

Desafiando alambradas:

análisis de los obstáculos
que impiden el acceso a los
derechos territoriales de las
comunidades negras en
la región Caribe



**DESAFIANDO ALAMBRADAS:
ANÁLISIS DE LOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN EL ACCESO A
LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES
NEGRAS EN LA REGIÓN CARIBE**

ILEX • ACCIÓN
JURÍDICA

Título original: **Desafiando alambradas: análisis de los obstáculos que impiden el acceso a los derechos territoriales de las comunidades negras en la región Caribe.**

ISBN: 978-958-52847-8-4

Primera edición: febrero de 2023

©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. Nuestro propósito es brindar apoyo técnico-jurídico a personas, comunidades y organizaciones afrodescendientes para lograr el acceso a sus derechos y para combatir la discriminación racial.

Página: <https://www.ilexaccionjuridica.org>

Correo electrónico de contacto: info@ilex.com.co

Facebook: <https://www.facebook.com/ilexAJ/>

Twitter: @IlexAJ

Directora General:

Dayana Blanco Acendra

Investigadores:

María Fernanda Angulo Amortegui

Dayana Blanco Acendra

María Auxy Díaz Vidal

Abraham José Caraballo Franco

Edición y corrección de estilo:

Thalía Stefany Yumbra Ruíz

Diagramación y diseño de portadas:

Walter Castro



Este material diagnóstico y levantamiento de información 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.



Esta obra se encuentra bajo una licencia creative commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Licencia Pública Internacional - CC BY-NC-ND 4.0

AGRADECIMIENTOS

A los profesionales Silvio E. Garcés Mosquera, Moisés Pérez Cáceres, Ricardo Leal y Sandra Liliana Romero, que nos permitieron compartir impresiones sobre el tema de diagnóstico que presentamos, reconociendo que aunque este cuenta con esfuerzos comunitarios y de otras organizaciones mencionados en este documento de larga data y alcance, estos espacios de compartir ideas confirman que existe una necesidad de seguir aportando a la discusión y solución de los temas que han sido y siguen siendo un obstáculo para el acceso a los derechos.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	10
CAPÍTULO 1: TIERRAS TITULADAS EN EL PACÍFICO Y EL CARIBE: AVANCES EN LA TITULACIÓN	12
1.1 Datos y cifras.....	12
1.2 Aspiraciones de las Comunidades Negras Caribeñas - Solicitudes.....	18
1.3 Estado de las Solicitudes de Titulación Colectiva en el Caribe.....	26
1.4 Naturaleza Jurídica de los Territorios del Caribe.....	31
CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES Y LA TITULACIÓN COLECTIVA PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS: AVANCES Y RETOS ALREDEDOR DE LA GARANTÍA DE ESTOS. (ANÁLISIS)	37
2.1 El reconocimiento e impulso de la titulación colectiva de los derechos territoriales de las comunidades negras en Colombia (1991 al 2010).....	37
2.2 Restitución de Derechos Territoriales, Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo (2011 en adelante).....	40
CAPÍTULO 3: OBSTÁCULOS PARA EL AVANCE DE LA TITULACIÓN COLECTIVA DE LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL CARIBE	48
3.1 La ausencia de progresividad en la titulación y el aumento de las aspiraciones territoriales de las comunidades negras sin atención y acompañamiento.....	48
3.2 Más allá de los baldíos adjudicables.....	52
3.3 Compromiso fiscal del Estado a pesar del recocado rezago.....	57
3.4 La tensión sobre los territorios por proyectos económicos exógenos y el conflicto armado interno.....	63
3.5 La Pandemia del Covid-19.....	65
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
ANEXO 1	79
ANEXO 2	81

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de solicitudes de titulación de comunidades negras, 2020.....	20
Tabla 2. Número de solicitudes y áreas pretendidas por comunidades negras en la región Caribe -OPEC.....	22
Tabla 3. Número de solicitudes por comunidades negras en la región Caribe (ANT).....	23
Tabla 4. Área pretendida en las solicitudes por comunidades negras en la región Caribe (ANT).....	24
Tabla 5. Diferencias de número de solicitudes en curso en la ANT para el Caribe entre el año 2021 y 2022	25

Tabla 6.	Distribución de las solicitudes que no están en el plan de acción ANT, 2021.....	27
Tabla 7.	Distribución de las solicitudes por etapas (que no están en el plan de acción de la ANT 2021).....	28
Tabla 8.	Estado de las solicitudes de titulación colectiva en Valledupar, 2022 (ANT).....	50
Tabla 9.	Solicitudes de titulación colectiva en Valledupar catalogadas como peticiones en el 2022.....	51
Tabla 10.	Distribución de las solicitudes y peticiones de compra de predios.....	54
Tabla 11.	Recursos para la adquisición de tierra para las comunidades negras.....	54
Tabla 12.	Montos presupuestales de la asignación a la implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras a nivel nacional (IPLTFDR Comunidades negras).....	58
Tabla 13.	Territorios que cuentan con titulación colectiva en el Caribe.....	79
Tabla 14.	Marco normativo del derecho al acceso a la tierra y territorios.....	81

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Área titulada por regiones o zonas (2020).....	14
Gráfica 2.	Histórico de titulaciones colectivas 1996 - 2021.....	15
Gráfica 3.	Histórico de titulaciones colectivas para Antioquia, Bolívar, Cauca, Chocó y Valle del Cauca.....	15
Gráfica 4.	Titulaciones colectivas para la región Caribe a corte de agosto de 2022.....	16
Gráfica 5.	Cifras de la titulación colectiva en el Caribe 2011-2021.....	18
Gráfica 6.	Estado de las solicitudes de comunidades negras en Demanda y Rezago al 2020.....	21
Gráfica 7.	Comparativo de número de solicitudes para la región Caribe a corte de agosto de 2022 vs 2021.....	25
Gráfica 8.	Estado de las solicitudes de comunidades negras en la región Caribe.....	26
Gráfica 9.	Ubicación de las solicitudes incompletas (que no están en el plan de acción de la ANT 2021).....	28
Gráfica 10.	Naturaleza jurídica de los territorios solicitados en el Caribe.....	53
Gráfica 11.	Personas y familias beneficiadas durante el periodo 2016-2020.....	59
Gráfica 12.	Inversión total de la ANT vs Inversión hacia el programa IPLTFDR Comunidades Negras.....	60

INTRODUCCIÓN

Muchas preguntas pueden formularse en la temática de acceso a la tierra y los derechos territoriales de las comunidades negras en Colombia. Por medio de este documento, ILEX Acción Jurídica desea contribuir en la discusión sobre el reconocimiento legal de los derechos territoriales a cargo del Estado en el que, si bien otras organizaciones han trabajado, es preciso seguir ahondando, máxime cuando aproximadamente 401 comunidades del país aún esperan por ello¹. Este trabajo de ILEX está enfocado en la región Caribe.

La titulación colectiva cuenta con un número importante de hectáreas y familias beneficiarias, principalmente en el Pacífico. Alrededor de seis millones de hectáreas (6.000.000 ha) han sido reconocidas como tierras de comunidades negras, como una materialización del derecho fundamental colectivo al territorio, garantizando la efectiva aplicación de la igualdad en el plano formal y material. De esas tierras reconocidas, solo 6.090 hectáreas con 4.049 m² se encuentran en el Caribe².

Pese a lo anterior, los resultados sobre titulaciones de los últimos años evidencian que los avances no son los esperados, no se cumple con las ejecuciones presupuestales asignadas para estos asuntos y los “planes de choque” no han sido ejecutados. Esto se vio agravado por las situaciones propias de la pandemia generada por el Covid-19. Según los datos del observatorio de tierras rurales de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), del 2016 al 2022 se ha titulado a 33 comunidades negras a nivel nacional, con un total de 11.678 hectáreas, siendo el 2018 el año en que se alcanzó el mayor número de titulaciones, con 15³.

Para el año 2021, en el Caribe colombiano se localizaba el 40,9 % del total nacional de las solicitudes de titulación pendientes de ser atendidas. De estas,

1 Respuesta de la ANT a derecho de petición con radicado 20216201201002 de fecha 22 de octubre, con información con corte al 06 de octubre de 2021.

2 De acuerdo con la sumatoria de áreas de los títulos expedidos en la región Caribe. Ver anexo 1.

3 Agencia Nacional de Tierras, <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/VisorGeneral> consultado el 10 de abril de 2022.

el 47 % estaba en estado “rezago”, un número alto de solicitudes en etapa preliminar calificadas como “solicitudes incompletas” y solo la mitad del total se incluyó en el plan de acción del mismo año⁴.

En contraposición de lo anterior, para el año 2022, se nos informó que eran consideradas solicitudes de titulación colectiva 168 casos a nivel nacional y 74 de estas en el Caribe, manteniendo un porcentaje de 44 % del total, sin embargo, en comparación con el año anterior, se observan 87 solicitudes menos solo para el Caribe, lo anterior tiene su explicación en la aplicación de la Circular ANT 31 del 15 de octubre de 2021⁵, por medio de la cual se lleva a cabo la subrogación de la Circular 28 del 20 de noviembre de 2018.

Dicha circular plantea que las solicitudes de titulación colectiva rezagadas o recepcionadas por la ANT, que no cuenten con acto administrativo de inicio del trámite, y que no cumplan con el examen de requisitos, serán considerados como peticiones las cuales deberán ser completadas por las comunidades previo requerimiento de la entidad, sin embargo, la misma contempla la aplicación de desistimiento tácito en el caso de no lograrse la completitud de la denominada petición.

Los datos relacionados con los lentos avances de la titulación para el Caribe, ha generado preocupación en las comunidades y organizaciones de la sociedad civil que ven en la titulación colectiva la reivindicación, el reconocimiento y la protección de sus derechos doblemente vulnerados al ser comunidades negras víctimas del conflicto armado. Sobre este particular es necesario indicar que conforme a la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2014, la protección de los derechos ancestrales de los pueblos étnicos es un derecho fundamental, íntimamente relacionado con los derechos de identidad cultural y, por ende, está ligado a la subsistencia de estos.

Por su parte, las normas amplían las posibilidades para el acceso a estos derechos de forma dispersa en el ordenamiento jurídico, y la jurisprudencia hace

4 Respuesta de la ANT a derecho de petición con radicado 20216201201002 de fecha 22 de octubre, con información con corte al 06 de octubre de 2021.

5 La circular mencionada fue emitida desde la Dirección General de la Agencia Nacional con el asunto de subrogar de la Circular 28 del 20 de noviembre de 2018 – Lineamiento para el trámite de solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento y clarificación de resguardos indígenas, titulación colectiva a comunidades negras y protección jurídica de territorios ocupados ancestralmente.

Esta Circular subroga la Circular 028 del 20/11/2018, y aplicará a los casos y eventos que se describieran a continuación, comprendiendo las solicitudes del rezago recibido del extinto INCODER y las que hayan sido o sean radicadas ante la ANT.

llamados a la aplicación de las normas internacionales ratificadas por Colombia e insta a remover los obstáculos para el acceso a derechos, a la protección del debido proceso en los procedimientos agrarios y a la garantía de plazo razonable, conforme a los criterios dados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Reconociendo lo anterior, este documento tiene como objetivo presentar una serie de acercamientos o propuestas de respuesta a la pregunta: ¿Cuál es la situación actual y los obstáculos que impiden avances en la titulación colectiva de los territorios para las comunidades negras del Caribe?

Así pues, este texto presenta un panorama sobre la situación del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras del Caribe, a partir de datos abiertos y consultas realizadas a la entidad encargada de los temas formalización y reconocimiento de los derechos sobre la propiedad rural, la Agencia Nacional de Tierras; así mismo, refiere la normativa y algunos elementos de la jurisprudencia constitucional, necesarios para el análisis, sin pretender agotar integralmente dicho punto; y aborda una serie de obstáculos sobre los que ya se ha abierto el debate y que aún están por resolverse.

La información se presenta en tres capítulos, en los que se desarrollaron algunas ideas y elementos principalmente jurídicos, apoyados en datos y casos, para entender la situación actual de las comunidades negras del Caribe en los procesos de titulación colectiva pendientes de resolverse. Se presentan inicialmente los datos de contexto, con el fin de evidenciar la importancia de esta situación y, posteriormente, se contrastan con el marco jurídico para identificar algunos obstáculos del proceso.

El primer capítulo denominado Tierras tituladas a comunidades negras en el Caribe: avances en la titulación expone el enfoque de la investigación y describe las cifras y el estado de las solicitudes en la región Caribe donde está claramente identificada la presencia de las comunidades negras, siendo el corte de los datos octubre de 2022. Conocer esta información actualizada y plantear esta región como un escenario específico equivale a reconocer que existe una problemática por resolver frente a los derechos al territorio de estas comunidades negras. En este capítulo se incluyen datos de otras investigaciones que funcionan como antecedentes y evidencian que las cifras son dinámicas y están en constante actualización.

Por su parte, el segundo capítulo presenta una aproximación al marco normativo del derecho de acceso a la tierra y los territorios para las comunidades negras en el proceso de la titulación colectiva, haciendo referencia al Acuerdo de Paz y los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Es necesario

indicar que en este texto no se abordará el procedimiento administrativo de titulación de la Ley 70 de 1993 ni el Decreto 1745 de 1995, siendo que sobre dichos temas la organización cuenta con el ABC de Derechos Territoriales y Titulación Colectiva⁶; sin embargo, en uno de los anexos se amplía el desarrollo normativo y jurisprudencial del tema.

En el tercer y último capítulo se presentan algunos de los obstáculos identificados en el avance del reconocimiento de las tierras de las comunidades negras en el Caribe, entre los que se encuentran el conflicto armado, la correcta ejecución de los recursos y el Covid-19. El documento cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones que, consideramos, servirán tanto de consulta y reflexión para todos los interesados en este tema como para futuras acciones en el marco de nuestra misionalidad como organización de la sociedad civil.

Finalmente, el documento presenta dos anexos, uno con los datos de los territorios formalizados en el Caribe al cierre de esta investigación y otro con el marco normativo y jurisprudencial.

6 Disponible en: <https://ilexaccionjuridica.org/abc-de-derechos-territoriales-y-titulacion-colectiva/>

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

Este documento es el resultado de un proceso de investigación socio jurídico de análisis descriptivo cualitativo, con técnicas mixtas de recolección de información que incluyeron revisión documental, envío de derechos de petición y entrevistas semiestructuradas, mediante los que se identificaron las posibles causas del gran rezago en el proceso de titulación colectiva en Colombia, especialmente cuando se trata de consejos comunitarios del Caribe colombiano.

Inicialmente, el equipo de investigación dirigió derechos de petición a distintas autoridades e instituciones públicas, en los que se solicitó información relacionada con el número de solicitudes de titulación colectiva radicadas por consejos comunitarios a la fecha, y más específicamente, el número de solicitudes radicadas en el Caribe y su estado actual, entre otra información relevante relacionada con los procesos y rezagos de estos.

