oposición, fijación en lista por el término de cinco (5) días y orden de remisión del expediente mediante auto por parte de la ANT.</p> <p>En caso de que sea necesario, la comisión podrá practicar pruebas o solicitar documentación adicional oficiando a las entidades que considere pertinente con el fin de emitir su concepto. Este deberá darse dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la remisión del expediente o la obtención de pruebas, y remitir las diligencias a la ANT.</p>
<p>Decisión de fondo</p>	<p>En un término no superior a los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto de la Comisión Técnica, mediante resolución, la ANT decidirá de fondo y motivadamente de manera positiva por cumplimiento de los requisitos o desfavorablemente en caso contrario. En la primera situación, la resolución contendrá: designación de la comunidad beneficiaria, ubicación, área y linderos del territorio que se titula a la comunidad negra; carácter y régimen legal de las tierras de las comunidades negras; nombre de terceros encontrados en el momento de la visita dentro del terreno que se titula; tiempo de posesión y tipo de explotación; indicación de las principales normas especiales que regulan la propiedad y administración de las tierras de las comunidades, así como las normas generales relacionadas con la conservación de los recursos naturales y demás que determinan la legislación ambiental y la Ley 70 de 1993. La decisión se notificará al/la representante legal de la comunidad negra y al procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, indicando los recursos de ley que proceden.</p>
<p>Publicación y registro</p>	<p>Las resoluciones que adjudican el territorio a las comunidades negras o, por el contrario, niegan la solicitud por incumplimiento de requisitos deben ser publicadas en el diario oficial y en un medio de comunicación de amplia difusión en ese territorio.</p> <p>Finalmente, dentro del término de diez (10) días, se remitirá la resolución a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos para que realice la anotación correspondiente. Esta oficina devolverá original y copia de la resolución a la ANT.</p>

Fuente: elaboración propia

INFOGRAFÍA N.º 1. PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN COLECTIVA

1

**Solicitud de
titulación colectiva**

2



**Actos
administrativos
y publicación
de avisos**

5 días hábiles desde la
radicación de la solicitud

3



Visita a la comunidad

Máximo 60 días contados desde la solicitud.

En caso de que el territorio esté habitado por dos o más comunidades se deberá realizar una concertación entre estos, para lo cual el término es de un mes.

En caso de no lograrse esta concertación, se conformará una comisión para definir por un término de 90 días.

4



**Rendición
del informe
técnico**

Máximo 30 hábiles
después de la visita.

5



**Entrega a representante
legal de la copia del
informe**

Máximo 30 después de haber
rendido el informe.

6



Oposiciones

Traslado por tres días
al representante
legal y al procurador.

El trámite de pruebas
de oficio son 10 días.
De no probarse
propiedad privada
y al ser rechazada
la oposición, se
continuará con el
procedimiento.

7



**Verificación
de requisitos,
fijación en lista y
envío a la CTM**

Fijación en lista
(aviso) por 5 días.

8

**Concepto
de la CTM**

30 días
después de
recibido el
expediente.



9



**Decisión de
la titulación
(Resolución)**

30 días después de
recibido el concepto.

10



**Publicación
y registro**

10 días de
publicidad e
inscripción en
registro.

Como se expone en la infografía anterior, el procedimiento cuenta con diez pasos, desde la solicitud de la comunidad hasta la publicación y registro del título colectivo. Se destaca que la participación de la comunidad negra en las etapas de solicitud de la titulación y la visita a cargo de la ANT son esenciales para su correcto desarrollo. Por tanto, abordaremos en mayor detalle dichas etapas y sus requisitos a continuación.

SOLICITUD DE TITULACIÓN

Es competente para presentar la solicitud ante la ANT el o la representante legal, contando con previa autorización de la asamblea general del consejo comunitario de la comunidad negra; de acuerdo con el Decreto 1745 de 1995, la solicitud deberá contar con cuatro anexos:

- 1.1. Copia del acta de elección de la junta del consejo comunitario
- 1.2. Constancia de registro expedida por el alcalde respectivo
- 1.3. Acta en la que la asamblea general autoriza al/la representante legal para presentar dicha solicitud
- 1.4. Un informe que debe atender los siguientes temas:

La descripción física del territorio: nombre de la comunidad o comunidades, ubicación, vías y medios de acceso; especificando departamento, municipio, corregimiento y veredas; la afirmación de ser baldío³ (si lo fuera) ocupado colectivamente por comunidades negras; la descripción general de los linderos con relación a los puntos cardinales, con su croquis respectivo, relacionando los

3 En la actualidad, los procesos de titulación colectiva se dan sobre otros tipos de predios, incluso de naturaleza privada en procedimientos que implican la dotación de tierras a las comunidades, como el caso del Consejo Comunitario Mango de la Púa II en el departamento de Bolívar, por tanto, no son exclusivamente de baldíos.

nombres de las personas o comunidades colindantes y una determinación aproximada del área; así como la composición física del área, señalando accidentes geográficos.

Antecedentes etnohistóricos: narración histórica de cómo se formó la comunidad, cuáles fueron sus primeros pobladores, formas de organización que se han dado y sus relaciones socioculturales.

Organización social: relaciones de parentesco y formas de organización interna de la comunidad.

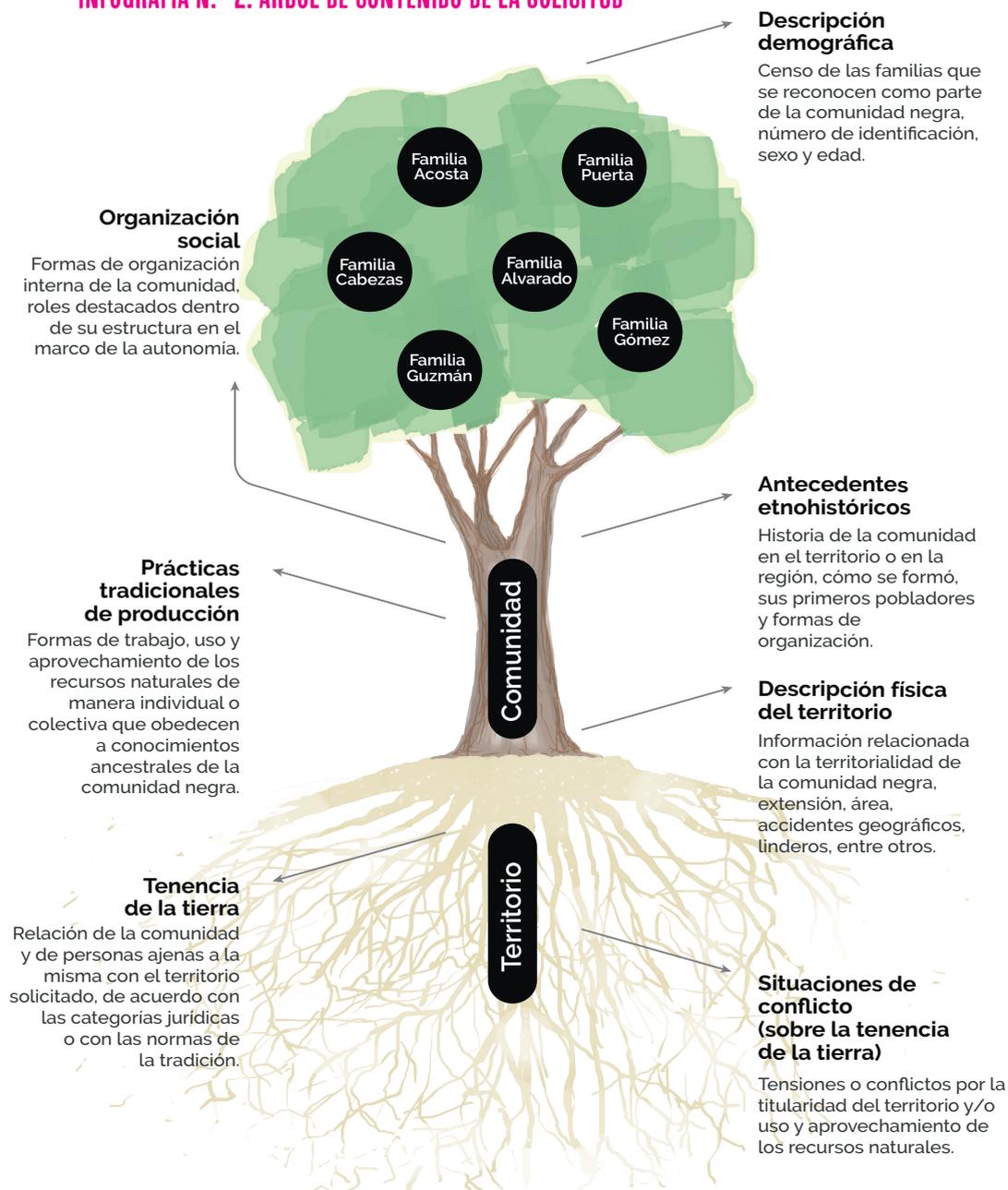
Descripción demográfica de la comunidad: nombre de las comunidades beneficiarias y estimativo de la población que las conforman (censo).

Tenencia de la tierra dentro del área solicitada: tipo de tenencia de personas de la comunidad y formas de tenencia de personas ajenas a la misma, si se reconocen títulos de naturaleza privada de terceros y/o ocupantes no étnicos en el territorio.

Situaciones de conflicto: problemas que existan por territorio o uso y aprovechamiento de los recursos naturales, indicando sus causas y posibles soluciones.

Prácticas tradicionales de producción: formas de uso y aprovechamiento individual y colectivo de los recursos naturales; formas de trabajo de los integrantes de la comunidad, y otras formas de uso y apropiación cultural del territorio.

INFOGRAFÍA N.º 2: ÁRBOL DE CONTENIDO DE LA SOLICITUD



Fuente: elaboración propia.

Construir una solicitud de titulación requiere de la participación de toda la comunidad para reconstruir la memoria colectiva y plasmar los detalles considerados relevantes, especialmente los relacionados con las prácticas de ocupación colectiva, la relación particular de la comunidad y el territorio, en términos de identidad cultural y la garantía de pervivencia del grupo étnico.

La ANT también podrá iniciar de manera oficiosa el proceso, solicitando el informe referido a la comunidad negra y oficiando a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Narp) del Ministerio del Interior, al Instituto Colombiano de Antropología y a la comisión consultiva departamental o regional respectiva, con el fin de que presten su colaboración en la elaboración del contenido de la solicitud.

VISITA A LA COMUNIDAD

Una vez efectuada la publicación de la solicitud, en un plazo no superior a diez (10) días, la autoridad competente de la ANT expedirá resolución ordenando que se realice una visita a la comunidad negra e indicando los/las funcionarios/as que la realizarán y una fecha que no podrá exceder los sesenta (60) días contados a partir de la radicación de la solicitud.

La resolución se notificará personalmente a la/el representante legal del consejo comunitario interesado, a la procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y a la/el representante legal de otras comunidades étnicas involucradas, cuando se identifique que están relacionados con el territorio a formalizar. Esta se considerará una actuación de mero trámite, por tanto, no es procedente recurso de apelación o reposición.

La decisión se notificará por edicto, el cual deberá contener la naturaleza del trámite administrativo, el nombre de la comunidad solicitante, la denominación, ubicación, linderos y colindantes del bien solicitado en titulación, así como la fecha señalada para la práctica de la visita.

El edicto se fijará en un lugar visible y público de la ANT, de la alcaldía municipal y del corregimiento o inspección de policía, por un término de cinco (5) días hábiles, que se comenzarán a contar desde la primera hora hábil del respectivo día que se fije y se retirará al finalizar la hora laborable cumplidos los cinco días hábiles correspondientes.

Esta visita tendrá como fin: (i) delimitar el territorio susceptible de titularse; (ii) recopilar la información sociocultural, histórica y económica del grupo en estudio; (iii) realizar el censo de la población negra que incluya familias y personas por edad, sexo y tiempo de permanencia en el territorio; (iv) determinar terceros ocupantes del territorio dentro de las tierras de las comunidades negras, señalando: ubicación, área, explotación, tiempo de ocupación y tenencia de la tierra; y (v) concertar con los/las habitantes de la zona la delimitación de las tierras de las comunidades negras.

Cuando el territorio está habitado por otra comunidad negra o grupo étnico se deberá llevar a cabo una concertación en un término no superior a un mes, suscribiendo un acta que deberán firmar los/las representantes legales de la comunidad negra solicitante y de la otra comunidad negra o grupo étnico habitante, así como los/las funcionarios/as involucrados/as en el proceso. En caso de que no se logre acuerdo entre las comunidades involucradas se conformará una comisión mixta con representantes de las comunidades y sus organizaciones, la ANT, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Narp) del Ministerio del Interior y, cuando sea pertinente, la Dirección de Asuntos Indígenas, para que en un término no superior a noventa (90) días se proceda a definir la delimitación del respectivo territorio.

Como resultado de esta visita se realizará un informe técnico en el cual se definirá el marco de las conclusiones y recomendaciones, y la viabilidad de la titulación colectiva de la comunidad negra. Es un insumo necesario para verificar la procedencia de la titulación colectiva, que

dará paso a la evaluación y al concepto de la Comisión Técnica, como requisito previo a la emisión de la resolución que adjudica y titula el territorio en calidad de tierras de las comunidades negras.

Los términos mencionados anteriormente no han sido cabalmente atendidos en los procesos de reconocimiento de derechos territoriales y formalización de tierras para las comunidades negras. Es así como han sido objeto de estudio en la Corte Constitucional, de conformidad con acciones de tutela presentadas por las comunidades por violación del debido proceso en el trámite de titulación colectiva y en otros procedimientos agrarios, como es el caso de los consejos comunitarios del río Naya y Orika que se exponen en la caja de herramientas. Adicionalmente, estos términos pueden haberse visto afectados aún más en los años 2020 y 2021 debido a la pandemia del covid-19, a causa de las limitaciones de movilidad para realizar las visitas técnicas e incluso la extensión en los términos para responder a solicitudes de información y derechos de petición introducidas por el Decreto 491 de 2020.

OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LOS DERECHOS TERRITORIALES EN EL CARIBE

Después de casi 26 años, la titulación colectiva de los territorios de las comunidades negras tiene notables avances en el Pacífico, pero pocos logros para el caso del Caribe colombiano, presentando dilaciones injustificadas debido a la poca capacidad institucional de las entidades agrarias que se han encargado de la tarea con enfoque étnico e incluso las limitaciones fiscales del Estado para garantizar los derechos territoriales de las comunidades negras. Así como existe tensión sobre los territorios por proyectos económicos endógenos, el racismo estructural impide el acceso a los servicios por parte de las comunidades negras; además del conflicto armado interno, causante de acciones de despojo y abandono de las comunidades rurales mayoritariamente, entre estas la comunidad negra, elementos fundamentales para entender el problema.

Los obstáculos incrementan en la región Caribe, pues, de acuerdo con Duarte *et al.* (2020), antes de la Constitución de 1991, en la región se conformaron grupos en los que se cuestionaba la política, la discriminación, la desigualdad y la identidad étnico-racial, pero estos grupos fueron obviados en la Constitución, a partir de lo cual el Pacífico se convirtió en el referente único y limitado de dónde y cómo son las comunidades negras. Así, en la redacción del Artículo 55 de la Constitución solo se consideraba a las comunidades negras asentadas en el Pacífico. Por tanto, desde ese momento fue necesario desplegar acciones para el reconocimiento de las comunidades establecidas en otras zonas del país, lo que dio pie a la promulgación de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, la ley continuaba siendo estrecha en sus definiciones para reconocer a todas las comunidades negras, además de que las limitaba a zonas rurales para efectos de titulación colectiva y desconocía la interculturalidad a la que se han expuesto algunas de estas.

Hernández (2020) expone que en el Caribe no hay una sistematicidad en la titulación, pero sí en el despojo. La autora identifica elementos de esta estrategia, como son: desvirtuar la posesión, criminalizar a la población y presentarla desligada de la protección del medioambiente y, en cambio, es determinada como incapaz de autogestionarse, adaptarse a cambios, especialmente los climáticos, tipificando a los integrantes de la comunidad como ocupadores de alto riesgo, etc. Así, quienes tienen intereses económicos en el territorio se presentan como protectores del medioambiente.

De otro lado, Durán *et al.* (2021) exponen las falencias y paquidérmica gestión de la ANT de acuerdo con los reportes de los organismos de control. También indican que los territorios étnicos se ven amenazados por proyectos turísticos y que los sectores económicos y el Gobierno no reconocen el carácter de derecho de la consulta previa, sino que lo rebajan a un trámite u obstáculo para sus intereses.

De igual forma, muestran cómo las comunidades negras, indígenas y campesinas han adoptado estrategias (minga, peregrinación y guardias cimarronas e indígenas) para exigir sus derechos y defender sus territorios, especialmente en el marco del confinamiento de 2020. A ello se suman las propuestas normativas pendientes de tramitación y las normas aprobadas que les benefician, pero que no logran resolver los problemas estructurales.