Estas solicitudes fueron dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Agricultura (MinAgricultura), Unidad de Restitución de Tierras (URT), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Procuraduría General de la Nación (PGN) y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) en reiteradas oportunidades.

El equipo de investigación también realizó el levantamiento de información primaria, secundaria y de contexto sobre la situación de titulación colectiva de los consejos comunitarios del Caribe y el rezago de titulación de estos. Para esto, los investigadoras(es) utilizaron los recursos disponibles en el Observatorio Territorios Étnicos y Campesinos (OTEC) de la Pontificia Universidad Javeriana, que cuenta con bases de datos abiertos y recursos cartográficos en línea tanto de los territorios formalizados como de las aspiraciones territoriales de las comunidades negras, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y una amplia literatura socio jurídica asociada al tema.

En relación con el levantamiento de información primaria, el equipo de investigación desarrolló un número corto de entrevistas a profesionales con experiencia en la materia, quienes prestaron su tiempo y experiencia a ILEX Acción

Jurídica. En estas entrevistas semiestructuradas se indagó sobre la situación de titulación colectiva de los consejos comunitarios del país para, posteriormente, puntualizar en los casos de titulación colectiva del Caribe colombiano, la diferencia en áreas tituladas del Pacífico y el Caribe, y las causas estructurales y procedimentales de esta diferencia. Las entrevistas se realizaron a través de Zoom y contaron con la participación del equipo de investigación de la línea de derechos territoriales y justicia ambiental de ILEX Acción Jurídica.

Es importante resaltar que el equipo de investigación buscó entrevistar a funcionarios de entidades como el Ministerio del Interior (MinInterior), la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, sin embargo, no hubo respuesta por parte de estas instituciones.

Finalmente, y para contexto del lector, la medida de la superficie de los territorios colectivos que se refiere en este texto corresponde a hectáreas (ha), entendiendo que una hectárea equivale a diez mil metros cuadrados (10.000 m²). Dado que existen territorios que en su delimitación o reconocimiento incluyen un número de hectáreas más un determinado número metros cuadrados (que siempre equivalen a cuatro cifras), se entenderá que, a partir de la coma, los últimos cuatro números corresponden a metros cuadrados en la misma expresión numérica.

CAPÍTULO 1

TITULACIÓN DE TERRITORIOS ÉTNICOS DE COMUNIDADES NEGRAS: AVANCES EN LA TITULACIÓN EN EL CARIBE

En este capítulo se realiza un análisis del contexto de las comunidades negras de la región Caribe, específicamente en aspectos relacionados con la garantía de los derechos al acceso, uso y tenencia de territorio colectivo y, de manera precisa, el reconocimiento a la propiedad colectiva. Se enfatiza en estos aspectos por los pocos procesos de titulación colectiva exitosos en comparación con las aspiraciones de las comunidades, como veremos más adelante.

Adicionalmente, se pretende identificar si existe ausencia de aplicación de normas relacionadas con los casos pendientes de la titulación colectiva y sus tipologías de la región, así como una exploración sobre los posibles vacíos en reglamentación, recursos estatales dispuestos para tal fin, entre otros.

Es así como esta investigación busca aportar al estudio sobre el acceso a la tierra y derechos territoriales desde el análisis de la problemática actual del Caribe, ante los bajos indicadores de reconocimiento y consolidación de los derechos territoriales, las tensiones y los conflictos que afectan los avances de titulación colectiva, las implicaciones de Covid-19 en los procesos de titulación colectiva, la relación entre las demoras en el acceso a tierra y el derecho fundamental al territorio, su garantía material y el conflicto armado.

1.1 Datos y cifras

En Colombia, con el surgimiento e implementación de la titulación colectiva se garantiza la efectiva aplicación del derecho fundamental a la igualdad en el plano formal y material para las comunidades negras, pues contempla el disfrute óptimo de las tierras y su derecho a la propiedad colectiva. Es así como se genera la obligación legal de reconocer los derechos comunitarios, respecto al resto de la sociedad, sobre los territorios ocupados en la mayoría de los casos, con el fin de contribuir a la superación de fenómenos sociales como la pobreza, discriminación racial, inequidad, entre otros, en donde las comunidades negras tienen más dificultades en comparación con otros grupos poblacionales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el país contaba con un total de 4,67 millones de personas pertenecientes a la población afrocolombiana, incluyendo las categorías de raizal, palenquero y negro⁷, quienes, como ya se mencionó, tienen una relación diferencial con los lugares o territorios que ocupan colectivamente. Con relación a la región Caribe, el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) (2017) refirió que:

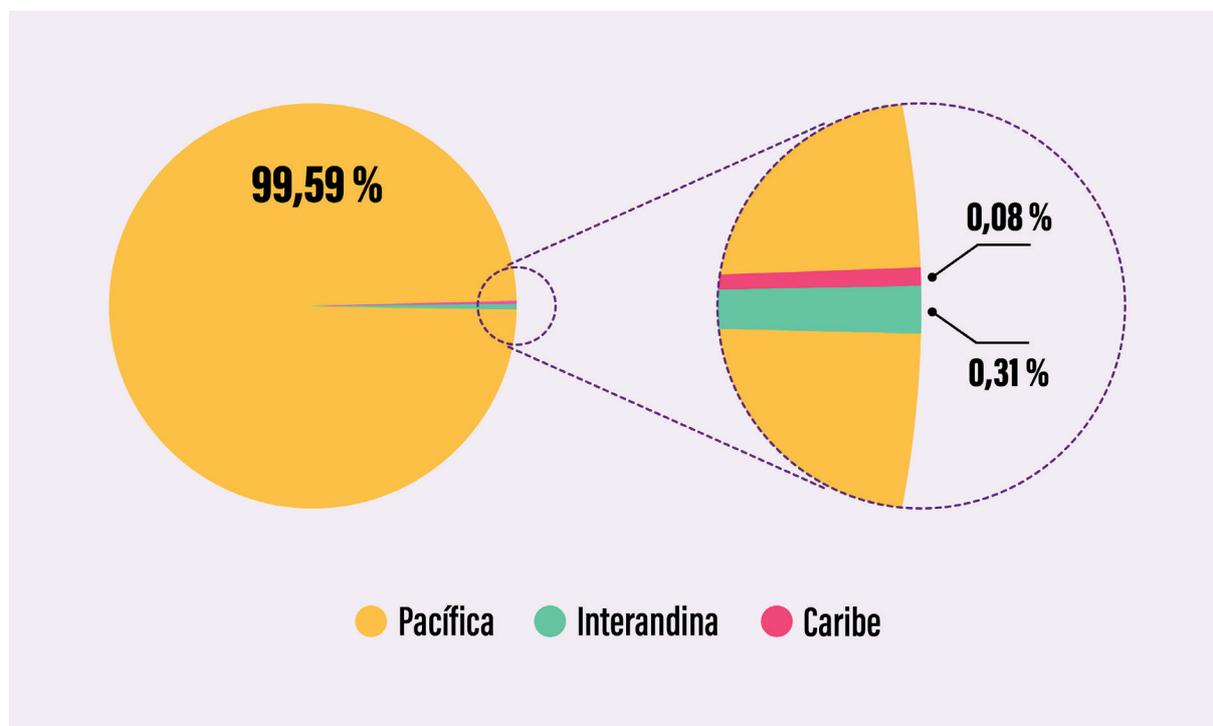
Comprendida por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, cuenta con una población de 1.346.241 afrodescendientes. Estas comunidades han habitado ancestralmente bosques secos tropicales, llanuras, sabanas y ciénagas del litoral Caribe (DANE, 2005). Sin embargo, la gestión de sus derechos territoriales solo ha alcanzado el reconocimiento y titulación de 3.430 hectáreas (OTEC, 2016). (p.6)

El CIFOR (2017) expuso como mensaje clave frente a la tenencia de tierras colectivas en Colombia, que las figuras de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades afrodescendientes alcanzaban las 37.839.449 hectáreas, de las cuales un área de 5.396.376 hectáreas corresponde a comunidades negras. Este mismo estudio detalla que para el año 2015, con la distribución regional de las hectáreas tituladas para las comunidades negras en Colombia, solo el 0,06 % se encontraba en el Caribe, el 0,0001 % en el Caribe Insular, el 95,46 % en el Pacífico y el 4,47 % en la región Andina (CIFOR, 2017, p.4).

La distribución de la titulación colectiva en el año 2020 daba cuenta de la existencia de 13 títulos en el Caribe, correspondientes al 0,08 % del área total nacional; 18 en la zona Interandina equivalentes al 0,31 %; y 174 en el Pacífico, representando el 99,59 % de las hectáreas tituladas a las comunidades negras en Colombia, que representan un total de 5.733.003 hectáreas tituladas (ANT, 2020)

Cabe destacar que los departamentos con mayor número de titulaciones colectivas desde el año 1996 son Chocó, Cauca, Nariño, Antioquia y Valle del Cauca, y en menor medida Bolívar, resultados que van en línea con las asignaciones

7 Para 2018, el DANE estimó la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV 2018). En comparación con el Censo General 2005, esta cifra representa un crecimiento poblacional del 8,3%.

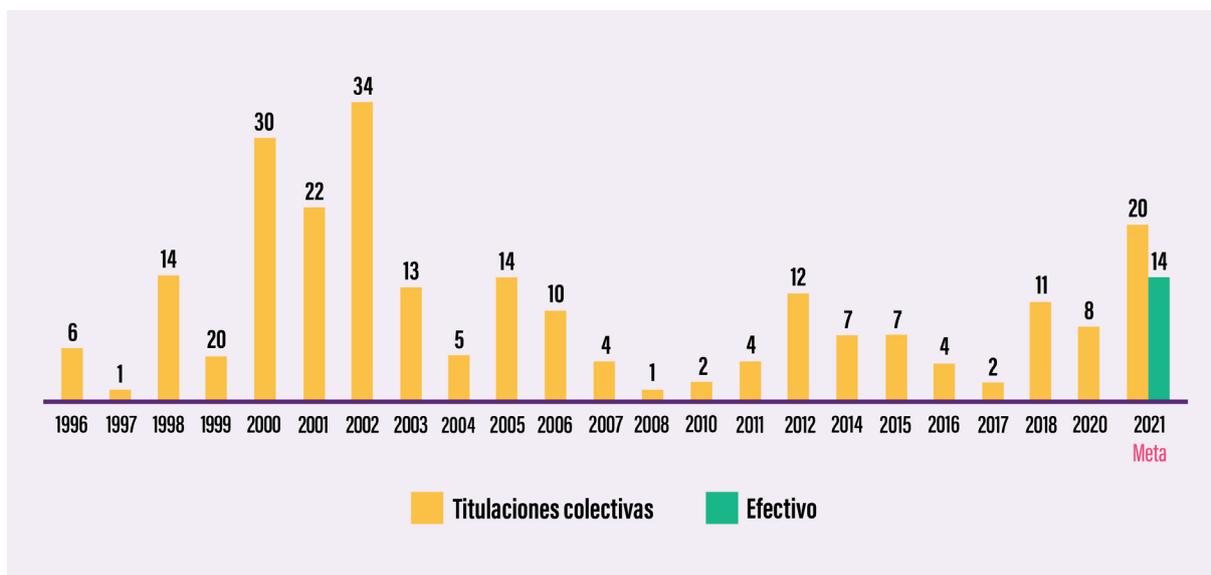
Gráfica 1. Área titulada por regiones o zonas (2020)

Fuente: elaboración propia con datos de la ANT, 2020.

presupuestales durante los últimos años, en donde dichos departamentos, excepto Nariño, han sido los más beneficiados. No obstante, sigue existiendo un estancamiento en la titulación en departamentos como Bolívar, Atlántico, Magdalena y La Guajira, cuya región tiene 164 solicitudes sin ser resueltas a octubre de 2021.

En el año 2021 según datos de la Agencia Nacional de Tierras, se titularon 14 consejos comunitarios, cumpliendo un 70% de la meta para dicho año, donde siete (50%) de ellos fueron en el departamento del Cauca, seguido Putumayo y Bolívar con dos cada uno, mientras que los departamento de Antioquia, Atlántico, y Sucre aportaron un caso cada uno, concentrando la titulación colectiva en la región del Pacífico Colombiano. A corte de agosto de 2022, se han titulado 3 consejos comunitarios.

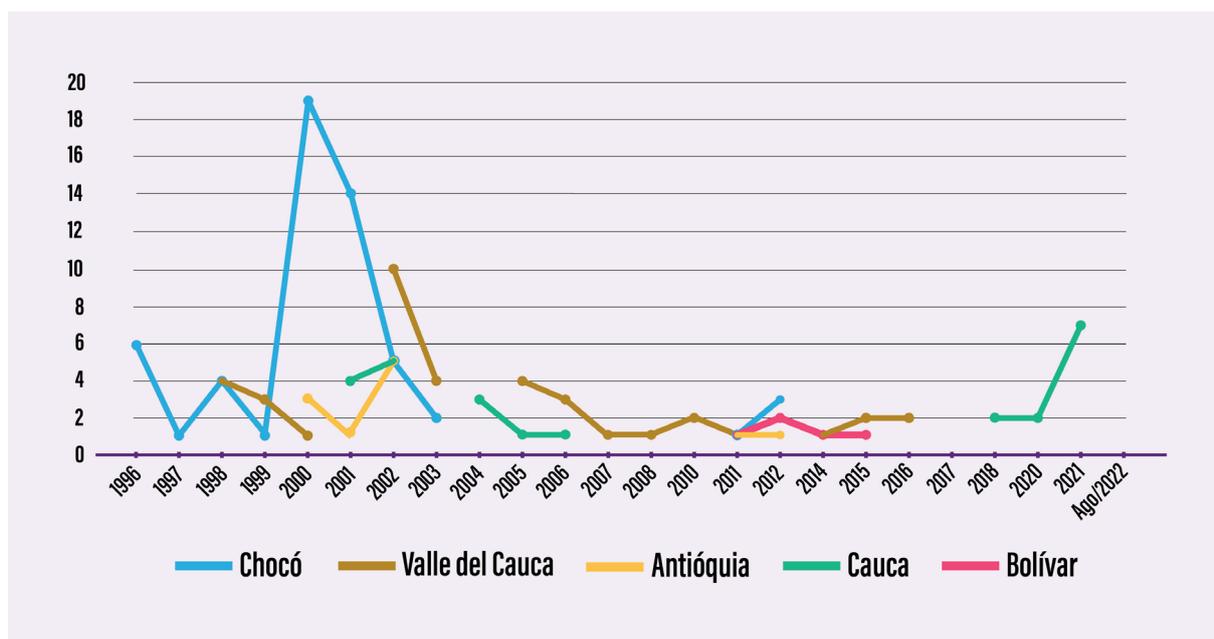
Gráfica 2. Histórico de titulaciones colectivas 1996 – 2021.