LIMITACIONES A LA TITULACIÓN COLECTIVA

De acuerdo con la Ley 70 de 1993 y su Decreto reglamentario 1745 de 1995, no serán susceptibles de titulación colectiva: los bienes de uso público, las áreas urbanas de los municipios, los recursos naturales renovables y no renovables, las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos, el subsuelo, los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936, las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional, áreas del sistema de Parques Nacionales, los baldíos que hubieren sido destinados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, previo cumplimiento de la legislación ambiental vigente, los baldíos que constituyan reserva territorial del Estado (Decreto 2664 de 1994, art. 9º, literal d), los baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat (Ley 160 de 1994, art. 69, inciso final), y las reservas indígenas y los territorios tradicionales utilizados por pueblos indígenas nómadas y seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura que se hallaren ubicados en zona de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994 (Ley 160 de 1994, art. 85, parágrafos 5 y 6).

No obstante, la Corte Constitucional (2012) posibilitó la titulación de islas, como es el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Islas del Rosario, Orika.

Este debate tuvo como punto de partida el derecho a la subsistencia como presupuesto necesario para la protección de la diversidad étnica y cultural⁴ (derecho autónomo y susceptible de protección independiente) del que trata el artículo 7° superior, y el derecho a la consulta previa, los cuales presentan una directa conexión con el derecho a la propiedad colectiva de la tierra (territorios). Este último, de carácter fundamental, nace en Colombia en 1967 con el convenio 107 de la OIT que, en cuanto a la existencia de la comunidad establece que se encuentra estrechamente ligada a la posibilidad de seguir desarrollando sus formas tradicionales de producción y de constituir su espacio natural.

A pesar de tratarse de un baldío reservado solicitado en titulación colectiva, respecto al caso Orika, que a juicio del Incoder presentaba una presunta imposibilidad jurídica para su adjudicación a la comunidad negra, al surtir el examen de la Corte Constitucional (2012) se concluyó en la Sentencia T-680 de 2012 que, en casos como este, se deberá tener en cuenta:

Si existen restricciones derivadas de la vigencia de normas jurídicas de carácter legal que impidan la plena efectividad de los derechos fundamentales de una comunidad étnica, y con ello la cabal observancia de la Constitución Política, se haría necesario que en aplicación de su artículo 4° se remuevan tales obstáculos, aplicando preferentemente las disposiciones superiores (p. 59).

Este planteamiento proyecta viables las titulaciones en las cuales se aducen restricciones legales, como es el caso de playones y sabanas.

4 El derecho a la integridad étnica y cultural se refiere a la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como a la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa; es decir, todos aquellos aspectos que la hacen diversa frente al grupo que podría definirse como predominante (Corte Constitucional, 2012, p. 34).

De otro lado, la titulación de comunidades negras en el Caribe actualmente cuenta con 5991,6019 hectáreas formalizadas entre 2011 y 2021. Dicha formalización no solo obedece⁵ a la titulación de baldíos, sino también a los procesos de dotación por compra de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras; entre estos casos registrados tenemos a los Consejos Comunitarios del Mango de la Púa II, el cual fue titulado en el departamento de Bolívar mediante la Resolución de 20 de enero de 2021 con un área de 200,7542 hectáreas, y Tucurinca, ubicado en la zona bananera del Magdalena, con un área de 351,1800 hectáreas, titulado el 23 de junio de 2020.

La extensión de los territorios formalizados en el Caribe difiere de las cifras que encontraríamos en el Pacífico, donde los territorios superan la dimensión municipal, como por ejemplo Acadesan, que tiene derechos territoriales formalizados en cinco municipios de Chocó y donde se reconoce la existencia de 72 comunidades asociadas, con 683.591, 3753 hectáreas, siendo el segundo consejo comunitario más grande de Colombia.

En el Caribe encontramos el Consejo Comunitario Ma-kankamaná de la comunidad de San Basilio de Palenque, en Bolívar. El caso de mayor extensión con 3353, 9967 hectáreas, que representa el 57% del área titulada en la región. El Palenque de la vereda Las Trescientas en Galapa, Atlántico, es el de menor área titulada, con 18, 2719 hectáreas.

En la actualidad, de acuerdo con la información suministrada por la ANT bajo el radicado 20215001394931, existen 163 solicitudes de titulación pendientes de resolverse en el Caribe colombiano, con corte al 6 de octubre de 2021, excluyendo el caso del Consejo Comunitario Ma-kankamaná de San Basilio de Palenque. Estas corresponden al 40,9% del total nacional, del cual apenas la mitad (82) se encontraban en el plan de acción 2021.

5 Dicha cifra con corte a octubre de 2021, con base en la consulta de los datos abiertos de Consejos Comunitarios de la ANT y los datos abiertos del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana.

Finalmente, del total de las solicitudes a cargo de la ANT de comunidades negras en el Caribe colombiano, 80 casos se encuentran en estado preliminar o corresponden a una solicitud incompleta. Es decir que el 80,6 % del total de las solicitudes no han iniciado el trámite. Al comparar estos datos del Caribe en octubre de 2021 con el total nacional de solicitudes incompletas reportadas a octubre de 2020, las cuales sumaban 94 casos, la situación de casos sin iniciar formalmente el trámite de titulación en el Caribe representa el 80 % en el ámbito nacional.

Teniendo en cuenta la crisis social y económica provocada por el covid-19 en Colombia y el impacto que ha tenido sobre los distintos grupos poblacionales y el cumplimiento de las funciones de las instituciones oficiales, es preciso que se estudien a profundidad los efectos negativos de la pandemia en el cumplimiento de los términos y en la garantía de los derechos territoriales de las comunidades negras.

① PUNTOS CLAVE:

- El proceso de titulación colectiva pretende formalizar la ocupación colectiva de la tierra por las comunidades negras, adjudicando la propiedad a estas.
- Existen varios obstáculos para el acceso a la tierra de las comunidades negras, como son: estatales, intereses económicos, conflicto armado, entre otros.
- Las comunidades negras del Caribe presentan retrasos en el avance de la titulación colectiva con respecto a las del Pacífico. Por tanto, se considera un escenario de menor garantía de los derechos para estas comunidades.



UNIDAD 3

AFECCIONES A LOS DERECHOS TERRITORIALES, SU PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN

En esta unidad se pretende dar a conocer las afectaciones a los derechos territoriales que enfrentan las comunidades negras y afrocolombianas en el marco del conflicto armado. Del mismo modo, abordaremos algunos mecanismos de protección y restitución a los cuales podemos acceder como comunidad, reflexionando sobre el enfoque diferencial que deben tener las medidas que se adopten a favor de las comunidades negras. Finalmente, describiremos de manera corta otras actuaciones que pueden ser solicitadas en razón de la garantía de protección de los derechos territoriales. Esta unidad ayudará a tener un mayor conocimiento sobre cómo pueden vulnerarse los derechos territoriales y, sobre todo y más importante, qué podemos hacer para proteger los mismos.

Antes de ampliar lo anterior, proponemos reflexionar en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo han sido afectadas diferencialmente en sus derechos territoriales las comunidades negras por el conflicto armado?
- ¿Cómo ha impactado el desplazamiento forzado a las comunidades negras?

Teniendo en mente sus respuestas a las preguntas anteriores, responda las siguientes:

- ¿Cómo sería una protección y reparación con enfoque diferencial étnico⁶?
- ¿Qué diferencias deberían existir en la respuesta estatal a las comunidades negras víctimas del conflicto armado?

Las comunidades negras y afrocolombianas han sido afectadas diferencialmente por el conflicto armado. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2021), las personas afrocolombianas⁷ representaban el 45 % de las víctimas de desplazamiento masivo y eventos de acciones armadas, de un total de 64.860 personas desplazadas entre enero y octubre de 2021. Sin embargo, el desplazamiento forzado es solo uno de los daños que han padecido dichas comunidades, el cual se encuentra relacionado con el abandono de los territorios, siendo reconocido como una afectación directa a sus derechos territoriales.

Además de lo anterior, uno de los factores que inciden en el desplazamiento forzado es la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de los actores armados que amenazan a la población

6 El enfoque étnico-racial parte de precisar alternativas de respuesta a las necesidades de la población étnica y racialmente diferenciada para que se pueda no solo analizar las problemáticas que les afectan, sino también generar acciones que garanticen el ejercicio de derechos individuales y colectivos, a la vez que se pueda responder a aquellos que han sido vulnerados. En ese sentido, el enfoque étnico-racial es al tiempo una metodología de análisis y un instrumento para la comprensión de situaciones que atraviesan a las poblaciones negras. Igualmente, este enfoque puede entenderse como una herramienta para el diseño de acciones integrales para la superación de las limitaciones que se identifiquen en dicho análisis, teniendo en cuenta las condiciones específicas, históricas, espaciales y temporales que pretenden ser atendidas con acciones determinadas. Borrador del texto: Análisis de la política fiscal como instrumento para alcanzar la justicia racial en Latinoamérica. Ilex Acción Jurídica.