Fuente: Elaboración propia con base del Observatorio de Territorios Étnicos Universidad Javeriana y datos de la Agencia Nacional de Tierras 2021.

A continuación, se muestran el histórico de la titulación colectiva en diferentes departamentos de Colombia, y otros aspectos descriptivos sobre la información suministrada en el derecho de petición No. 20226200647262 de la Dirección de Asuntos Étnicos de Agencia.

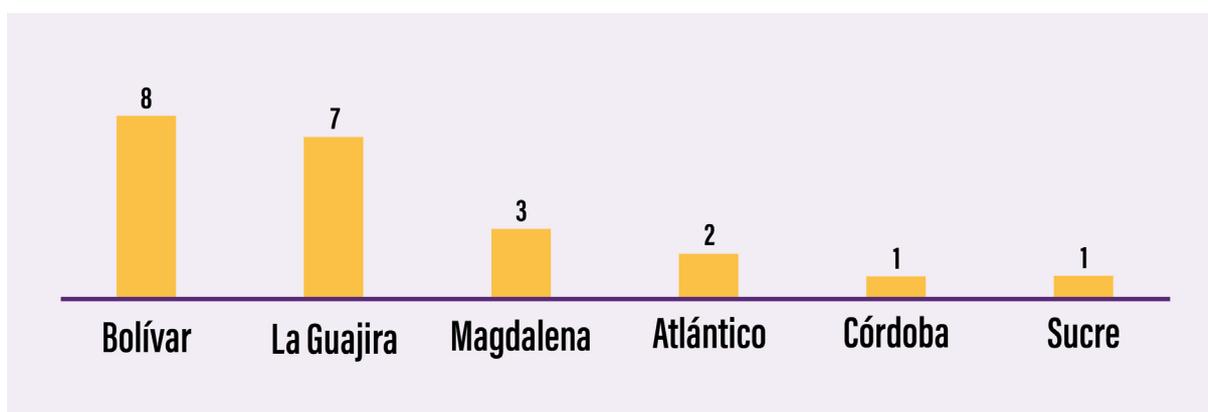
Gráfica 3. Histórico de titulaciones colectivas para Antioquia, Bolívar, Cauca, Chocó y Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia con base en el Observatorio de Territorios Étnicos de la Pontificia Universidad Javeriana y datos de la Agencia Nacional de Tierras, Agosto 2022.

A la fecha del presente estudio, los avances en el reconocimiento por medio de la titulación colectiva de comunidades negras en la región Caribe dan cuenta de la existencia de 22 comunidades con título colectivo, de los cuales sobresalen, con mayor participación, los departamentos Bolívar con 8, La Guajira con 7, el departamento de Magdalena con 3; Atlántico con dos casos, mientras que Córdoba y Sucre solo cuentan con un caso, respectivamente. Por su parte, no cuentan con territorios titulados colectivamente el departamento de Cesar, donde las comunidades ya han presentado solicitudes de titulación colectiva y/o dotación de tierras como se verá más adelante.

Gráfica 4. Titulaciones colectivas para la región Caribe a corte de agosto de 2022.



Fuente: Elaboración propia con base en el Observatorio de Territorios Étnicos Universidad Javeriana y datos de la Agencia Nacional de Tierras 2022.

La titulación de comunidades negras en el Caribe actualmente cuenta con 6.090,4049 hectáreas formalizadas entre los años 2011-2021, esto quiere decir que el primer ejercicio de titulación colectiva culminó 16 años después de la entrada en vigor del Decreto Reglamentario 1745 de 1995 por medio del cual se estableció el procedimiento administrativo del proceso de titulación colectiva como reglamentación de la Ley 70 de 1993, de los cuales se informará más adelante.

Los escasos avances no solo obedecen a la titulación colectiva relacionada con baldíos, también se evidencia una tendencia en los últimos años a los procesos de dotación por compra de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras. De manera reciente se encuentran los casos del Consejo Comunitario del Mango de la Púa II, el cual fue titulado mediante la Resolución 20211000006016 del 20 de enero de 2021 con un área de 202,7542 hectáreas, en el departamento de Bolívar; y el Consejo Comunitario Tucurinca, ubicado en

la zona bananera del Magdalena, titulado el 23 de junio de 2020 con un área de 351,1800 hectáreas. Además de singularizarse el caso de titulación colectiva del Consejo Comunitario de Comunidades Negras La Diáspora, comunidad que compró de manera autónoma un predio de naturaleza privado (denominado El Cafetal) en el año 2018, con una extensión de 30,4226 hectáreas, y que fue titulado de manera colectiva en el año 2020.

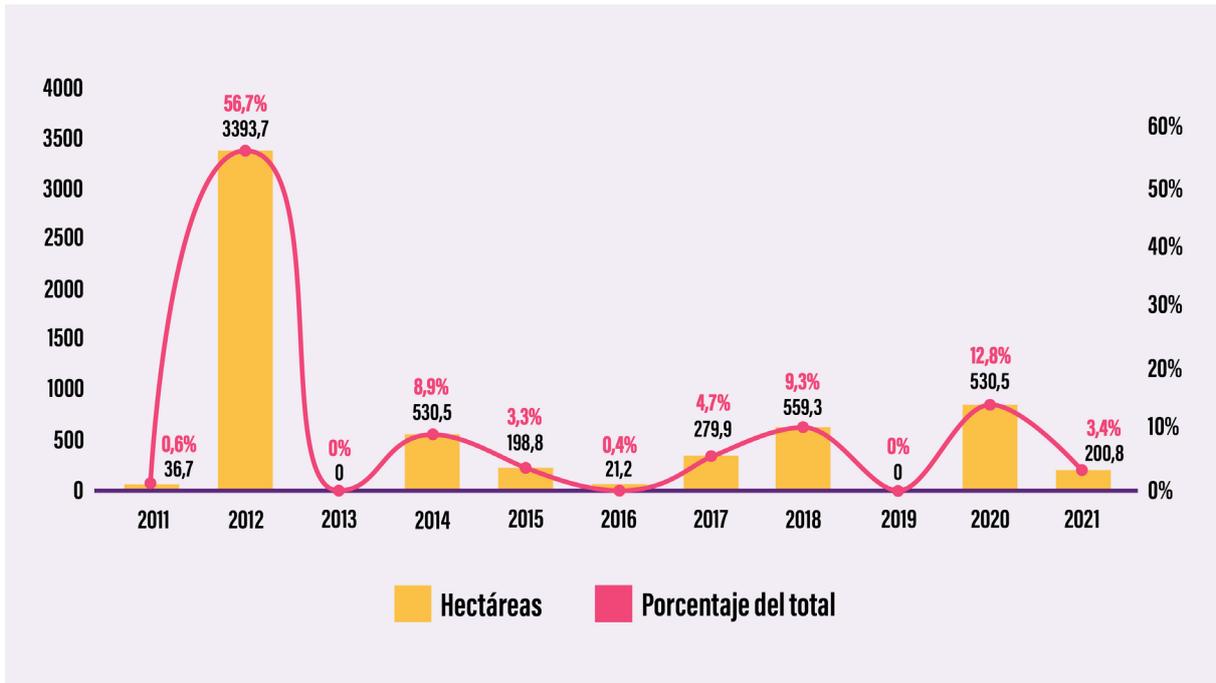
De la misma manera, como ya ha sido expuesto en la cartilla ABC de derechos territoriales y titulación Colectiva, de Ilex Acción Jurídica (2022):

“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”. (pág. 35)

Ahora bien, con estos datos se expondrá la tendencia del reconocimiento en hectáreas en los últimos 11 años en el Caribe, en donde se evidencia que el 56,7 % del área titulada (a 2021) en esta región corresponde a dos comunidades formalizadas en el año 2012. Por su parte, la sumatoria de los últimos cinco años corresponde al 30,2 % de las hectáreas formalizadas, correspondientes a 10 comunidades (estas ya a cargo de la Agencia Nacional de Tierras), presentando incluso un porcentaje equivalente a 0,0 % para los años 2013 y 2019.

En este punto se puede afirmar que el asunto no ha tenido grandes diferencias con el cambio de Incoder a la ANT, dado que son relativamente cercanas las cifras en número de comunidades tituladas. Sin embargo, en número de hectáreas o áreas el tema no presenta modificaciones importantes. Mientras esto acontece, más de una centena de solicitudes esperan ser resueltas satisfactoriamente en el Caribe colombiano.

Gráfica 5. Cifras de la titulación colectiva en el Caribe 2011-2021



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia Nacional de Tierras, con corte a Agosto de 2022.

En este punto se puede afirmar que el asunto no ha tenido grandes diferencias con el cambio de Incoder a la ANT, dado que son relativamente cercanas las cifras en número de comunidades tituladas. Sin embargo, en número de hectáreas o áreas el tema no presenta modificaciones importantes. Mientras esto acontece, más de una centena de solicitudes esperan ser resueltas satisfactoriamente en el Caribe colombiano.

1.2 Aspiraciones de las Comunidades Negras Caribeñas - Solicitudes

Reconocerse como comunidad negra, organizarse como consejo comunitario y aspirar a la titulación colectiva del territorio ocupado colectivamente para lograr la garantía de los derechos de los convenios 107 y 169 de la OIT, implica un ejercicio organizativo que requiere esfuerzo, discusión, aceptación y construcción comunitaria. Presentar la solicitud ante la entidad competente, hoy ANT otrora Incoder, está en manos de las comunidades y las autoridades propias, pero una vez radicada la solicitud, la tarea pareciera perder control comunitario, siendo que para la mayoría pasa el tiempo sin que esta sea resuelta de fondo.

La realidad no demuestra la aplicación de un enfoque de atención a un sujeto de especial protección como son las comunidades negras, y no se cumplen los términos del procedimiento de titulación colectiva del decreto reglamentario

ya referido, el cual se pensó que sería expedito para los procesos de titulación colectiva de dichas comunidades. En palabras del OTEC (2017):

“Es muy lenta la respuesta del Estado Colombiano para continuar con la titulación colectiva, esto no solamente se demuestra en la falta de respuestas frente a las solicitudes presentadas en el marco de la Ley, sino también por los reiterativos incumplimientos de los acuerdos sobre tierras pactados entre el Gobierno y las Comunidades Negras que se han movilizado como alternativa para exigir el cumplimiento de derechos (p.75)”

Como antecedente, mencionaremos que en el Caribe está todo por hacerse en materia de reconocimiento de los derechos territoriales y titulación colectiva, puesto que, para la ANT, según los datos con corte al 2017, al menos 103 de los 271 de sus expedientes de trámite de titulación colectiva a comunidades afrodescendientes se ubican en el Caribe. No obstante, el OTEC documentó 145 trámites iniciados por parte de comunidades afrocaribeñas para el mismo año, de los cuales, la gran mayoría, no ha tenido respuesta

Para entender la dimensión del asunto se exponen las aspiraciones de las comunidades negras en el Caribe colombiano desde dos fuentes principales, por un lado OTEC de la Pontificia Universidad Javeriana, quienes cuentan con información cartográfica parcial y análisis de las situaciones que viven los consejos comunitarios en el país; y, de otro lado, la información que proporciona la Agencia Nacional de Tierras - ANT, que es entidad competente en la función misional de titular colectivamente los territorios, cuenta con una base de datos abiertos y, además, dio respuesta formal a las solicitudes de información remitidas⁸.

De acuerdo con la ANT para el año 2020, a nivel nacional, la Dirección de Asuntos Étnicos de dicha entidad contaba con 348 solicitudes de titulación colectivas de comunidades negras, de las cuales 114 estaban en estado “demanda” y 234 en “rezago” (ANT, 2020, p.2); solo 47 se encontraban en “trámite”. Se consideran en “rezago” las solicitudes que fueron presentadas

8 Con respecto a los datos y análisis de estos de las aspiraciones de las comunidades negras en el Caribe, se incluirán los datos consultados desde 2020 hasta el 2022, esto con la finalidad de exponer sus cambios de acuerdo con la variables e interpretación de estos, así como las limitaciones de algunos datos, dado que se intenta más allá del dato actual, reconocer que la tendencia en la presentación de estos está lejos de ser uniforme.

por las comunidades étnicas y sus autoridades ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el cual entró en liquidación en diciembre de 2015 y terminó el 6 de diciembre de 2016 (Ministerio de Agricultura, 2016).

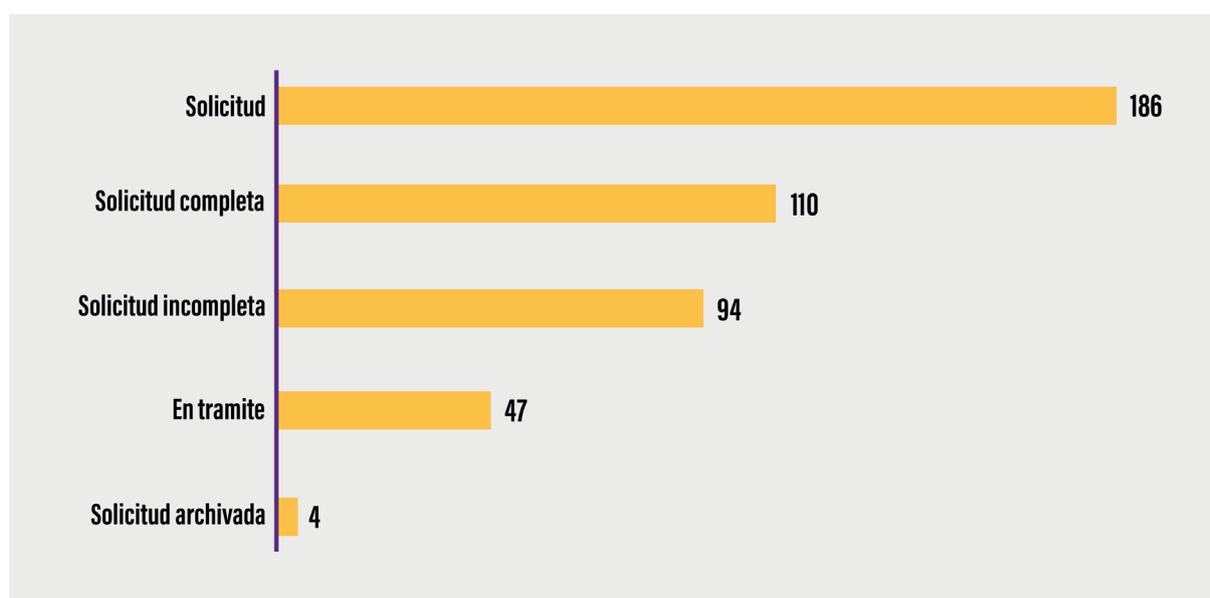
Tabla 1. Número de solicitudes de titulación de comunidades negras, 2020

DEMANDA Y DESCONGESTIÓN	ESTADO DE LA SOLICITUD	NÚMERO DE SOLICITUDES DE TITULACIÓN
Demanda		114
	En trámite	13
	Solicitud	21
	Solicitud Completa	47
	Solicitud Incompleta	33
Rezago		234
	En trámite	34
	Solicitud	72
	Solicitud - Archivada Auto 795 del 11-06-2019 - Auto 4551 del 28-11-2019	1
	Solicitud - Archivada Auto 796 del 11-06-2019 - Auto 4552 del 28-11-2019	1
	Solicitud - Archivada Auto 797 del 11-06-2019 - Auto 4553 del 28-11-2019	1
	Solicitud - Archivada Auto 798 del 11-06-2019 - Auto 4554 del 28-11-2019	1
	Solicitud Completa	63
	Solicitud Incompleta	61

Fuente: Agencia Nacional de Tierras. Tomado del oficio 2020111040281 del 15-10-2020 de la ANT.