7 Entiéndase incluidas a las comunidades negras toda vez que los organismos internacionales no tienen en cuenta dicha distinción.

afrodescendiente para abandonar sus territorios (Corte Constitucional, 2009), de ahí la necesidad de protección por mecanismos administrativos a cargo del Estado y sus instituciones.

A pesar de ello, es necesario señalar que los grupos étnicos son sujetos de especial protección y tienen derecho a que se tenga en cuenta su situación de vulnerabilidad y afectación por el conflicto armado. A continuación expondremos las afectaciones territoriales reconocidas por la jurisprudencia y el Decreto Ley 4635 de 2011.

3.1. AFECTACIONES TERRITORIALES

Son consideradas de acuerdo con el marco normativo como las acciones vinculadas directa o indirectamente al conflicto armado interno, en la medida en que estas causen abandono, confinamiento y despojo del territorio, así como otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos colectivos sobre este, de conformidad con los usos y costumbres por parte de la respectiva comunidad.

Son materialización de afectaciones territoriales:

3.1.1. ABANDONO: cuando con ocasión al conflicto armado interno se genera pérdida del acceso o disfrute de los lugares y espacios de uso y aprovechamiento colectivo e individual por parte de los/las integrantes de la comunidad.

3.1.2. CONFINAMIENTO: es una forma de abandono, ya que restringe o limita a la comunidad y al/la individuo/a el uso y el goce de la totalidad del territorio.

3.1.3. DESPOJO: cuando con ocasión al conflicto interno se produce apropiación total o parcial ilegal del territorio, de los recursos naturales, culturales o de ambos, para sí o para un/a tercero/a, empleando para ello medios ilegales.

También se consideran despojo aquellos negocios jurídicos o actos administrativos que, celebrados o dictados con ocasión del conflicto armado interno, generen afectaciones territoriales y daños a la comunidad.

3.1.4. OTRAS FORMAS DE LIMITACIÓN AL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS: son limitaciones al uso, goce y disposición de las comunidades de sus derechos territoriales, de acuerdo con sus costumbres o sus derechos propios, que se relacionan con las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado y los factores subyacentes.

Frente a la regulación de protección y restitución de tierras despojadas se tiene un desarrollo normativo que comenzó con la Ley 389 de 1997. Posteriormente, la Corte Constitucional, en su Sentencia T- 025 de 2004, declaró estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento y ordenó adoptar medidas para su superación y, mediante el Auto 005 de 2009, indicó que el estado de cosas inconstitucional se mantenía, reconociendo la afectación diferencial del desplazamiento a grupos étnicos y ordenando, entre otras cosas, expedir reglamentación al respecto con enfoque étnico y mecanismos de protección, el hoy Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta).

Adicionalmente, en 2011 se expidió la Ley 1448, conocida como Ley de Víctimas, con la cual se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De manera análoga se emitió el Decreto Ley 4635 de 2011, en el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Finalmente, mediante el Decreto 2365

de 2015, se liquidó al Incoder y se trasladó parte de sus competencias a la ANT.

El desarrollo normativo descrito ha creado mecanismos administrativos y mixtos (administrativos-judiciales) para la protección y restablecimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, los cuales abordaremos a continuación.

3.2. RUTA ÉTNICA DE PROTECCIÓN

La protección preventiva de territorios de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, cuando están interesadas, se tramita por una solicitud ante el Ministerio Público, mediante un formulario único de protección de derechos territoriales étnicos, el cual será remitido posteriormente para su valoración al Ministerio del Interior, competencia que viene desde el Auto 005 de 2009.

El ministerio está encargado de la valoración y adopción de la decisión —la cual deberá ser motivada— que definirá la protección preventiva o no del territorio, y que será notificada al/la representante del consejo comunitario. Entre las posibles medidas de protección administrativa se encuentran competencias a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (Orip), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT).

Esta última, en calidad de administradora del Rupta, procederá a anotar la medida de protección respectiva y expedir las constancias a las autoridades administrativas, judiciales o las comunidades que lo requieran para efectos probatorios de los trámites legales que adelanten con el propósito de contribuir.

Es importante mencionar que, dentro del análisis para la activación de este mecanismo administrativo, se realiza la verificación del proceso de formalización del territorio afectado, ya sea que cuente con

título colectivo o que se encuentre en trámite la solicitud de este ante la Agencia Nacional de Tierras. Ejemplo:

Un grupo armado al margen de la ley ingresa al territorio colectivo, se establece transitoria o permanentemente y no permite a la comunidad negra El Sol habitar, ocupar, desarrollar actividades económicas, sociales o espirituales en algunos sectores de su territorio ni salir de allí.

3.3. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

La restitución de derechos territoriales es un proceso de dos etapas, administrativa y judicial, que pueden adelantar las comunidades negras, en el cual se deben demostrar afectaciones territoriales probando el nexo causal de dicha afectación con el conflicto armado y que haya sucedido a partir del primero de enero de 1991, reglamentado por el Decreto Ley 4635 de 2011.

La etapa administrativa inicia con la presentación de la solicitud, la cual debe focalizarse, luego se realizan estudios preliminares, se caracterizan las afectaciones territoriales, se elabora y adopta un informe de esa caracterización y se inscribe el territorio en el registro de tierras despojadas. Una vez agotada esta instancia, se procede a la solicitud/demanda ante la autoridad judicial para que, luego de admitida, se resuelvan las oposiciones si las hubiere, se adelante incidente de conciliación en caso de ser necesario, se decreten y practiquen pruebas y se falle de fondo restituyendo los derechos.

Son susceptibles de los procesos de restitución: (i) las tierras de las comunidades, (ii) las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de tierras de comunidades, (iii) las tierras de ocupación histórica o ancestral que las comunidades conservaban, colectiva o individualmente, antes del 31 de diciembre de 1990,

(iv) las tierras comunales de grupos étnicos, (v) las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de tierras de comunidades por decisión judicial o administrativa nacional o internacional en firme, (vi) las tierras adquiridas por Incoder en beneficio de comunidades de las que es titular el Fondo Nacional Agrario, y (vii) las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios de las comunidades, por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades que deben ser tituladas en calidad de tierras de las comunidades.

3.4. MEDIDAS CAUTELARES DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

El proceso de restitución contempla la posibilidad de tramitar ante los jueces especializados de restitución de tierras medidas cautelares para la protección de los derechos territoriales de las comunidades. En caso de gravedad o urgencia, o cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, esta podrá solicitarse en cualquier momento.

En este supuesto, las autoridades de las comunidades, sus representantes, el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrán solicitar la adopción de dichas medidas de carácter preventivo ante el/la juez/a civil especializado/a en restitución de tierras despojadas y abandonadas, para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas y sus territorios.

Los jueces tienen autonomía y autoridad para ordenar medidas cautelares con la finalidad de proteger un territorio. Entre estas, pueden ordenar que se detengan o se suspendan situaciones jurídicas o de hecho que puedan afectar los derechos mientras se culmina el proceso de restitución. De ser negadas las solicitudes de las medidas por el juez/a, se cuenta con un término de cinco días para presentar un recurso en contra de esta decisión.

ETAPAS DE PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

<p>Solicitud</p>	<p>La puede presentar el/la representante legal del consejo comunitario; (ii) las juntas de los consejos comunitarios o sus integrantes, de acuerdo con las normas especiales que regulan la materia; (iii) organizaciones de víctimas del territorio afectado; (iv) cualquier miembro de la comunidad del territorio afectado; (v) la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas de oficio; (vi) la Defensoría del Pueblo; (vii) podrán presentar la solicitud o coadyuvar las consultivas en sus instancias nacional, departamental y distrital.</p> <p>Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, la URT iniciará los trámites para establecer qué territorios deben focalizarse para intervenir.</p>
<p>Focalización de casos</p>	<p>La URT, con fundamento en criterios de vulnerabilidad, afectación y seguridad, decidirá sobre la focalización por un acto administrativo motivado.</p>
<p>Estudio preliminar</p>	<p>Se lleva a cabo el recaudo de información básica de la comunidad de fuentes institucionales, comunitarias, organizaciones de la sociedad civil, entre otras, con la finalidad de verificar los hechos que fundamentan la solicitud, y, con base en estos, recomendar sobre la solicitud de medidas cautelares, solicitar la adopción de medidas de protección y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales.</p> <p>El término para este estudio son dos meses contados a partir de la focalización.</p>
<p>Medidas cautelares para la protección de los derechos territoriales de las comunidades</p>	<p>Para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas y sus territorios como resultado de derechos vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, se podrán solicitar medidas cautelares ante un Juez/a Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras.</p> <p>Esta solicitud puede ser presentada por las autoridades de las comunidades, sus representantes, el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ante el/la Juez/a Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, en cualquier tiempo, la cual deberá ser resuelta por el juez en el término de treinta (30) días hábiles siguientes.</p>

<p>Caracterización de afectaciones</p>	<p>Tiene por objeto identificar las afectaciones y daños a través de un proceso de participación promovido y garantizado por la Unidad de Restitución con las autoridades propias de la comunidad, a fin de elaborar un informe de caracterización que permita desarrollar los procesos de restitución. El plazo es de sesenta (60) días, que se pueden ampliar a 120 en total.</p> <p>En caso de que se identifiquen conflictos territoriales intra o interétnicos relacionados con el proceso administrativo, se garantizarán las condiciones para propiciar que, en un plazo máximo de dos (2) meses, estos sean resueltos de acuerdo con las normas y procedimientos propios de las comunidades.</p>
<p>Inscripción en el Registro de Tierras Presuntamente Abandonadas Despojadas Forzosamente</p>	<p>Se inscribirá el respectivo territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente cuando en el informe de caracterización se concluya la existencia de daños y afectaciones territoriales; en caso contrario, será objeto de negación dicha inscripción, la cual podría ser demandada por el solicitante o la Defensoría del Pueblo ante el tribunal contencioso administrativo.</p>
<p>Proceso Judicial-Sentencia 6.1. Demanda 6.2. Oposiciones 6.3. Pruebas y 6.4. Fallo</p>	<p>Busca el reconocimiento de las afectaciones y daños al territorio para la recuperación del ejercicio pleno de sus derechos territoriales vulnerados en el contexto del conflicto armado interno, así como resolver oposiciones. El fallo o sentencia deberá decidir de manera definitiva las pretensiones, las oposiciones y las solicitudes de los terceros.</p>
<p>Cumplimiento de la Sentencia – Posfallo</p>	<p>Se considera la etapa de cumplimiento de la sentencia, en la que se materializan las acciones de restitución jurídica y material. La URT tiene a cargo el monitoreo y la Procuraduría de Restitución, el seguimiento.</p>

Fuente: elaboración propia.

INFOGRAFÍA N.º 3: PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES



1

Solicitud

Pasados 3 días hábiles a la radicación, deberá iniciar el trámite.



2

Focalización de casos

La URT estudia las solicitudes de las comunidades y focaliza territorios a intervenir; la comunidad deberá ser informada de manera permanente sobre la priorización o no de su caso.



3

Estudio preliminar

La URT tiene 60 días contados a partir de la focalización del caso respectivo para realizarlo.



4

Caracterización de afectaciones territoriales

60 días a partir de la presentación del estudio preliminar, los cuales se pueden ampliar a 120 días en total.



5

Inscripción en el registro de tierras presuntamente abandonadas o despojadas forzosamente

Este es un requisito para presentar la demanda de restitución; es posible que cuando el informe de caracterización se concluya haya daños y afectaciones territoriales.

6

Proceso judicial - sentencia. Este proceso consta de los siguientes pasos:

1. Demanda
2. Oposiciones
3. Presentación de pruebas
4. Fallo



La URT tiene 60 días para presentar la demanda una vez realizada la inscripción del territorio en el registro de tierras.

7

Cumplimiento de la sentencia - posfallo

Máximo 2 años a partir de la sentencia de restitución.



*Nota: Este procedimiento si bien no requiere consulta previa, si debe acoger el principio de concertación con las comunidades y sus instancias de representación.

Fuente: elaboración propia.

3.5. ACTUACIONES PARA SOLICITAR LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS TERRITORIALES POR LA COMUNIDAD

También existen mecanismos que pueden ser promovidos por las autoridades de la comunidad, sus instancias de representación y cualquier persona perteneciente a un grupo étnico, en cualquier circunstancia, para que se adopten medidas que protejan sus derechos étnico territoriales.

Aquí algunos de ellos:

3.5.1. Derecho de petición: De conformidad con la Constitución Política y la Ley 1755 de 2015, es una prerrogativa de toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades, particulares con funciones públicas, personas naturales de quien se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación esta se halle ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario; por motivos de interés general o particular, y otorga el compromiso de obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma, estas pueden ser verbales o escritas. Los términos de respuesta se han establecido de acuerdo con el tipo de solicitud y, en el marco de la crisis social y económica provocada por el covid-19, se emitió el Decreto 491 de 2020⁸ por el cual se extendieron dichos términos. No obstante, no es aplicable tal extensión cuando se trata de peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Si para el/la funcionario/a no es posible dar respuesta en el término señalado, deberá indicar al/la peticionario/a el motivo y la fecha de respuesta, que no podrá superar el doble del término previsto.

8 El proyecto de Ley 473 de 2021, aprobado por el Congreso, que pretendía el restablecimiento de los términos, fue objetado por el presidente Iván Duque alegando inconveniencia.

Miremos el siguiente ejemplo de aplicación:

La comunidad negra El Sol presentó solicitud de titulación de su territorio colectivo hace cinco años, de acuerdo con las especificaciones del Decreto 1745 de 1995. Sin embargo, a la fecha no se les ha notificado el auto por medio del cual se da apertura al procedimiento y tampoco conocen que se haya ordenado la publicación de avisos prevista en el artículo 21 del decreto. Por lo anterior, una persona miembro de la comunidad eleva un derecho de petición a la Agencia Nacional de Tierras con el fin de obtener información del estado de la solicitud, copias del expediente y celeridad en caso de encontrarse en curso el proceso.

3.5.2. Acción de tutela: La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es un mecanismo que puede garantizar la protección de esos derechos fundamentales vulnerados o amenazados por terceros. Esta herramienta puede ser presentada por cualquier integrante de la comunidad, sin requerir de la representación de un abogado/o, ante un/una juez/a de la república, quien en el término de diez (10) días hábiles resolverá de fondo.

En caso de grave afectación a la integridad étnica y cultural, o de riesgo para la vida misma de las comunidades, se podrá solicitar al/a la juez/a una “medida provisional” para que, en tal situación, ordene de manera preventiva acciones o suspensión de actuaciones de inmediato cumplimiento, con la finalidad de evitar el riesgo inminente de daño o afectación al derecho fundamental que, de ocurrir no sea posible repararlo (perjuicio irremediable).

La comunidad negra Alborada conoció que después de ocho años de haber radicado la solicitud de titulación colectiva de su territorio, no se ha emitido auto de apertura del respectivo proceso, pues el estado de la solicitud es ‘incompleta’. Sin embargo, hasta la fecha, la comunidad nunca ha sido requerida para completar la misma y los documentos que la ANT refiere faltantes fueron entregados oportunamente como anexos a la solicitud. Por lo anterior, la representante legal del Consejo Comunitario interpone acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras para que sea amparado su derecho al debido proceso. Esto, pues en atención a la valoración de la razonabilidad el plazo, la complejidad del asunto, la actividad procesal de los accionantes y la situación de los accionantes, de acuerdo con las Sentencias T-909 de 2009 y SU – 213 de 2021, se estaría vulnerando el derecho al debido proceso administrativo en los procedimientos especiales agrarios para la comunidad negra.

3.5.3. Denuncia penal: Cuando se presentan hechos que se cree constituyen delitos contra los derechos territoriales y demás de la comunidad negra (desplazamiento forzado, invasión de tierras, invasión de tierras de especial importancia ecológica donde se ubican las poblaciones, apropiación ilegal de baldíos de la nación objeto de titulación colectiva⁹, así como su financiación, etc.), la víctima, o cualquier persona, puede comunicar los hechos de manera verbal o escrita en la inspección de policía o instalaciones de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, procurando brindar información detallada. En ningún caso se podrá rechazar la denuncia por desconocer la identidad de la persona o colectivo que cometió el delito, tampoco por falta de evidencia.

⁹ Estos tipos penales se encuentran descritos en los artículos 159, 180, 263, 336, 336A y 337 de la Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal.

! PUNTOS CLAVE:

- Las comunidades negras sufren afectaciones diferenciales en el marco del conflicto armado, por lo que requieren medidas específicas con enfoque diferencial.
- Los mecanismos de protección administrativos y judiciales de derechos territoriales se utilizan de forma preventiva a causa de amenaza o riesgo, para evitar perjuicios irremediables, atendiendo sus causas.
- El mecanismo administrativo y judicial de restitución se utiliza con la finalidad de restablecer/recuperar, de manera formal y material, los derechos territoriales afectados con ocasión al conflicto armado interno.



¿CUÁLES SON LAS INSTITUCIONES QUE TIENEN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DE DERECHOS TERRITORIALES?

Para que el derecho al territorio de las comunidades sea materializado y garantizado, se han creado un conjunto de entidades públicas cuyas funciones apuntan precisamente a que las comunidades puedan accionar el aparato estatal y materializar sus derechos relacionados con el territorio. Es imprescindible que las comunidades conozcan, al menos básicamente, las funciones de estas entidades a fin de activar los mecanismos de protección acá expuestos. Esta información nos permitirá saber ante qué autoridad competente podemos acudir en los diferentes casos que puedan llegar a presentarse.