De acuerdo con esta información, en términos de porcentaje solo el 13,5 % se encontraba en “trámite” por parte de la ANT a nivel nacional, mientras que el 50.5 % se encontraba en estado de “solicitud incompleta”, categoría que asigna la entidad a las solicitudes que no cumplen con los requisitos del Artículo 20 Decreto Ley 1745 de 1995; hasta el año 2022, en el cual se le cambió de “solicitud incompleta” a “petición” (de acuerdo a la aplicación de la circular ANT No. 31 del 15 de octubre de 2021), como veremos más adelante.

Gráfica 6. Estado de las solicitudes de comunidades negras en Demanda y Rezago al 2020



Fuente: Agencia Nacional de Tierras. Tomado del oficio 2020111040281 del 15-10-2020 de la ANT.

Ahora bien, con respecto al número de procedimientos administrativos de titulación colectiva de comunidades negras al año 2021, en los siete departamentos del Caribe, el OTEC cuenta con una base de datos, que se contrastó con los datos que aportó a esta investigación la ANT, dado que estas aportan datos disímiles.

Se habrían identificado por parte del OTEC 100 comunidades afrocolombianas con pretensión de titulación o dotación de tierras que deberá resolver la Agencia Nacional de Tierras en el Caribe, con un área total aproximada de 186.555,747 hectáreas. Es necesario aclarar que no se cuenta con información de áreas pretendidas de varias comunidades solicitantes, por lo que se entiende este como el total de las que sí cuentan con dicho insumo, las cuales se presentan a continuación:

Tabla 2. Número de solicitudes y áreas pretendidas por comunidades negras en la región Caribe -OTEC

DEPARTAMENTO	N° DE SOLICITANTES COMUNIDADES NEGRAS	N° DE MUNICIPIOS	HECTÁREAS PRETENDIDAS
Atlántico	8	7	1.112,08459
Bolívar	36	12	98.299,6532
La Guajira	21	5	5.589,1676
Cesar	20	9	59.059,9583
Magdalena	9	7	20.841,3351
Córdoba	5	5	1.614,5477
Sucre	1	1	40
TOTAL	100	46	18.6556,747

Fuente: elaboración propia a partir del archivo export Aspiraciones de OTEC de la Universidad Javeriana, octubre de 2021.

De otro lado, de acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras (2021), al 06 de octubre de 2021 se registran 401 solicitudes de titulación colectiva pendientes de ser resueltas por dicha entidad, de las cuales 164 corresponden a la región Caribe, es decir que el 40,89 % de las solicitudes actuales de titulación colectiva se encuentra en el Caribe y solo el 50 % de estas solicitudes están priorizadas en el plan de acción correspondiente al año 2021⁹.

Cabe destacar que sobre las solicitudes de titulación que no fueran mencionadas en el plan, se informó a las personas investigadoras que contaban con 82 fichas de caracterización de las solicitudes de titulación colectiva o dotación de tierras de territorios colectivos de la región. Revisadas las fichas en detalle se relaciona el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Ma-Kankamaná de San Basilio de Palenque, el cual debe resolver un tema de registro del título colectivo ante la Oficina de Instrumentos Públicos (ORIP), pero que efectivamente sí cuenta con un procedimiento muy avanzado.

9 Respuesta oficio de radicado 20215001394931 en el Sistema de Gestión Documental Orfeo.

Por otra parte, los datos presentaron un panorama inquietante frente al “rezago” de las solicitudes, dado que estas comprendían el 47 % de las solicitudes pendientes de culminar el trámite en el Caribe, es decir que estas fueron recibidas por el Incora o Incoder y, por tanto, su presentación antecede al año 2016, lo que indica que, al menos, tienen seis años de haber sido presentadas, de acuerdo con la ANT. En la región Caribe, los departamentos de Bolívar y La Guajira concentraron los mayores números de solicitudes en “rezago” con un porcentaje de 67,5 %, paradójicamente, estos representan los departamentos con mayor número casos de titulación colectiva culminados de manera exitosa, con 8 y 7 consejos comunitarios titulados cada uno.

Tabla 3. Número de solicitudes por comunidades negras en la región Caribe, ANT

DEPARTAMENTO	Nº DE SOLICITANTES COMUNIDADES NEGRAS	Nº DE MUNICIPIOS	DEMANDA	REZAGO
Atlántico	15	10	11	4
Bolívar	43	17	14	29
La Guajira	46	9	23	23
Cesar	28	11	15	13
Magdalena	17	10	12	5
Córdoba	10	5	7	3
Sucre	5	5	5	0
TOTAL	164	67	87	77

Fuente: elaboración propia, con base en la respuesta de la ANT mediante oficio No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021.

Con respecto a las áreas aproximadas pretendidas por las comunidades, al igual que la fuente anterior, la ANT solo disponía con información (mapeo geográfico) de 132 solicitudes de las 164 solicitudes del Caribe que registraba para el año 2021. Dichas aspiraciones sumaban 21.2023,77 hectáreas, esto entre otros, porque un número importante de estas solicitudes se catalogaron como en estado preliminar, categorizado como solicitud incompleta. Los datos aportados indican que el departamento del Cesar, seguido de Bolívar, contaba con el mayor número de áreas pretendidas por las comunidades negras en la región.

Tabla 4. Áreas pretendidas en las solicitudes por comunidades negras en la región Caribe 2021, ANT

DEPARTAMENTO	N° DE SOLICITANTES COMUNIDADES NEGRAS	N° DE COMUNIDADES CON DATOS	ÁREA PRETENDIDA SEGÚN SOLICITUD (HA)	ÁREA DE MAPEO GEOGRÁFICO (ESPECIALIZACIÓN)
Atlántico	15	12	1.068,60	1.655,93
Bolívar	43	36	108.844	95.471,76
La Guajira	46	37	7.758	6.002,95
Cesar	28	23	47.163	97.610,88
Magdalena	17	12	26.392	8.210,46
Córdoba	10	7	2.668	2.887,56
Sucre	5	5	500	184,23
TOTAL	164	132	194.393,6	212.023,77

Fuente: elaboración propia, con base en la respuesta de la ANT mediante oficio No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021.

Como se mencionó, la región concentraba el 40,8 % del total de solicitudes de titulación colectiva hasta el año 2021, con 164 casos por surtir el trámite de titulación, no obstante, la entidad ANT para el año 2022, informó que las cifras sufrieron un cambio importante, señalando que eran 168 solicitudes a nivel nacional y 74 solicitudes en el caribe (44 %), es decir 87 solicitudes menos¹⁰

Estas solicitudes “menos” identificadas corresponden a la exclusión como un estado dentro del trámite del decreto 1745 de 1995, a pesar de este no contemplarlo, conforme a la aplicación de la circular 31 de 15 de octubre de 2021 ya mencionada, puesto que, en el año 2021, estas se considerarán “solicitudes incompletas” como se explica en el capítulo siguiente.

Las diferencias por departamentos son mayores para la Guajira y Bolívar, como se ilustra a continuación:

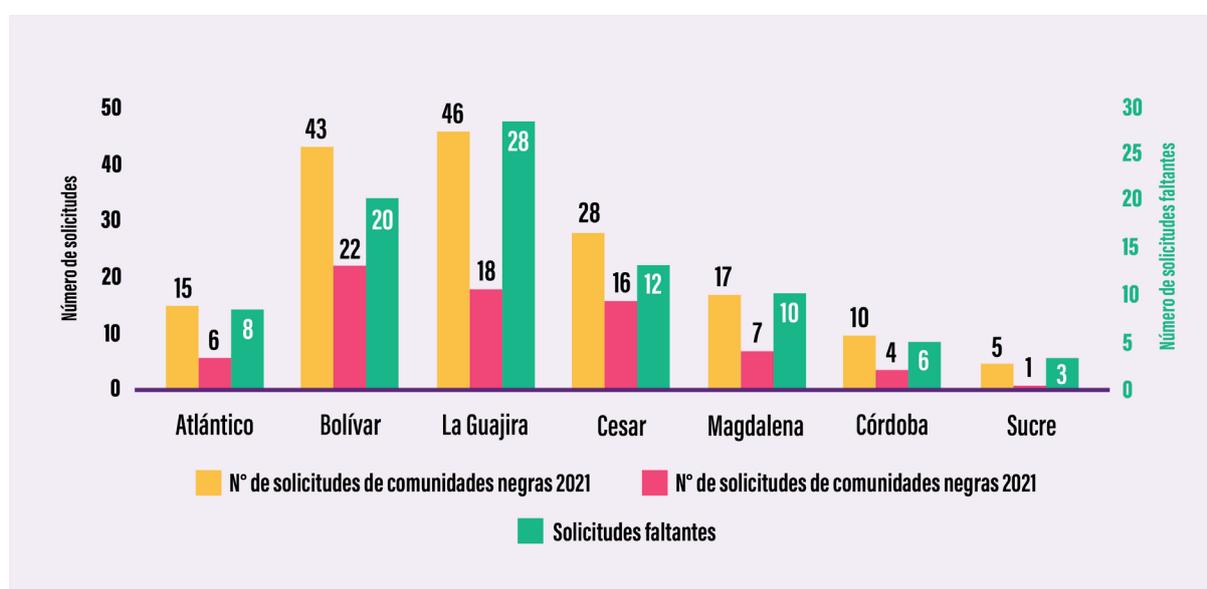
10 Teniendo en cuenta que fueron tituladas tres comunidades durante el segundo semestre de 2021, por dicha razón no se incluyeron.

Tabla 5. Diferencias de número de solicitudes en curso en la ANT para el Caribe entre el año 2021 y 2022.

DEPARTAMENTO	N° DE SOLICITANTES COMUNIDADES NEGRAS 2021	TITULADOS SEGUNDO SEMESTRE 2021	N° DE SOLICITANTES COMUNIDADES NEGRAS 2022	DIFERENCIAS
Atlántico	15	1	6	-8
Bolívar	43	1	22	-20
La Guajira	46	0	18	-28
Cesar	28	0	16	-12
Magdalena	17	0	7	-10
Córdoba	10	0	4	-6
Sucre	5	1	1	-3
TOTAL	164	3	74	-87

Fuente: Elaboración Propia de la respuesta de la ANT oficios Nro. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021 y 20225001099531 del 24 de agosto de 2022

Tabla 7. Comparativo de número de solicitudes para la región Caribe a corte de agosto de 2022 vs 2021.



Fuente: Elaboración Propia de la respuesta de la ANT oficios Nro. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021 y 20225001099531 del 24 de agosto de 2022

En ese sentido, conforme a la cifras 2022 de la entidad mencionada, las solicitudes de titulación en trámite que representan las aspiraciones de las comunidades en el Caribe se concentran de acuerdo con el número de solicitudes

en un 29,7 % en Bolívar, seguido del 24 % en La Guajira y un 21,6 % en el Cesar, estos tres de los siete de la región concentran el 75 % de las solicitudes a corte de agosto de 2022.

1.3 Estado de las solicitudes de titulación colectiva en el Caribe

De acuerdo con el OTEC (2021) en la región Caribe, el 27 % de las solicitudes -un número considerablemente alto- corresponde a solicitudes incompletas, término que no se encuentra dentro del Decreto Ley 1745 de 1995, del cual será necesario indagar sobre el tratamiento que prevé para la institucionalidad. También será necesario saber si la permanencia prolongada en esta etapa responde a factores que obstaculizan los procesos de reconocimiento de los derechos territoriales y que pudieran estar vulnerando el debido proceso administrativo en este procedimiento de naturaleza agraria, como es la titulación colectiva.

De acuerdo con la categorización dada por la fuente, solo el 23 % de las solicitudes se encuentran “en trámite” en el Caribe, mientras que el 77 % se encuentra “en espera”.

Tabla 8. Estado de las solicitudes de comunidades negras en la región Caribe



Fuente: elaboración propia a partir del archivo export Aspiraciones de OTEC de la Universidad Javeriana, 2021.

De otro lado, el trámite de solicitudes de titulación colectiva en la región Caribe pareciera complejizarse con el paso del tiempo, puesto que la información de la ANT evidencia que el número de solicitudes en “demanda” es equiparable a las solicitudes en “rezago”, y no hay cambios trascendentales en los resultados de los últimos cinco años, como se expuso con anterioridad.

El plan de acción de la ANT 2021 contempló la intervención sobre la mitad de los casos pendientes “por resolver”, de los cuales 55 corresponden a “rezago” y 27 a “demanda”, reportando un 10,9 % en estado “preliminar” o “solicitud incompleta”. De estos casos, se culminaron los procedimientos de los Consejos Comunitarios Magen de Mí, en el Atlántico, y Socolando en Sucre, mediante las resoluciones 20211000-316466 del 29/12/2021 y Resolución 20211000-189526 del 10/11/2021, los cuales suman un total de 68,2792 hectáreas; cabe destacar que para este mismo año, la entidad informó una meta de 20 consejos comunitarios titulados, de los cuales se lograron 14 a nivel nacional, de los cuales cuatro corresponden al Caribe.

De otro lado, Las solicitudes que no estuvieron contempladas en el plan de acción 2021, no se tenían condiciones homogéneas, los pendientes seguirán dándose y ocurre en todos los departamentos pues corresponden al 50 % de las solicitudes, a continuación, se presentan los datos:

Tabla6. Distribución de las solicitudes que no están en el plan de acción ANT, 2021

DEPARTAMENTO	Nº DE SOLICITUDES / CASOS
Atlántico	4
Bolívar	20
La Guajira	13
Cesar	8
Magdalena	24
Córdoba	10
Sucre	3
TOTAL	82

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de la ANT mediante oficio No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021.