A continuación se hace una presentación sucinta de las principales instituciones relacionadas con la titulación colectiva y el acceso a la tierra.

INFOGRAFÍA N.º 5 INSTITUCIONES QUE TIENEN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA GARANTÍA DE DERECHOS TERRITORIALES



AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT): Sucesora del Incoder e Incora. Es la máxima autoridad sobre tierras de la nación y es la entidad responsable de los procesos de titulación de las comunidades negras.



UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS (URT): Entidad administrativa adscrita al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso que se hubieren presentado desde el primero de enero de 1991 debido al conflicto armado interno. Ante esta entidad se promueven los procesos de restitución de derechos territoriales en cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011. También tiene a su cargo el registro en el Rupta.



MINISTERIO DEL INTERIOR: Puente entre la ciudadanía y el Gobierno. Lleva el registro único nacional de los consejos comunitarios, organizaciones de base, y representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Así mismo, es la encargada de la activación de la ruta de protección

de derechos territoriales de los grupos étnicos (Ruta Étnica), consistente en medidas administrativas de protección preventiva con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al territorio.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Entidad que se encarga de vigilar que las actuaciones de los funcionarios y sus instituciones se ajusten a la Constitución y la ley, investigar las presuntas faltas disciplinarias y sancionar a las personas infractoras. También tiene funciones preventivas y de protección de derechos humanos.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Institución que se encarga de promover el respeto y la garantía de derechos. Así mismo, protege y defiende a las poblaciones vulnerables apoyando la presentación de querellas, acciones de tutela y, en caso de no contar con recursos para contratar un abogado en un proceso, podrá solicitar el servicio de representación jurídica.

CONCLUSIONES

La supervivencia física y la pervivencia cultural de las comunidades negras como grupos étnicos estarán dadas en la medida en que se garanticen sus derechos territoriales. El derecho al territorio como derecho colectivo fundamental es uno de ellos y exige el cumplimiento de su reconocimiento formal y material por el Estado mediante la titulación colectiva.

Al mes de octubre de 2021 se encontraban en espera de trámite y culminación de titulación 401 territorios en el país, de los cuales 163 están en el Caribe, de acuerdo con cifras de la ANT. Por esta razón, sigue estando vigente el abordaje de estos procedimientos y la exigibilidad de su correcta implementación, conforme a los derechos que tienen las comunidades como sujeto de especial protección. En consecuencia, la investigación de esta línea temática comporta una gran importancia para Ilex Acción Jurídica, y esperamos seguir aportando en las acciones y reflexiones desde nuestro ámbito como organización de la sociedad civil.

De modo similar, conocemos situaciones que requieren la activación o implementación de mecanismos de protección y defensa de estos derechos; por tanto, consideramos de utilidad la información presentada en este *ABC de derechos territoriales y titulación colectiva*, que esperamos sea considerado como herramienta de consulta y uso permanente por las comunidades.



CAJA DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS

En esta sección presentamos referentes jurisprudenciales que contienen conceptos útiles para comprender los derechos étnico-territoriales de las comunidades negras. Esta descripción no pretende agotar ni presentar de manera exhaustiva todos los conceptos y derechos reconocidos nacional e internacionalmente. Propone, sin embargo, reconocer a la Corte Constitucional como una aliada en su calidad de intérprete de la Constitución y protectora de los derechos fundamentales. Estas herramientas serán especialmente útiles en cada una de las instancias que pudiéramos llegar a requerir.

Estos también pueden ser utilizados como instrumento legales y contribuir a la interpretación adecuada del escenario de los derechos territoriales en Colombia que hemos abordado en este *ABC*, para lo cual se estableció una división por temáticas.

APLICABILIDAD DE CONVENIOS INTERNACIONALES

- **C-169 DE 2001.** Aclaración sobre la plena aplicabilidad del Convenio 169 a las comunidades negras.
- **T-576 DE 2014.** Determinación de la aplicabilidad del Convenio 107 a las comunidades negras, los pueblos tribales que se rigieron total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial y compartieran condiciones sociales, culturales

y económicas que los distinguieran de otros sectores de la colectividad nacional.

- **C-864 DE 2008.** La colectividad que cumpla con los elementos objetivo y subjetivo del Convenio 169 de la OIT puede ser considerada como comunidad negra, aunque no se encuentre ubicada en las zonas rurales ribereñas del Pacífico colombiano (carácter étnico fuera del Pacífico).

DERECHOS ÉTNICOS

- **C-139 DE 1996.** Declaración de inconstitucionalidad de las limitaciones en relación con la autoridad competente y el contenido de la sanción, impuestas en el artículo 5 de la Ley 89 de 1890, a su vez que reafirma la diversidad étnica de las comunidades.
- **T-422 DE 1996.** Determinación de las comunidades negras como sujeto de especial protección constitucional.
- **T-375 DE 2006.** Vincular la protección de la comunidad negra de manera exclusiva y excluyente a su color de piel es discriminatorio, porque la protección de los derechos derivados de la pertenencia a una comunidad étnica no tiene que ver con la raza, sino con la acreditación de unas características culturales que expresan una cosmovisión particular.
- **T-955 DE 2003.** Reconoce y ampara los derechos étnicos de una comunidad negra; en concreto, los derechos a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación, al uso y a la administración y conservación de sus recursos naturales de una comunidad negra (Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cacarica), los cuales habían sido vulnerados por varias autoridades que aprobaron la explotación de maderas en sus territorios ancestrales (comunidades negras, derechos territoriales y autoridad propia).

- **T-025 DE 2004.** Obligación expresa que tiene el Estado y su gobierno de garantizar la vigencia, promoción, defensa y conservación de los derechos humanos de los grupos étnicos.
- **T-047 DE 2011.** Ninguna autoridad, ni siquiera el/la juez/a constitucional, puede definir si un sujeto/a forma parte o no de una minoría étnica, pues son estas comunidades las únicas que pueden fijar tales criterios de pertenencia, en ejercicio de su autonomía. Por eso, en este tipo de debates no es posible exigir pruebas distintas a la compatibilidad entre los atributos de una persona y los criterios que la población haya establecido en ejercicio de su autogobierno (reconocimiento de la autonomía).

CONFLICTO ARMADO. DESPLAZAMIENTO FORZADO

- **T-025 DE 2004.** Los/las individuos/as y las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y confinamiento no estaban recibiendo un trato acorde con su estatus de sujetos/as de especial protección constitucional. Por eso se declaró que sus derechos fundamentales estaban siendo masiva y continuamente desconocidos y se le exigió al Estado adoptar acciones concretas para superar tal situación.
- **AUTO 005 DE 2009.** Identificó los factores transversales que han contribuido a que la población afrocolombiana sea una de las más afectadas por el desplazamiento forzado: la exclusión estructural, que la ha sometido a una situación de mayor marginación y vulnerabilidad; la existencia de proyectos mineros y agrícolas y la deficiente protección jurídica e institucional de sus territorios colectivos. Así mismo reconoce como uno de los diez riesgos de carácter extraordinario la vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno.

- **T-622 DE 2016.** Expresa preocupación por la presencia creciente y registrada de cultivos ilícitos –principalmente coca– y el desarrollo dentro de sus territorios, por actores externos, de distintas actividades vinculadas al tráfico de drogas; pero también se ha reportado [...] el desarrollo de acciones lícitas de explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado o por los grupos armados ilegales –tales como explotación maderera indiscriminada, siembra y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular y otras afines–.
- **AUTO 266 DE 2017.** Resalta que la inseguridad jurídica de los territorios está relacionada con los escasos avances en los trámites de titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrodescendientes, procedimientos a cargo de la hoy Agencia Nacional de Tierras. Así mismo, describe la inseguridad material de los territorios asociada a los daños ambientales, usos de los territorios, confinamiento, despojo y, en general, la vulneración de derechos étnicos fundamentales.

DERECHO AL TERRITORIO, A LA PROPIEDAD COLECTIVA Y A LA CONSULTA PREVIA

- **T-574 DE 1996.** La Corte Constitucional reconoció que los daños que las empresas realicen a los territorios y al ecosistema tienen que ser investigados de oficio por las instituciones competentes. La responsabilidad de las autoridades de hacer efectivos los derechos constitucionales de las personas y proteger los intereses colectivos es un deber oficioso que no está condicionado a la instauración de una acción administrativa o judicial por los particulares.
- **T-955 DE 2003** Se recordó que, del reconocimiento del derecho al territorio colectivo, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, se desprende la obligación del Estado de respetar la relación de los pueblos con sus territorios, entendiendo por territorio

“lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”. (CC del Río Cacarica).