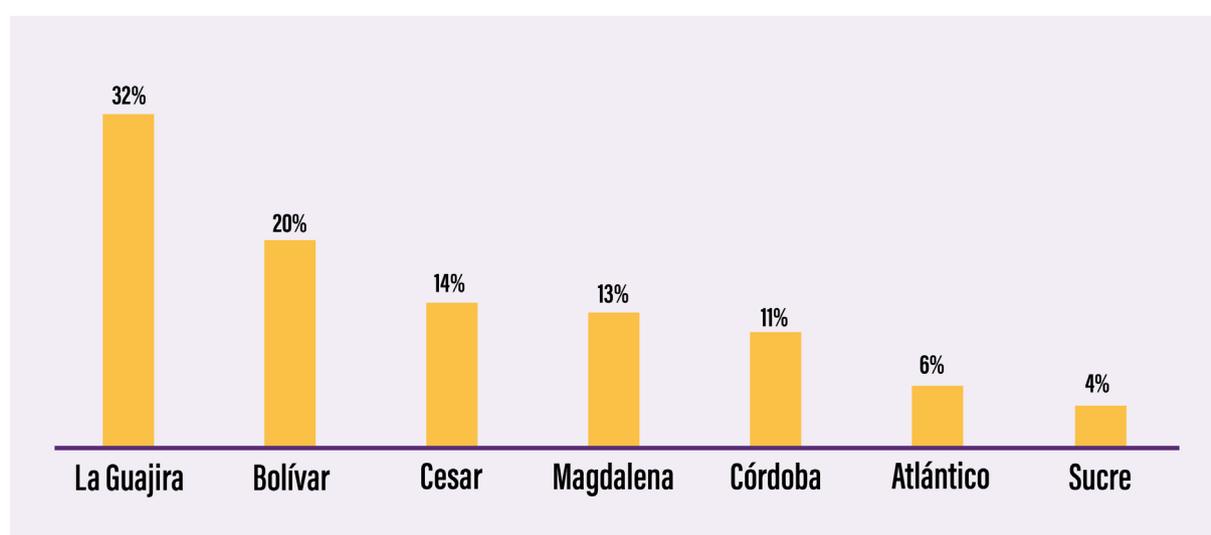
Como se puede observar, la mitad de las solicitudes que actualmente están radicadas en el ANT, no se encontraban en el plan de acción del año 2021. Con corte octubre de 2021, el 86,58 % de estas solicitudes no priorizadas en dicho año, corresponden a estado “preliminar” o “solicitud incompleta”. A continuación, se presenta la información referente a esto:

Tabla 7. Distribución de las solicitudes por etapas (que no están en el plan de acción de la ANT 2021)

ESTADO DE LOS CASOS	Nº DE CASOS
Preliminar	71
Etapas 1	4
Etapas 2	5
Etapas 3	1
Etapas 4	1

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de la ANT mediante oficio No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021.

Gráfica 9. Ubicación de las solicitudes incompletas (que no están en el plan de acción de la ANT 2021)



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de la ANT mediante oficio No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, existe un alto porcentaje de solicitudes y/o peticiones de las cuales no se ha iniciado formalmente el trámite de titulación colectiva contemplado en el Decreto reglamentario 1745 de 1995, dado que no se han expedido, a pesar del tiempo, los actos administrativos de inicio que indica el Artículo 21.

Los datos consultados refieren un fenómeno que incide y debe ser objeto de estudio en detalle por las implicaciones que tiene en los avances de los procesos de titulación colectiva en esta región, así como en el análisis de sus causas y su tratamiento, denominado “solicitudes incompletas” hoy denominadas peticiones, cambio que explicaremos más adelante.

Sobre el tema de las solicitudes “incompletas”, personas entrevistadas por ILEX Acción Jurídica en el marco de esta investigación comentaron lo siguiente:

“Cuando la comunidad presenta la solicitud de titulación colectiva, la ANT está obligada a revisarla (sic) dentro de los 5 días siguientes a su radicación y si cumple con todos los requisitos deberá expedir el auto de aceptación e Iniciar su trámite. Si no cumple con los requisitos la ANT la devuelve al interesado, para que la complemente y señala un término normalmente de 30 días hábiles para completarla, so pena de entenderse que opera el desistimiento tácito de la misma.

A través del convenio con la Corporación Afrocolombiana Hile-ros la ANT ha acordado prestar apoyo técnico, jurídico y financiero a los consejos comunitarios para que presenten las solicitudes con el lleno de los requisitos o complementen las solicitudes que se han considerado incompletas.” (Garcés, Silvio, comunicación personal, 13 de diciembre de 2021).

“La gestión de dicha entidad debe presidir por el trato integral hacia las comunidades negras, por lo cual, si una solicitud está incompleta, la ANT debe hacer seguimiento y acompañamiento en el proceso para que dicha solicitud pueda llegar a ser resuelta, siempre y cuando esta lo merezca.” (Leal, Ricardo, entrevista, 24 de noviembre de 2021).

Así las cosas, las solicitudes pendientes por resolverse a cargo de la ANT de comunidades negras en el Caribe colombiano en el 2021, sumaban 80 casos en estado “preliminar” o corresponden a una “solicitud incompleta”. Al comparar los datos anteriores de 2021, con el total nacional de solicitudes incompletas reportadas a octubre de 2020 (94 casos); la situación del Caribe representó el 80,6 % del nivel nacional dicho estado, por tanto, no habían iniciado formalmente su trámite.

Como ya fuera mencionado, con la implementación de la circular 31 de 15 de octubre de 2021, por medio de la cual se subroga la Circular 028 del 20 de noviembre de 2018, las categoría de solicitudes incompletas ha sido suprimida. y como resultado de esto, hoy las cifras reportan 87 solicitudes para la región. De este modo, los casos que se categorizaron otrora como solicitudes incompletas hoy son peticiones y de acuerdo a si fueran presentadas ante la ANT o la Incoder (re-zago), se estableció un lineamiento para su tratamiento, esto a juicio de la entidad pública considera que ninguno de los estatutos adjetivos especiales, para el caso de las comunidades negras la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 prevén la manera detallada en la que aquellas deben ser despachadas, cuando las solicitudes de titulación de comunidades negras, no satisfacen la información mínima exigida por las normas aplicables, “siendo entonces deber de la administración verificar el cumplimiento de las mismas previo a la expedición de cualquier acto administrativo de inicio o aceptación” (ANT:2021b).

En todo caso, este lineamiento sostiene que se desplegaran requerimientos para la completitud de las solicitudes identificadas, tanto a la comunidad como solicitante, como a la alcaldía donde se encuentre inscrita esta, con plazos perentorios, donde la “omisión o silencio de la parte solicitante”, podría en un escenario de decreto de desistimiento tácito a la solicitud de titulación, conforme a lo contemplado en el Artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

Frente a este panorama, es necesario indagar cuáles son las razones o requisitos que no son acreditados por parte de la comunidades de acuerdo con el examen de la entidad encargada, puesto que el lineamiento precitado solo expone como ejemplo la ausencia de “indicación detallada del área pretendida”, relacionados con lo que se ha denominado requisitos de identificación, delimitación e individualización del territorio pretendido.

Por ello, es necesario contemplar, si este fenómeno de no acreditación pudiese obedecer a la necesidad de actualización de los documentos, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la solicitud sin que se emitieran los actos de aceptación e inicio de trámite, así como la pérdida de expedientes al momento de liquidarse el Incoder y transferirse la competencia a la ANT. Adicional a lo anterior, no hay que perder de vista que el decreto reglamentario, confirió facultades oficiosas a la entidad mencionada para el inicio de dicho trámite, para lo cual podría apoyarse en las consultivas departamentales y otras entidades estatales, tema que no es abordado por parte del lineamiento de año 2021.

Finalmente, es imperativo manifestar la necesidad concreta de las comunidades del Caribe frente a mecanismos de formación, acompañamiento y seguimiento en la presentación de las solicitudes de titulación colectivas y la completitud de las que se encuentran en la etapa señalada. En el mismo sentido, el panorama de exigibilidad del debido proceso en el procedimiento de titulación colectiva debe iniciar por la revisión de los cuellos de botella que impiden el acceso a estos mecanismos de reconocimiento y garantía real a los derechos territoriales y la titulación colectiva, así como la evaluación y seguimiento de la implementación de acciones por parte de la institucionalidad con competencia en estos asuntos.

1.4 Naturaleza jurídica de los territorios del Caribe

Las solicitudes de titulación colectiva de las comunidades afrocaribeñas referidas con anterioridad no corresponden de manera exclusiva a la titulación de baldíos. En algunos casos, este reconocimiento de derecho de propiedad involucra a baldíos que pudieran considerarse no adjudicables como es el caso de las sabanas y playones que constituyen una reserva territorial del Estado; o islas como Orika o zonas de bajamar, donde las comunidades han habitado y tenido ancestralmente acceso para sus actividades tradicionales y subsistencia en el marco conceptualizado en la Ley 21 de 1991 que ratifica el convenio 169 de la OIT.

La Corte Constitucional (2012) posibilitó la titulación de islas, como es el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Islas del Rosario - Orika. Este debate tiene como punto de partida el derecho a la subsistencia como presupuesto necesario para la protección de la diversidad étnica y cultural¹¹ (derecho autónomo y susceptible de protección independiente) del que trata el Artículo 7º 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).

11 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).

A pesar de tratarse de un baldío reservado¹² solicitado en titulación colectiva, el caso Orika, quien a juicio del Incoder presentaba una presunta imposibilidad jurídica para su adjudicación a la comunidad negra, al surtir el examen de constitucionalidad la Corte dispuso que la existencia de obstáculos derivados de la vigencia de restricciones que a su vez fueron derivadas de la vigencia de normas jurídicas de carácter legal, no podrán impedir la plena efectividad de los derechos fundamentales de una comunidad étnica, y con ello, la cabal observancia de la Constitución Política. La entidad encargada de la formalización, en aplicación de su Artículo 4º, debía remover tales obstáculos, aplicando preferentemente las disposiciones superiores. Este planteamiento proyecta viable la discusión que hoy pareciera ser el impedimento de la titulación de las comunidades ubicadas en la sabanas y playones.

Además desde el año 2016 es posible realizar adquisiciones de predios para la titulación colectiva de comunidades negras con necesidades de dotación de tierras, de la cual se hizo alusión anteriormente. Justamente es este panorama que presentaría diferencias con los casos del Pacífico. De acuerdo con el OTEC (2021) se han identificado al menos 20 comunidades negras en el Caribe con dicha necesidad, lo que implicaría verbigracia un mayor esfuerzo fiscal por parte del gobierno en la adquisición de estos. Sin embargo, es necesario indagar si la particularidad de estos casos está relacionada con fenómenos de abandono y despojo de las comunidades de sus territorios, que pudieren originar pérdida de los derechos sobre los territorios de los cuales se realizó ocupación ancestral por estas comunidades.

Sobre casos particulares, el CIFOR (2017) relata como en las sabanas de Valledupar y Montes de María se visibilizan escenarios de rezago e incluso retroceso en la titulación colectiva, considerándose esta situación como un impedimento a la mejora de los niveles de protección de los recursos naturales. En estos casos persiste una percepción de inseguridad jurídica que se sustenta en la dificultad para lograr el reconocimiento de los títulos ancestrales de posesión sobre la tierra.

12 Por razones de soberanía nacional, prevalencia del interés general, protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, entre otras, los baldíos reservados como bienes públicos de la Nación tienen especial protección en la Constitución y la Ley, y es de su naturaleza ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. En esta línea, resalta que la resolución expedida por el INCORA en 1984 por la cual se declaró que las tierras de estas islas son baldíos reservados incurre en contradicción al considerar que en ellas no ha existido una “población organizada”, no obstante reconocer simultáneamente que esos territorios “venían siendo ocupados desde épocas remotas por nativos de escasos recursos, quienes la explotan rudimentariamente en cultivos de pancoger y otros”, planteamientos que considera opuestos al espíritu de la Constitución Política de 1991. (Sentencia T 680 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla)

Ahora, frente a lo relacionado con los playones y sabanas comunales, estos constituyen reserva territorial del Estado desde la Ley 119 de 1919, ratificado en el decreto 1963 de 1957, y se presume legalmente que son terrenos de la nación, áreas imprescriptibles, inalienables e inadjudicables, de las cuales se esperaba que el Incoder, hoy ANT, realizara un proceso de deslinde de conformidad con las normas agrarias, de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 en su Artículo 2.14.19.1.4. Estos se definen como:

1. Playones comunales: son terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.

2. Playones nacionales: son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas.

3. Sabanas comunales: son zonas compuestas por terrenos baldíos generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar. (Ministerio de Agricultura, 2015).

De acuerdo con el Artículo 29 de la Ley 160 de 1994, modificado por el Artículo 4 de la Ley 1900 de 2018, estos playones desecados (naturalmente) de propiedad de la nación solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme lo disponga la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o la entidad que lo reemplace o sustituya. Adicionalmente contempla que en las sábanas y playones que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. Sin embargo, contempla la ocupación individual exclusivamente para explotación con cultivos de pancoger conforme a las áreas que se determinen de acuerdo con la reglamentación de su uso y manejo, prohibiendo el cerramiento de estos, los cuales pueden impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

Las fuentes consultadas sitúan los casos de departamento del Cesar como el eje principal de esta tensión relacionada con las sábanas y tierras inundables o playones. Esta situación frente a la postura de inadjudicabilidad de la tierra es considerada como uno de los problemas que enfrenta la búsqueda del reconocimiento

de los derechos colectivos a la tierra, sin embargo, es innegable la conexión de las comunidades negras con estas y su aprovechamiento y manejo de los recursos ambientales tradicionales. En este sentido se ha expuesto que:

“Para las comunidades afrodescendientes en buena parte del Caribe colombiano, la concepción “del común”, físicamente, abarca todo lo que son sabanas y tierras inundables o playones, en el que han construido diversas formas de manejo de las propiedades ambientales con sus respectivos cambios a través de los tiempos. Los tiempos de trabajo y de habitabilidad en una u otra zona están marcados por las variaciones climáticas. Dando esto último una condición de constante movimiento y “transeuntabilidad territorial” que permitió la creación de asentamientos de las gentes afrodescendientes del Caribe seco sobre los que son sus territorios.” (Díaspóra, s.f.)

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apoyó en el año 2014 el Encuentro de Consejo Comunitario del Caribe en Valledupar, para la fecha 8 consejos comunitarios en dicho municipio estaban reconocidos por la institucionalidad, consejos que tienen derechos territoriales sobre sabanas, playones, ciénagas, playas e islas, entre otros paisajes, junto con otros en el Caribe, que la legislación ordinaria considera baldíos reservados, en cuyo contexto es importante que el Estado identifique y reconozca las rutas para remover los obstáculos jurídicos existentes y las alternativas para que a los Consejos Comunitarios de esta región se les reconozca el derecho fundamental al territorio (Elpilon.com.co, 2014).