El derecho a la propiedad colectiva de los territorios de las comunidades negras implica para estas el derecho a usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad y dentro del marco de las limitaciones establecidas en las leyes aplicables.

- **C-030 DE 2008.** La Corte ha destacado que esa especial protección se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y la ejecución de decisiones que puedan afectarles, deber que es expresión y desarrollo del artículo primero de la Constitución, que define a Colombia como una democracia participativa; del artículo 2°, que establece como finalidad del Estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; del artículo 7° Superior, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, del 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática, y del artículo 70, que considera la cultura fundamento de la nacionalidad.
- **T-909 DE 2009.** Se concluye en el examen de la Corte que en el proceso de formalización de la propiedad ancestral de ciento noventa mil (190.000) hectáreas que forman parte del territorio colectivo de las comunidades afrodescendientes asentadas en la cuenca del río Naya, se habría presentado:

Dilación por parte del Estado en el procedimiento de titulación colectiva de la propiedad ancestral del pueblo del río Naya: vulneración del debido proceso en asuntos administrativos, como efectividad de los principios de la función pública.

Reconocimiento y protección constitucional y legal de la diversidad étnica y cultural efectuado por la Constitución y la ley. La titulación del territorio colectivo adquiere importancia en la efectiva realización del derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades afrodescendientes.

La ausencia de coordinación, de colaboración y de comunicación entre las entidades estatales comprometidas, que termina por diluir la responsabilidad del Estado, cuyo deber primordial consiste en darle plena vigencia a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, so pena de infringir –como sucedió en el sub lite– el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso administrativo, lo que aparejó un desconocimiento del derecho constitucional fundamental al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la comunidad.

- **T-188 DE 1993.** El desarrollo legislativo de la protección a la propiedad colectiva mediante la constitución de resguardos confiere precisas facultades al Incora, entidad oficial que está obligada a colaborar efectivamente para la realización de los fines del Estado, en especial asegurando la convivencia pacífica y adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados. La desatención de las circunstancias de riesgo que amenazan con vulnerar el derecho a la vida compromete la obligación estatal de conservar el orden público y asegurar la convivencia pacífica, máxime cuando la situación de conflicto se ve agravada por la omisión de la autoridad administrativa respecto del ejercicio de sus propias funciones otorgadas por ley, cuyo cumplimiento es imperativo para la constitución o modificación de situaciones jurídicas concretas que afectan los intereses de diversas personas o grupos sociales.
- **T-1045A DE 2010.** (La Toma, Territorio Ancestral) la Ley 70 de 1993, dictada en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución,

desarrolló instrumentos para asegurar el amparo de “la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico”. Así mismo, se propuso fomentar “el desarrollo económico y social” a fin de que las comunidades afrodescendientes alcanzaran “condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana”.

El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios que tales comunidades habitan reviste importancia esencial para la cultura y los valores espirituales, que es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso colombiano, en los que se resalta la especial relación de esos conglomerados étnicos con su entorno, no solo por encontrar allí su principal medio de subsistencia, sino porque constituye un elemento integrante de su cultura, costumbres y tradiciones, habiendo resaltado el constituyente la importancia cardinal del derecho de dichas comunidades sobre el territorio.

- **T-680 DE 2012.** Recuento sobre los principales derechos fundamentales que recaen sobre los grupos étnicos, tanto indígenas como afrodescendientes, por ejemplo:

- *Derecho a la subsistencia,*
- *Derecho a la preservación de su identidad étnica y cultural,*
- *Derecho a la consulta previa de ciertas decisiones que pueden afectarlos y*
- *Derecho a la propiedad colectiva de las tierras ocupadas (sin hacer referencia a Baldíos o no) por la comunidad.*

- **T-009 DE 2013.** La Corte Constitucional ratifica el derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos, así como el debido proceso para la titulación de los territorios y el reconocimiento de los resguardos. La sentencia legitima el derecho a la autonomía, autodeterminación y

autogobierno de los pueblos indígenas, y reconoce a la Organización Nacional Indígena de Colombia (Onic), como una entidad legal para actuar en nombre de los pueblos indígenas e interponer acciones de tutela para proteger sus derechos. La tierra o territorio “no como un objeto de propiedad, sino un elemento del ecosistema con el que interactúan. Por esto, la propiedad de la tierra no se asume de manera individual sino colectiva”. El acceso a la tierra por parte de las comunidades negras es un medio de conservación, pues “sin el reconocimiento del derecho a la tierra, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son solo reconocimientos formales”.

- **C-371 DE 2014.** La protección de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales es un derecho fundamental de titularidad colectiva, íntimamente relacionado con los derechos de aquellas comunidades a la identidad cultural y, por ende, a su subsistencia como grupos étnico-social y culturalmente diferenciados.

Su fundamento constitucional se halla en el artículo 63 de la Constitución, así como en los artículos 13, 14, 15, 16, 17 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT –parte del bloque de constitucionalidad–, y el Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre el derecho a la propiedad privada.

- **T-294 DE 2014.** La corte sostuvo que los accionados desconocieron las exigencias de equidad en la distribución de cargas y beneficios ambientales y de participación en cuanto a las decisiones relacionadas al sitio de localización, el trámite de licencia ambiental y el inicio de la construcción del relleno sanitario. Por último, las entidades demandadas vulneraron el derecho al reconocimiento y subsistencia de estos pueblos indígenas, al negarse a reconocer y certificar su presencia en la zona y a efectuar la consulta previa al otorgamiento de la licencia ambiental y el inicio de la construcción del relleno sanitario de Cantagallo.

- **T-550 DE 2015.** Esta sentencia da apertura a la discusión sobre la existencia y reconocimiento de comunidades negras en contextos urbanos.

Señala la misma que para estudio de casos donde se apele a la garantía de derechos colectivos como comunidad negra, es relevante que las mismas reúnan ciertas condiciones culturales, sociales y económicas que les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial. Sin que lo anterior sea un catálogo exhaustivo al cual deba supeditarse el examen de la identidad de la comunidad negra; resaltando que es la conciencia de la identidad colectiva la que se considera fundamental para identificar a los destinatarios de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

- **SU-123 DE 2018.** Esta sentencia unifica 21 años de jurisprudencia de la Corte Constitucional y recoge los principales aspectos sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, claves para proteger su existencia y diversidad cultural. También aclara conceptos importantes como territorio étnico, justicia ambiental, entre otros, que deben tener en cuenta las autoridades y aquellas empresas que quieran desarrollar proyectos que puedan afectar el territorio de las comunidades étnicas.

DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, ENTRE OTROS, LA TITULACIÓN COLECTIVA DE COMUNIDADES NEGRAS

- **T-909 DE 2009.** Ordena al Incoder adoptar medidas urgentes respecto a la solicitud de titulación colectiva de la propiedad presentada por el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya desde 1999. La corte aseguró que una dilación de 10 años no solamente

constituye una vulneración del derecho al debido proceso administrativo, sino también un desconocimiento directo del principio de protección de la diversidad étnica y cultural, teniendo en cuenta la íntima relación que existe entre este principio y la protección del territorio.

- **T-680 DE 2012.** Acción judicial que impulsa el título de Orika. Esta pretende que el Incoder tramite y dé respuesta de fondo a la solicitud de titulación colectiva presentada por el consejo comunitario de comunidades negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío Orika.

En la sentencia se ordena al Incoder resolver la solicitud de titulación colectiva y se dictamina que hasta que dicha solicitud no se resuelva, se suspende la celebración de nuevos contratos de usufructo y arrendamiento con poseedores que no pertenecen a la comunidad negra sobre los terrenos de las Islas, así como la prórroga o adición de los que ya han sido celebrados. La corte también previene al Incoder para que si en el futuro expide decisiones que afecten a la comunidad negra del archipiélago, lo haga garantizando el derecho de ésta a la consulta previa.

- **SU-213 DE 2021.** Debido proceso administrativo en los procedimientos especiales agrarios en la jurisprudencia de la Corte IDH. La CIDH ha precisado el alcance de la garantía de plazo razonable, en relación con los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de propiedad territorial. En particular, ha resaltado que esta garantía “debe ser interpretada y aplicada con el fin de garantizar las reglas del debido proceso legal consagrado en el Artículo 8 de la Convención Americana, en procesos de naturaleza administrativa, más aún cuando a través de estos se pretende proteger, garantizar y promover los derechos sobre los

territorios”. Por lo demás, al examinar la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso agrario, la CIDH ha señalado que, si bien “a efectos de analizar el plazo razonable (...) [se] debe considerar la duración global de un proceso, en ciertas situaciones particulares puede ser pertinente una valoración específica de sus distintas etapas”.