“El retraso en los procesos de titulación colectiva frente a las solicitudes que involucran esta tipología, es decir no ser un baldío adjudicable, deben tramitarse con el criterio de la Corte Constitucional expuesto en la Sentencia T-680 de 2012.

El Estado dice que no se pueden titular playones y sabanas comunales, porque tienen un régimen especial o son baldíos especiales de la nación, cuando en el caso de las Islas del Rosario, la Corte dice que hay que remover los obstáculos jurídicos para titular los baldíos,

para avanzar en el proceso de titulación colectiva. Pensamos que este antecedente podría servir para la titulación de playones en el Cesar, y por eso muchas solicitudes de este departamento se han quedado en las visitas técnicas”. (M. Pérez, entrevista realizada el 13 noviembre de 2021)¹³.

Es importante mencionar que la revisión del textual de la Ley 70 de 1993, en su capítulo cuarto denominado el uso de la tierra y la protección de medio ambiente, aún sin regulación después de 28 años, estableció que, como titulares de los derechos de propiedad colectiva las comunidades continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante el uso adecuado, la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción, en el Artículo 21. Lo anterior como un aporte al reconocimiento del papel protagónico de las comunidades negras en la conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios.

Al debate planteado se le puede sumar la experiencia vivida por las comunidades negras, finalizando los 90, de frente a los manglares ubicados en terrenos de bajamar, definidos para esa época en el Artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 como bienes de uso público no adjudicables. Puesto que, si bien al inicio se concluyó que estos espacios de uso y aprovechamiento de las comunidades negras no serían objeto de titulación o reconocimiento en favor de las comunidades, la organización de estas y la rigurosa exigencia de estas como parte de su territorio, logró la inclusión de estas áreas en las adjudicaciones de las comunidades del litoral Pacífico a partir del derecho de prelación, para lo cual se acudió a un documento de concertación entre autoridades públicas, entre estas la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), como en el caso del Consejo Comunitario del Río Cajambre en Buenaventura.

Entre tanto, es importante mencionar que en los temas de conservación y cambio climático, persiste la vulnerabilidad del cuidado de los territorios y los ecosistemas, que está dado por la falta de control sobre los recursos naturales de los territorios colectivos, las brechas de la pobreza que pueden terminar afectando

13 Abogado Moisés Pérez Cáceres, Proceso de Comunidades Negras (PCN) y de la Red de Consejos Comunitarios del Caribe (Redecom). Entrevista del 13 de noviembre de 2021.

la autonomía de estas comunidades en la toma de decisiones para las acciones de conservación, entre otros; así como la necesidad de ampliar y garantizar la participación de estas comunidades negras en las discusiones y decisiones que se toman.

Volviendo a la prelación que se establece sobre estas áreas de zona de manglar, se dispuso conforme al Artículo 19 de la Ley 70 de 1993, precisando que “el ejercicio de las prácticas tradicionales de producción de la comunidad está superpuestas sobre cualquier aprovechamiento comercial, semiindustrial, industrial o deportivo” (Incora, 1999, p3). De acuerdo con lo anterior, debido a la importancia ecológica, de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, se consideró conveniente que las autoridades ambientales de orden nacional y local, en conjunto con las comunidades, formularan un plan de manejo para el uso y aprovechamiento sostenible de los bosques de manglar en concordancia con los conocimientos ancestrales de estas.

De este argumento se rescatan tres elementos importantes para el caso de las sábanas y playones comunales del Caribe: primero, en consideración del equipo investigador, no sería necesario realizar procesos de deslinde al momento de reconocer el derecho de prelación, pues en últimas este no sale del dominio de la nación ni muta su calidad a adjudicable; segundo, se reconoce la importancia de este ecosistema para las dinámicas reproductivas y ecológicas, así como los conocimientos ancestrales asociados al uso y aprovechamiento de estas; y, tercero, con la titulación quedará delimitado como parte del territorio conforme a la cartografía, lo cual protegerá los derechos y cumplirá los estándares internacionales señalados en el convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley 21 de 1991, con relación al reconocimiento del hábitat de las comunidades negras.

CAPÍTULO 2

APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES Y LA TITULACIÓN COLECTIVA PARA LAS COMUNIDADES NEGRAS: AVANCES Y RETOS ALREDEDOR DE LA GARANTÍA DE ACCESO, USO Y TENENCIAS

Colombia, como Estado Social de Derecho, tiene un importante número de normas e instituciones, así como un grupo de acciones constitucionales que buscan la materialización y garantía de los derechos fundamentales. Los marcos normativos tienden a actualizarse y/o modificarse con el paso del tiempo, ya sea por la modificación de los hechos que los motivaron, el cambio de las necesidades sociales, las políticas gubernamentales y parlamentarias e incluso la presión de los movimientos sociales como manifestación ciudadana. Este capítulo busca esbozar parte de los avances en el marco normativo de los derechos territoriales y la titulación colectiva de territorios para las comunidades negras, así como algunas discusiones sobre estos, para después conectarlo con los avances en los temas de titulación colectiva y los retos y los obstáculos, principalmente el caso del Caribe colombiano.

La presentación de estos avances y, por supuesto, limitaciones de dicho marco, serán presentados en dos planos temporales, el primero de 1991 al 2010, siendo la Constitución el hito más destacado; y, el segundo, del 2011 en adelante, con cambios importantes, que incluyen la variable de la restitución de los derechos territoriales a las comunidades negras por el conflicto armado interno y el Acuerdo de Paz, entre otros.

2.1 El reconocimiento e impulso de la titulación colectiva de los derechos territoriales de las comunidades negras en Colombia (1991 al 2010).

El reconocimiento de las comunidades negras en nuestro país tiene lugar en la Constitución Política de Colombia de 1991, promulgada para asegurar, entre otros, la justicia y la igualdad dentro de un marco jurídico democrático y participativo, la cual ordenó al Congreso de la República, mediante una ley, la inserción

del reconocimiento los derechos colectivos sobre las tierras y los territorios de este grupo étnico, la protección de la identidad cultural, al mismo tiempo que el desarrollo económico y social, de esta forma:

La Constitución Política de 1991 representó avances jurídicos para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, indígenas y demás grupos étnicos, entre los que 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). (ILEX Acción Jurídica, 2022. Pág.17)

En el mismo plano temporal anterior se promulgó la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Esta, en su parte II denominada Tierras, define como territorios la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas o tribales ocupan o utilizan de otra manera. A su vez, consigna los deberes de los Estados de reconocer a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y garantizar su protección efectiva, además del establecimiento de procedimientos legales para dar solución a las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los grupos étnicos a los cuales les es aplicable el convenio precitado tienen “(i) un elemento objetivo, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento subjetivo, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión” (Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2008). En ese orden, como las comunidades afrodescendientes en Colombia cumplen con estos dos factores, en este sistema jurídico son identificadas como un grupo étnico diferencial.

De igual manera, en respuesta a la orden constitucional fue sancionada en 1993 la Ley 70, producto del ejercicio de la movilización y exigibilidad de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (Proceso de Comunidades Negras [PCN], 1994), con un capítulo sobre el reconocimiento o titulación de la propiedad sobre las tierras que durante años las comunidades negras del Pacífico y de zonas con iguales características venían explotando en calidad de ocupación

colectiva. Para tal efecto, cobra vigencia la figura jurídica de la titulación colectiva con unas características especiales que la diferencian de la propiedad asociativa. La titulación colectiva es descrita como “Tierras de las Comunidades Negras”, y revisten las cualidades de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Se puede adicionar que la ley precitada recoge un capítulo sobre principios, desarrolla los temas y la normatividad referente al uso de la tierra, la protección de los recursos naturales, el tema minero y los mecanismos de protección de la identidad cultural, además de la planeación y fomento del desarrollo económico social. Por ejemplo, en su Artículo 5 establece el concepto de comunidades negras así:

Comunidad negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo poblado que revelan y conservan conciencia de identidad que los distinguen de otros grupos étnicos. (Congreso de la República, 1993. Art. 5)

Esta caracterización de la comunidad negra, si bien es considerada un avance, también ha generado controversia por considerarse una visión restringida, en la medida que limita la presencia de las comunidades negras en la zona rural, en todo caso, dejando de lado elementos de otras poblaciones.

A causa de ello se promulgó el Decreto 1745 de 1995 que reglamentó el procedimiento del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras que ha estado a cargo del Incora, el Incoder, y hoy en la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En principio se consideró que solo era aplicable a los baldíos, sin embargo, se debe mencionar que esta postura ha cambiado debido a las realidades de los temas agrarios en Colombia, la aplicación sistemática del marco constitucional, las normas posteriormente expedidas y los debates jurisprudenciales.

Por otro lado, tanto la ley como el decreto reglamentario no mencionaron tratamiento diferencial de los derechos territoriales en las comunidades negras que hubieran sufrido limitación o afectación debido al conflicto armado interno, el reconocimiento de estos se abordó en normas posteriores.

Ahora, si bien el derecho de ocupación ancestral de las comunidades debe ser formalizado por el Estado colombiano en cumplimiento de los mandatos legales internos e internacionales, el derecho a la propiedad colectiva de los territorios de las comunidades negras implica, además, la garantía al derecho de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios.

Por otra parte, está el estudio del debido proceso en los procedimientos agrarios, entre estos la titulación colectiva de comunidades negras, afectado por las demoras en procesos de formalización a cargo del Estado colombiano. De acuerdo con ILEX Acción Jurídica (2022, pág. 65), conviniera tener en cuenta tres pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana referentes a casos de Consejo Comunitario del Río Naya T-090 de 2009, Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario – Caserío Orika T-680 de 2012 y la Sentencia SU-213 de 2021. Este último unifica la jurisprudencia sobre el alcance de la garantía de plazo razonable en dichos procedimientos, conforme a lo expuesto por la CIDH.

Cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia es considerada como una gran aliada para el movimiento reivindicatorio de los derechos territoriales que han brindado grandes aportes a la discusión de estos derechos en temas como la propiedad colectiva, autonomía y la consulta previa. Para el 2003, en el Caso Consejo Comunitario de la cuenca del río Cacarica, la Sentencia T-955 recordó la titularidad de estos derechos para comunidades afrocolombianas, indicando también la necesidad de protección de los derechos asociados a la conservación, administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que afecten directa y específicamente a las comunidades.

2.2 Restitución de Derechos Territoriales, capítulo étnico del Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo (2011 en adelante).

Los derechos colectivos sobre los territorios de las comunidades negras son apreciados como un requisito de la pervivencia de estas, de acuerdo con el Decreto Ley 4635 expedido Ministerio del Interior (2011), sobre medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP). En su Artículo 40 se estableció como un derecho fundamental de esta población al territorio, consignando:

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

El anterior, al igual que el Decreto Ley 4633 de 2011 que reglamenta las medidas para los pueblos indígenas, surgieron en medio de una tensión por la falta de consulta a las comunidades étnicas del país de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierra. Con el fin de que esta no fuera demandada por inconstitucionalidad a falta del proceso consultivo a las comunidades étnicas que requería la misma, mediante un mecanismo excepcional, se incluyeron en el texto final de dicha ley facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para expedir una reglamentación que respetara los derechos y particularidades garantizando la consulta (Semana.com, 2010); sin embargo, esto no evitó que fuera sometida a examen de constitucionalidad de manera posterior.

El Decreto Ley 4635 de 2011 en materia de derechos de las víctimas y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP) presenta avances interesantes e importantes dentro de los que se podrían destacar el reconocimiento de: (i) el daño étnico cultural colectivo y su relación con los derechos territoriales;¹⁴ (ii) el daño ambiental y territorial, la necesidad de restauración del entorno natural y la adopción de medidas para su protección como condición básica para garantizar la salvaguarda de la relación indisoluble entre territorio, naturaleza e identidad cultural;¹⁵ (iii) la conceptualización sobre el derecho fundamental del territorio, reconocido y comprendido como la base fundamental de la cultura, vida espiritual, integridad y desarrollo autónomo de las comunidades, así como la relación entre el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de sus territorios y la pervivencia de las mismas.¹⁶

14 Artículo 8 del Decreto-Ley 4635 de 2011.

15 *Ibíd.* Art. 9.

16 *Ibíd.* Art. 40.

Al mismo tiempo, reconoce la indivisibilidad de los derechos de las comunidades, la necesidad de su análisis y abordaje de manera interdependiente,¹⁷ reiterando el carácter constitucional de inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras colectivas de las comunidades, como orientador del proceso de restitución de derechos territoriales a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT).

No obstante, el Artículo 147 del mismo decreto, estipula que la inscripción de la comunidad y su territorio en el registro único de víctimas y en el registro de tierras despojadas deberá formularse cuatro (4) años después de expedido el mismo; cuando los hechos victimizantes son anteriores a la fecha de expedición de la norma o dos (2) años después de los hechos, y cuando la victimización es posterior al 9 de diciembre de 2011. Esto sin que a la fecha haya certeza de que la estipulación de estas fechas favoreció la incorporación de los sujetos colectivos dentro de un marco temporal o, por el contrario, se ha convertido en obstáculo para el reconocimiento de comunidades como sujetos del derecho fundamental a la restitución de las tierras colectivas y/o territorios, entendiendo que la Corte Constitucional en su sentencia de unificación (2017) reafirmó lo dicho desde el 2012:

“La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes”. (p.35)

Es imperativo destacar que no existen lineamientos claros frente a un enfoque diferencial de género en la caracterización de afectaciones a los derechos étnicos y territoriales, no siempre se tiene una restitución efectiva de los derechos de las mujeres frente a hechos victimizantes a causa de su género, ni un reconocimiento de su rol en las acciones de cuidado del territorio y de su participación política en la negociación o intervención en acuerdos con distintos actores en el marco del conflicto armado. A pesar de lo anterior, Coljuristas destacó que en sentencias de restitución de tierras se enfatiza la importancia de las mujeres para resistir en los territorios en medio del conflicto. (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, p. 26)

17 *Ibíd.* Art. 45.

En segundo lugar, se encuentra el Acuerdo Final de Paz suscrito por las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) y el Estado colombiano, como una solución política al conflicto armado interno. Este representó un avance en el reconocimiento del aporte a la construcción de nación de las comunidades y la reiteración de sus derechos étnicos, que, si bien no canalizó todas las propuestas de las comunidades en su proceso de movilización, exigencia y participación, es un instrumento jurídico que compromete a las partes involucradas en relación con el respeto de los derechos.

El capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz consta de seis acuerdos que cuentan con un acto legislativo de 2016 para asegurar la implementación. Entre otras cosas, prevén medidas para la mitigación y reparación de los efectos del conflicto, especialmente frente a los derechos territoriales.

El primer acuerdo, denominado Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral reviste de relevancia en este estudio, pues sus pretensiones van en la línea de garantizar, entre otros: (i) la perspectiva étnica y cultural, el reconocimiento de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y su titulación colectiva, así como los mecanismos para la protección y seguridad jurídica. (ii) La integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas. (iii) El acceso a tierras y al Fondo de Tierras en donde se destacan las figuras de saneamiento del territorio y la necesidad de dotación que no existían previamente para las comunidades negras. También, la restitución frente al despojo. (iv) Se entenderá que el especial relacionamiento con el territorio de las comunidades étnicas se antepone a la noción de explotación. (v) La participación de las comunidades étnicas en los mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia y de fortalecimiento de la producción alimentaria. (vi) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que deberán orientarse para la implementación de planes de vida y etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos, los cuales para su realización requerían el agotamiento de la consulta previa y otorgamiento del consentimiento.

Como parte de la normativa que reglamenta el acuerdo mencionado, en el año 2017 se expidió el Decreto Ley 902, por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, especialmente el procedimiento para el acceso y formalización y la creación del fondo de tierras, este, de acuerdo a su Artículo 19, dispuso la destinación de recursos para saneamiento y reubicación de

propiedades ocupadas o poseídas por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas, el cual, de acuerdo al examen de constitucionalidad, se extendió a las demás comunidades étnicas en Colombia.

Todo lo anterior en el marco de la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural por parte de la ANT, efectuado ya sea en recursos y/o bienes del Fondo de Tierras con el fin de realizar gradualmente el saneamiento del resguardo de que se trate, atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento) y demás variables pertinentes.

En dicho examen de constitucionalidad se estimó, sobre el saneamiento o reubicación de casos del Artículo 19, que es exequible bajo el entendido de que se refiere también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades, o sea necesaria la reubicación, dado que:

“La disponibilidad de recursos y bienes del Fondo de Tierras solo para sanear y reubicar los casos evidenciados frente a comunidades indígenas, genera un patrón de exclusión y de desigualdad para las demás comunidades étnicas que en sus territorios adviertan posesiones u ocupaciones de personas que no pertenecen a la comunidad. Así las cosas, encontró configurada una omisión legislativa relativa que carece de razón suficiente y que implica un trato discriminatorio, resultante en una vulneración a lo dispuesto en el artículo 13 Superior. Por consiguiente, declaró la exequibilidad condicionada de esa norma, bajo el entendido de que se refiere también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades, o sea necesaria la reubicación”.¹⁸

Ahora, sobre cumplimiento del Acuerdo, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo (STCIV, 2020) ha expuesto que sobre el uso y acceso a la tierra “se presenta el recrudecimiento del conflicto armado interno junto con la ralentización de la formalización y adjudicación de

18 Corte Constitucional. Comunicado No. 26 Julio 12 de 2018. Expediente RDL-034 - SENTENCIA C-073/18 (Julio 12) M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

territorios configura una regresividad respecto del acceso a la tierra” (p.19). También se advierte que no se ha creado la subcuenta étnica del Fondo de Tierras, ni reglamentación o fondos asignados a esta.

Antagónicamente, respecto de los PDET, informan que “no ha logrado llevar a los territorios los dividendos tempranos de la paz” (STCIV, 2020), en cambio las comunidades étnicas se enfrentan a “procesos burocráticos paquidérmicos”. También se observó que hubo una disminución de las iniciativas de origen étnico en la relación de iniciativas a priorizar para el año 2021, y así mismo, tanto la STCIV como la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes (CSMDL) 4633, 4634 y 4635 de 2011, observan con preocupación que no existe claridad suficiente en la hoja de ruta única respecto a las instancias de articulación interinstitucional, entre las solicitudes de restitución, protección y titulación de los territorios de las comunidades negras.

Actualmente se ha propuesto un proyecto por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021), de un acto administrativo por el cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR), formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final, como una herramienta de gestión sectorial agropecuaria. Es necesario aclarar que este proyecto no ha surtido el proceso de consulta previa y tiene como objetivo, conforme a su artículo segundo, lo siguiente:

Generar los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra. (p.6)

De ahí que se resaltan tres puntos importantes del proyecto: (i) el tema de titulación colectiva para comunidades negras excluye la intervención sobre los baldíos, a los cuales solo podrán acceder por medio de adjudicación, pero sí contempla (ii) una línea de acceso a tierras relacionada con el Fondo de Tierras que se estima en 3 millones de hectáreas; (iii) establece una meta final de 10 millones de hectáreas regularizadas con un presupuesto de \$5.83 billones. Sin embargo, el porcentaje asignado a las comunidades negras, afrocolombianos,

raizales y palenqueros (NARP) para titulación colectiva de dicho fondo solo corresponde al 5 %, frente al 55 % correspondiente a comunidades indígenas; dicho porcentaje para comunidades negras se realizaría a través de la priorización de titulaciones colectivas con cargo a este fondo, que corresponde a 150.000 hectáreas en los próximos 7 años. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021)

Finalmente está el Plan Nacional de Desarrollo vigente “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en adelante PND 2018-2022, del cual se agotó la consulta previa. El gobierno se comprometió a la puesta en marcha de una Comisión Especial de Interpretación de las normas relacionadas con los procedimientos para agilizar la titulación colectiva. El compromiso señaló que se revisaría la pertinencia del marco jurídico existente sobre la titulación colectiva en relación con los procedimientos especiales de saneamiento, ampliación y reestructuración de titulaciones colectivas (ANT, 2021c, p. 2), donde participa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Subcomisión de Territorio de la Comisión Consultiva de Alto Nivel.

Como parte de esta investigación se consultó a las entidades del gobierno sobre los avances de dicha comisión, recibiendo respuesta de la ANT (2021c) en el mes de diciembre de 2021, en la cual se confirma la instalación de la Subcomisión V, la cual atiende los temas de territorialidad, vivienda, saneamiento básico, actividad agropecuaria, ambiente y minería, previstos en el Artículo 45 de la Ley 70 de 1993 (reglamentada por el Decreto 1640 de 2020), desde el 2 de noviembre de 2018 por el Ministerio del Interior, y señalando que se han venido articulando con la subcomisión señalada, realizando diferentes sesiones con miras a gestionar el cumplimiento del referido compromiso, en el cual seguirán trabajando durante la vigencia 2021.

De modo similar, se contó con un indicador en PND con vigencia al 2022, correspondiente al plan de choque concertado para atender el rezago de las solicitudes de titulación colectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y/o palenqueras. Para el año 2020, la ANT reportó que atendían un total de 158 solicitudes de comunidades negras de las 348 solicitudes de titulación a cargo de la entidad, de las cuales 125 correspondían a solicitudes de “rezago” (p. 9). Sobre los avances indicó que en los últimos 4 años se habían titulado 23 consejos comunitarios. (p.1)

En definitiva, los avances en materia normativa y sobre todo jurisprudencial en materia de la titulación colectiva como parte de los derechos territoriales son importantes, además de ser reconocidos por todos los textos socio jurídicos

que el equipo investigador consultó sobre este tema, cosa contraria a lo que ocurre con la mayoría de los títulos de la Ley 70 de 1993, que no cuentan con reglamentación a la fecha después de 28 años. Sin embargo, al describir el contexto del Caribe con respecto a las aspiraciones territoriales aún sin resolverse, sigue estando vigente la necesidad de implementar este marco normativo con una mirada integral, no restringida del mismo.

Ahora, en nuestra consideración es importante que la formulación y discusión del nuevo plan de desarrollo y de la reforma agraria que plantea el gobierno del presidente Gustavo Petro, de la cual se ha indicado una meta de al menos 7 millones de hectáreas formalizadas, conforme a los Acuerdos de Paz con las FARC- EP, incluya acciones que materialicen un plan de choque real para el rezago, que contemplen las situaciones evidenciadas como obstáculos, como los compromisos que no se cumplieron en materia legislativa y/o reglamentaria entre otros.

CAPÍTULO 3

OBSTÁCULOS PARA EL AVANCE DE LA TITULACIÓN COLECTIVA DE LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL CARIBE

Expuesta la situación actual de las necesidades de reconocimiento legal mediante la titulación colectiva a partir de, entre otras, las aspiraciones comunitarias y parte del marco normativo que se involucra en los procesos de titulación colectiva, queda exponer las situaciones particulares que se deben resolver para lograr mayores avances en el Caribe.

Conocer las situaciones que ha presentado e impiden los avances en la titulación colectiva de las comunidades negras en esta región desde la mirada de ILEX Acción Jurídica, refiere discutir cinco aspectos centrales: (i) la ausencia de progresividad en la titulación y el aumento de las aspiraciones territoriales de las comunidades negras sin atención y acompañamiento; (ii) el escenario de que los avances requieren una mirada a las aspiraciones que están situadas más allá de los baldíos adjudicables; (iii) el compromiso fiscal del Estado con ocasión al registrado rezago, puesto que reconocer, reivindicar y proteger los derechos está mediado por las capacidades institucionales y financieras de quienes tienen el deber constitucional y legal; (iv) la tensión sobre los territorios por proyectos económicos endógenos y las afectaciones del conflicto armado; y, (v) el Covid-19.

3.1 La ausencia de progresividad en la titulación y el aumento de las aspiraciones territoriales de las comunidades negras sin atención y acompañamiento

En el capítulo Colombia del *Informe de Acceso a la Tierra y Territorio en Sudamérica* expedido por el Movimiento Regional por la Tierra se exponen las fallencias y la paquidérmica gestión de la ANT, de acuerdo con los reportes de los organismos de control, así como el hecho de que 230.000 familias negras, indígenas y campesinas tengan como sustento económico el cultivo de coca; los

incumplimientos del PNIS; la resistencia a la erradicación por presión de grupos armados y la erradicación forzada, a saber la aspersion aérea que afecta sus cultivos de pancoger. Todos estos se convierten en obstáculos para el acceso a la tierra y territorios.

Los avances en la titulación colectiva de las poblaciones afrodescendientes en Montes de María, que comprende municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre, han sido pocos y, al contrario, representa esta zona un caso emblemático de despojo a varias comunidades étnicas. Para el 2016 contaban con 4 títulos colectivos adjudicados en el Caribe, por cerca de 4.000 hectáreas, mientras que alrededor de 90 comunidades siguen esperando a que el Estado les otorgue la titulación (OTEC, 2016).

En el mismo sentido, los nueve consejos comunitarios de Valledupar gestionan 7 procesos de titulación colectiva por más de 10.000 hectáreas, que comprenden bosque seco tropical, sabanas y playones. Estos consejos comunitarios son los siguientes: Guacoche, Guacocho, Guaymaral, Badillo, El Perro, Los Venados, El Alto de la Vuelta, Valencia de Jesús y Caracolí (OTEC, 2016).

Por su parte, el texto *Transformaciones y necesidades contemporáneas de las territorialidades rurales afrocolombianas: los casos del Caribe continental, insular y el eje cafetero* (Duarte et al., 2020) describe como en el Caribe, antes de la Constitución de 1991, se habían conformado grupos que se cuestionaban la política, la discriminación, la desigualdad y la identidad étnico-racial, y que en el proceso constituyente fueron obviados.

Las comunidades negras del Pacífico se convirtieron en el referente para fijar las características del sujeto colectivo negro y, por ende, titular de los derechos derivados de la Constitución Política. Esto explica las limitaciones en la aplicación de la Ley 70 de 1993 (la cual es desarrollo del Artículo 55 transitorio), frente a las realidades de las comunidades negras del Caribe. La ley, en su diseño, estaba pensada para una titulación colectiva de tierras limitada a zonas rurales y tampoco presentó alternativas para aquellas que se encontraban expuestas a la interculturalidad, dado que existen casos en los cuales preexisten pretensiones de reconocimiento y formalización tanto de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP), como a los campesinos y pueblos indígenas sobre los mismos territorios.

Definitivamente, el texto evidencia la limitada sistematización de los consejos comunitarios por parte del gobierno y, también, la limitada capacidad de tramitar sus aspiraciones territoriales, siendo distintos los datos brindados por el Ministerio del Interior y el Incoder, actual ANT, y los entes territoriales.

Aunado a ello, las propuestas normativas pendientes de trámite y las normas aprobadas que les benefician, pero en consideración del mismo, no logran resolver el problema estructural.

A manera de ejemplo, las 8 solicitudes de titulación colectiva ubicadas en el departamento del Cesar, en el municipio de Valledupar, se encuentran en el Plan de Atención 2021, y solo 1 de ellos corresponde a demanda, es decir, los otros 7 fueron radicados ante el Incoder aproximadamente en el año 2012. Estos casos se encuentran en el siguiente estado:

Tabla 8. Estado de las solicitudes de titulación colectiva en Valledupar, 2022 (ANT)

CONSEJO COMUNITARIO	ÁREA DE MAPEO GEOGRÁFICO (Espacialización) ¹⁹	ESTADO GENERAL AL 2022
Consejo comunitario Arcilla, Carbón y Tuna	79 ha + 5510 m ²	2022
Consejo Comunitario Manuel Salvador Suarez Almenares	1061 ha + 1198 m ²	2022
Consejo Comunitario Marcelino Ochoa Alvarez "Cátelo"	922926 ha + 2145 m ²	2022

Fuente: respuesta de la ANT mediante oficio No. 20225001099531 del 24 de agosto de 2022 (anexo).

Lo anterior, da cuenta que al menos cinco solicitudes de titulación colectivas del municipio de Valledupar en el Cesar, cambiaron su estado de Solicitud incompleta a petición en el año 2022, conforme a los lineamientos de la circular 31 de 2021, las cuales podrían ser objeto de un decisión administrativa de desistimiento tácito de dicha petición, en el caso de que no cumpliera con los requerimientos de completitud de la solicitud de titulación, de acuerdo con el análisis de la suministrada por la ANT, las comunidades que se encuentran en la situación descrita son las siguientes:

19 Dato con corte al 22 de octubre de 2021. conforme a respuesta ANT 202150013944931.

Tabla 9. Solicitudes de titulación colectiva en Valledupar catalogadas como peticiones en el 2022.