- *Valoración de la razonabilidad del plazo.*
- *La complejidad del asunto.*
- *La actividad procesal de los accionantes.*
- *La conducta de la accionada.*
- *La situación de los accionantes.*



REFERENCIAS

Duarte, C., Baltán, C., Castaño, A., Espinosa, A., Gómez Vélez, D. A., Guerrero, A., Ledesma, J., Montaña, M., Noriega Talero, J. A., Solarte, A. M. y Valencia, L. E. (2020). *Transformaciones y necesidades contemporáneas de las territorialidades rurales afrocolombianas: los casos del Caribe continental, insular y el Eje Cafetero*. Libro. Universidad Javeriana, Cali. https://play.google.com/books/reader?id=h_UCEAAAQBAJ&hl=es&printsec=frontcover

Bautista Durán, R., Bazoberry Chali, O. y Soliz Tito, L. (2021). *Informe 2020: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. Libro. IPDRS, Pan para el Mundo (PPM), Oxfam, y Fastenopfer, Acción Cuaresmal. <https://ipdrs.org/index.php/publicaciones/libros/impreso/146>

Hernández Ospina, M. P. (2020). *Afro Colombian Communities, Conflict, and Collective Land Titling*. Tesis doctoral. Rutgers, The State University of New Jersey. <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/65051/PDF/1/play/>

Proceso de Comunidades Negras (PCN). (1994). *Los negros hicieron su propia ley*. 'Cuento de tradición oral'

Procuraduría General de la Nación (PCN). (2018). Informe a la Corte Constitucional de la procuraduría delegada para asuntos agrarios y de restitución de tierras en los expedientes acumulados de tutela identificado como oficio No. 085-18

DECRETOS

Decreto 1745/95. (1995, 12 de octubre). Presidente de la república. Diario oficial No. 42.049.

Decreto legislativo 491/20. (2020, 28 de marzo). Presidente de la república. Diario oficial No. 51270

Decreto 2664/94. (1994, 3 de diciembre). Presidente de la república. Diario oficial No. 41. 627.

Decreto 2365/15. (2015, 7 de diciembre). Presidente de la república. Diario oficial No. 49.719.

Decreto-Ley 4635/2011. (2011, 9 de diciembre). Presidente de la república. Diario oficial No. 48.278.

LEYES

Ley 200 de 1936. (1936, 21 de enero). Congreso de la República. Diario oficial No. 23388.

Ley 70 de 1993. (1993, 31 de agosto). Congreso de la República. Diario oficial No. 41.013.

Ley 60 de 1994. (1994, 3 de agosto). Congreso de la República. Diario oficial No. 41479.

Ley 1755 de 2015. (2015, 30 de junio). Congreso de la República. Diario oficial No. 49.559.

Ley 1148 de 2011. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. Diario oficial No. 48.096.

SENTENCIAS.

Sentencia C-139/96. (1996, 9 de abril). Corte Constitucional (Carlos Gaviria Díaz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-139-96.htm>

Sentencia T-422/96. (1996, 10 de septiembre). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-422-96.htm>

Sentencia T-574/96. (1996, 29 de octubre). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-574-96.htm>

Sentencia T-188/93. (1993, 12 de mayo). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-188-93.htm>

Sentencia C-169/01. (2001, 14 de febrero). Corte Constitucional (Carlos Gaviria Díaz, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>

Sentencia T-955/03. (2003, 17 de octubre). Corte Constitucional (Álvaro Tafur Galvis, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-955-03.htm>

Sentencia T-025/04. (2004, 22 de enero). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Sentencia T-375/06. (2006, 18 de mayo). Corte Constitucional (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-375-06.htm>

Sentencia C-030/08. (2008, 23 de enero). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>

Sentencia C-864/08. (2008, 3 de septiembre). Corte Constitucional (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-864-08.htm>

Sentencia T-909/09. (2009, 7 de diciembre). Corte Constitucional (Mauricio González Cuervo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-909-09.htm>

Auto 005 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>

Sentencia T-1045/10. (2010, 14 de diciembre). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-1045-10.htm>

Sentencia T-047/11. (2011, 4 de febrero). Corte Constitucional de Colombia (María Victoria Calle Correa, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-047-11.htm>

Sentencia T-680/12. (2012, 27 de agosto). Corte Constitucional (Nilson Pinilla Pinilla, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-680-12.htm>

Sentencia T-009/13. (2013, 21 de enero). Corte Constitucional (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-009-13.htm>

Sentencia T-294/14. (2014, 22 de mayo). Corte Constitucional (María Victoria Calle Correa, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-294-14.htm>

Sentencia C-371/14. (2014, 11 de junio). Corte Constitucional. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-371-14.htm>

Sentencia T-576/14. (2014, 4 de agosto). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-576-14.htm>

Sentencia T-550/15. (2015, 26 de agosto). Corte Constitucional (Myriam Ávila Roldán, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-550-15.htm>

Sentencia T-622/16. (2016, 10 de noviembre). Corte Constitucional (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

Auto A-266/17. (2017, 12 de junio) Corte Constitucional (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a266-17.htm>

Sentencia SU-648/17. (2017, 19 de octubre). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU648-17.htm>

Sentencia SU-123/18. (2018, 15 de noviembre). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

Sentencia SU-213/21. (2021, 8 de julio) Corte Constitucional (Paola Andrea Meneses Mosquera, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm>



ABC DE DERECHOS TERRITORIALES Y TITULACIÓN COLECTIVA

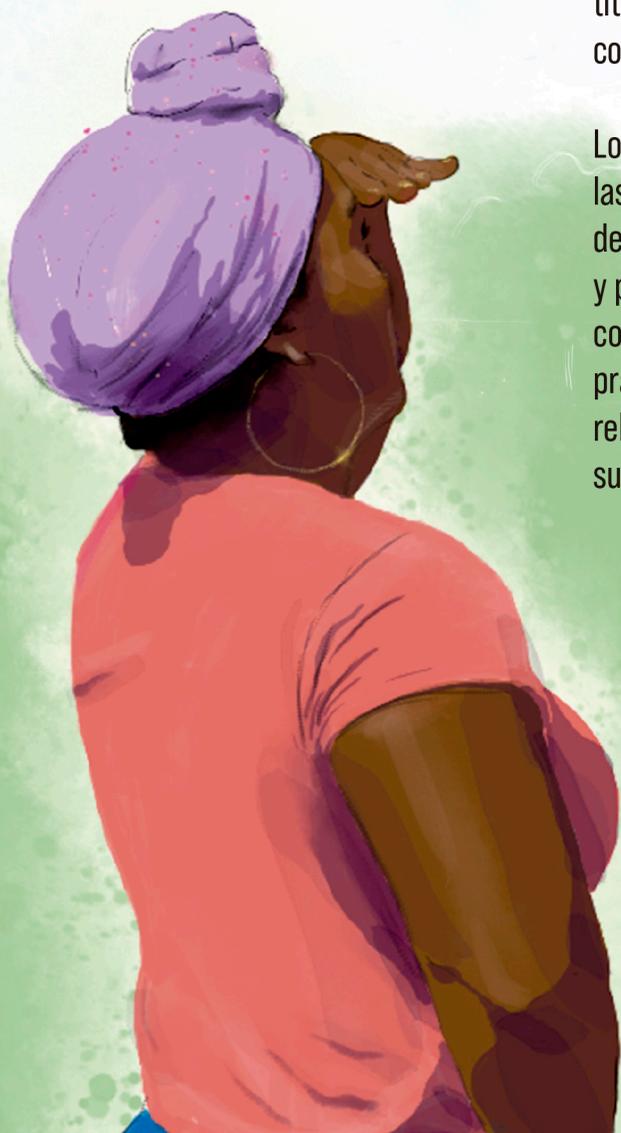
La edición estuvo al cuidado de Ilex Acción Jurídica
y Artimaña Editorial.

Esta cartilla fue impresa en marzo de 2022, en Bogotá,
en DGP Editores, SAS.

ABC DE DERECHOS TERRITORIALES Y TITULACIÓN COLECTIVA

El reconocimiento y protección por parte del Estado de la titularidad de los derechos territoriales para comunidades negras hace parte de las acciones reivindicatorias en favor de este grupo étnico. Por tanto, los procedimientos de formalización en favor de estas deben respetar el debido proceso administrativo, con relación a la garantía de plazo razonable en los procesos de titulación colectiva que han solicitado las comunidades.

Los territorios colectivos o tierras de las comunidades negras son espacios de vida, necesarios para la subsistencia y preservación de su identidad. En ellos confluye la tierra, el bajamar, los ríos, prácticas tradicionales, pobladores, relaciones comunitarias, la espiritualidad, su historia y su futuro.



ILEX ACCIÓN
JURÍDICA

 **artimaña**
editorial



9 789585 284746