CONSEJO COMUNITARIO	ÁREA DE MAPEO GEOGRÁFICO (Espacialización)	ESTADO GENERAL
Consejo Comunitario Eusebio Ayala " De La Comunidad Negra De Caracoli"	51,ha + 3030 m ²	No se ha iniciado procedimiento dado que la solicitud no cuenta con los requisitos establecidos en el Art. 20 del Decreto 1745 de 1995.
Consejo Comunitario Carlota Redondo De Álvarez	296,ha + 7019 m ²	No cumple con el lleno de los requisitos del artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, se enviaron los requerimientos al Representante Legal sin que él mismo se pronunciara, pendiente de Auto de desistimiento tácito y archivo de la actuación administrativa.
No se reportan datos de nombre de la comunidad.	9258,ha + 0603 m ²	No se evidencia en el expediente ningún tipo de actuación administrativa ni comunicación adelantada por el Incoder o por la Agencia Nacional de Tierras. En la documentación se anuncian papeles que no se encuentran en el expediente. Se hace necesario requerir a la comunidad para que adjunte la documentación faltante y de esta forma iniciar con la apertura del expediente en el marco del procedimiento de titulación colectiva. (Tomado Ficha Técnica)
Consejo Comunitario Los Cardonales	73,ha + 8840 m ²	De acuerdo con visita realizada por el extinto Incoder, el área pretendida por la comunidad se traslapa con propiedad privada, se solicitó redefinición de pretensión territorial 20215101017611.
Consejo Comunitario Vereda Camperucho Jose Agustin Alman/ Arez Coyantes (Coconecam)	19180,ha + 4262 m ²	No se ha iniciado procedimiento dado que la solicitud no cuenta con los requisitos establecidos en el Art. 20 del Decreto 1745 de 1995

Fuente: respuestas de la ANT mediante oficios No. 20215001394931 del 22 de octubre de 2021 (anexo) y No. 20225001099531 del 24 de agosto de 2022 (anexo).

Adicional a lo anterior, se deben considerar los cambios necesarios en las estructuras organizativas de las entidades del Estado a cargo de aplicar el enfoque diferencial en los temas de acceso a la tierra, dado que existe poca capacidad institucional después de los 90. Además, esta fue recortada con la creación de la Agencia Nacional de Tierras (en la actualidad la ANT solo cuenta con una oficina o territorial a cargo de toda la región, ubicada en Santa Marta). Sumado a esto, existe una concentración del trámite de los casos en el nivel central, que carecen hasta el momento de una dirección o coordinación para las comunidades negras dentro de la Dirección de Asuntos Étnicos de dicha entidad.

De otro lado, en la implementación del Acuerdo Final de Paz en este tema, se encontró, a manera de conclusión, que ha sido un ejercicio “paquidérmico”, de tal gravedad que la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional la “declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en la administración, disposición y no recuperación de tierras agrarias, en el ordenamiento del territorio y la realización de los derechos a la tierra de las comunidades campesinas, indígenas, NARP y el pueblo Rom” (PGN, 2021, p.26). Así mismo, solicitó intervención estructural que permita superar las dificultades identificadas.

3.2 Más allá de los baldíos adjudicables

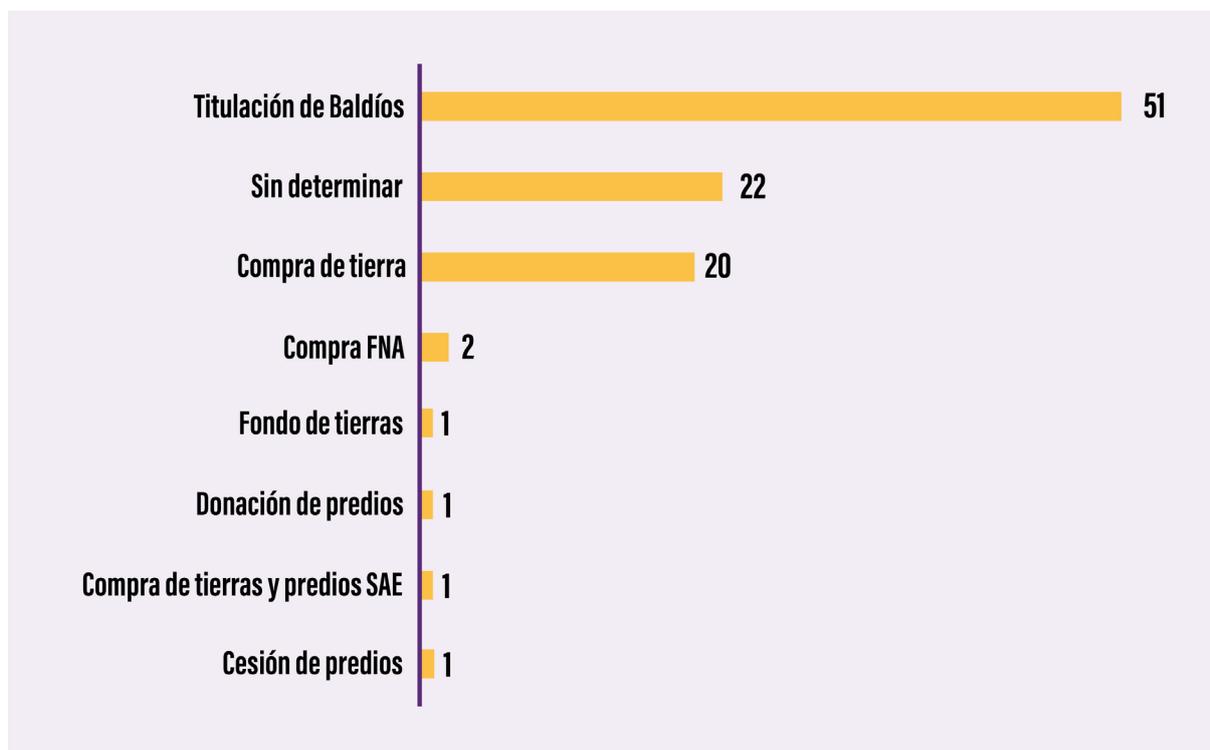
“Los baldíos son bienes públicos que pertenecen a la Nación pero que son adjudicables a las personas privadas precio cumplimiento de los requisitos legales establecidos. Estos bienes son además inajenables y solo pueden ser apropiados mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado.” (Corte Constitucional, 2016)

En la actualidad, las entidades encargadas del sector agrario no cuentan con una base de datos completa que identifique y ubique cartográficamente los baldíos de la nación, como tampoco una que señale quiénes los han ocupado o los ocupan actualmente, esto complejizado por el bajo índice de información cartográfica de la ruralidad que se encontraba a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), y la poca articulación entre estos con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), responsable de las Oficinas de Instrumentos Públicos.

De acuerdo con los datos consultados, las pretensiones de titulación colectiva de las comunidades en el Caribe no solo involucran la adjudicación de baldíos, sino también adquisición por compra, cesión y donación de predios de naturaleza

privada. Adicionalmente, existe un número importante de casos por determinar, situaciones que corresponden a una marcada diferencia.

Gráfica 10. Naturaleza jurídica de los territorios solicitados en el Caribe



Fuente: elaboración propia a partir del archivo export Aspiraciones del OTEC, octubre de 2021.

Los avances en la titulación, como las aspiraciones de las comunidades del Caribe, tiene como una de sus variables importantes la dotación de tierras por compra de predios por parte de la ANT. Al corte octubre de 2021, el OTEC registraba 20 comunidades a la espera de culminar su proceso de titulación por esta vía.

Sin embargo, de acuerdo con los datos de la ANT (2021) suministrados mediante respuesta de radicado 20215001604381, en el Caribe colombiano, con corte al 26 de noviembre de 2021, se identificaron 14 solicitudes de titulación que involucran la compra de predios en la región. Adicionalmente, existen 23 peticiones de comunidades, las cuales no se reconocen como solicitudes pues no han cumplido los requisitos establecidos en el Artículo 20 del Decreto 1745 de 1995.

De otro lado, fue informado que el equipo de compras cuenta con 95 ofertas o solicitudes de compra de predios para 48 comunidades, reiterando que solo 14

tienen oferta de predio y solicitud de titulación, aclarando que cada uno de estos últimos puede significar la compra de más de un predio de naturaleza privada para la titulación, entre los cuales se encuentran los casos de los consejos comunitarios Ancestral de Geovanny Vega, Ancestral de Camarones de Negro Robles y El Manantial de Caracolí en La Guajira, entre otros.

Tabla 10. Distribución de las solicitudes y peticiones de compra de predios.

DEPARTAMENTO	Nº DE SOLICITUDES CON OFERTA DE PREDIO	Nº DE PETICIONES CON OFERTA DE COMPRA
Atlántico	2	3
Bolívar	0	1
Cesar	0	1
Córdoba	3	1
La Guajira	6	13
Magdalena	2	2
Sucre	1	2
TOTAL	14	23

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a derecho de petición de la ANT No. 20215001604381.

De acuerdo con la información suministrada al mes de noviembre de 2021, en los últimos cinco años la ANT ha adquirido 12 predios a nivel nacional para comunidades negras, de los cuales 7 se encuentran en el Caribe, ubicados así: 3 en Magdalena, 2 en Bolívar (predios ya titulados en favor del Consejo Comunitario Mango de la Pua II en el año 2021); y 2 en La Guajira. Además, en los últimos cuatro años se dispuso un rubro de \$30.994.950.486 y, para el año 2022, el valor proyectado es de \$9.290.150.000.

Tabla 11. Recursos para la adquisición de tierra para las comunidades negras

PROYECTO DE INVERSIÓN- TITULACIÓN COLECTIVA COMUNIDAD NEGRA			
Vigencia	Apropiado	Obligado	Porcentaje de ejecución
2018	7.587.284.155	77.405.577	1,2
2019	8.680.258.539	771.749.515	8,8

PROYECTO DE INVERSIÓN - TITULACIÓN COLECTIVA COMUNIDAD NEGRA			
Vigencia	Apropiado	Obligado	Porcentaje de ejecución
2020	7.094.007.792	597.581.528	8,4
2021	7.583.400.000	3.878.068.710,53 ²⁰	51,1
TOTAL	30.944.950.486	5.324.805.330,53	17,2

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a derecho de petición de la ANT No. 20215001604381.

Con los datos expuestos anteriormente se puede afirmar que los avances en los casos relacionados con adquisición de predios, si bien no son alentadores en razón a las aspiraciones aún sin resolver de las comunidades, no están ligados a la falta de disponibilidad de recursos, dado que, de los apropiados en los últimos cuatro años, solo se ha obligado el 17, 2 %. Por tanto, el cuello de botella de estas solicitudes podría estar en el procedimiento mismo, y/o en quien está a cargo de la tarea responsable de la ejecución de estos recursos.

Ahora, sobre las herramientas jurídicas que viabilizan la titulación de tierras en favor de las comunidades negras para predios que no tienen naturaleza de baldíos, es conveniente referir lo señalado por el Dr. Silvio Garcés en la entrevista dada al equipo de ILEX Acción Jurídica:

“La Agencia Nacional de Tierras (ANT) sigue señalando que a las comunidades negras solo se les pueden adjudicar terrenos que tengan la naturaleza jurídica de baldíos, lo cual es una interpretación restrictiva y equivocada de la Ley 70 de 1993. Esa tesis es equivocada, por cuanto de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la legislación agraria y étnica vigente, a las comunidades negras de Colombia, además de los terrenos baldíos, también se les pueden adjudicar en titulación colectiva: (i). las tierras de propiedad privada de los miembros de la comunidad negra, tal como lo dispone el parágrafo del Artículo 18 del Decreto 1745 de 1995. (ii) Las tierras de propiedad privada adquiridas por el Incora, el Incoder o la ANT, por negociación directa o por expropiación, con destino a las comunidades negras sin tierra o con tierra insuficiente, tal como lo dispone el Artículo 31 de la Ley 160 de 1994

20 Con corte a Septiembre de 2021.

(iii) Las tierras de propiedad privada adquiridas por los Consejos Comunitarios mediante negociación voluntaria y aplicando el subsidio integral de reforma agraria, tal como lo ordena el Parágrafo 2º del Artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, ratificada su vigencia por el Artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. (iv) Las tierras adquiridas por extinción judicial de dominio, tal como lo disponen los Artículos 91 de la Ley 1708 de 2014 y 109 de la Ley 1753 de 2015, ratificada su vigencia por el Artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. Y (v) las tierras del Fondo para la Reforma Rural Integral, tal como lo dispone el Artículo 2º del Decreto Ley 902 del 2017.

Esta tesis también va en contravía de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-680 de 2012, donde señaló que, a las comunidades negras como grupo étnico, también se les pueden adjudicar las tierras que constituyen reserva territorial del Estado, y que vengán ocupando con sus prácticas tradicionales de producción, tal como se dispuso en el trámite de la titulación colectiva de las Islas del Rosario al Consejo Comunitario de Orika. (Silvio Garcés, 13 de diciembre de 2021)”²¹

Adicionalmente señaló que:

*“Sobre este punto es conveniente precisar que el Tribunal Superior de Bogotá, en la sentencia de tutela de Barú, señaló que la noción de “**tierras adjudicables** a las comunidades negras”, prevista en el Artículo 5º de la Ley 70 de 1993, no se limita a los terrenos baldíos. Para esto, el Tribunal explicó que, si bien la Ley 70 de 1993 daba a entender que lo adjudicable serían las tierras baldías ocupadas por las comunidades negras, lo cierto es que el Artículo 18 del Decreto 1745 de 1995 establece que en los procesos de adjudicación deben tenerse en especial consideración la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas. Esta disposición específicamente determina que en los títulos colectivos podrán incluirse áreas de propiedad privada tituladas individualmente a los miembros de la comunidad, si así lo solicitan los interesados.”²²*

21 Entrevista realizada por el equipo de investigación de ILEX Acción Jurídica a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos (CETA), con fecha 13 de diciembre de 2021.

22 ibídem.

Este escenario se ha visto reflejado en las discusiones de los casos de titulación colectiva del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Islas del Rosario (Orika), mencionado con anterioridad, el caso del Consejo Comunitario de Villa Gloria y el de Barú, todos estos en el departamento de Bolívar, donde la ocupación colectiva y los derechos territoriales no se ajustan a baldíos, procedimientos que debe resolver la Agencia Nacional de Tierras.

En conclusión, hablar de los procesos de titulación colectiva en el Caribe exige un estudio de la diversidad de aristas propias de la región, así como la necesidad del trabajo con las comunidades, quienes no reciben respuesta después de más de una década de espera en algunos casos, añadiendo que necesitan mayor acompañamiento por el Estado y la sociedad civil. En este caso, la mirada sobre el asunto exige conocimiento previo a partir de la premisa de que la titulación colectiva en esta región está más allá de los baldíos adjudicables, las zonas de reserva forestal o de la zona de bajamar que ya se logró resolver en el Pacífico. Existen avances notables en la lucha por los derechos, sin embargo, los resultados siguen dándose a paso lento.

3.3 Compromiso fiscal del Estado frente a las limitaciones del reconocimiento de los derechos territoriales en el Caribe

Consideramos que, para cuestionar los avances y retos en la garantía de estos derechos, es necesario conocer y debatir sobre los recursos asignados para los temas de titulación colectiva, principalmente de la ANT, así como su ejecución, los cuales inciden en la capacidad institucional y, por supuesto, pueden convertirse en un limitante al momento de planificar y ejecutar los planes de acción o de choque como ha sido propuesto.

Es así como se propone un análisis de las asignaciones presupuestales para la implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras a nivel nacional. Según la información suministrada por la ANT, a corte de diciembre de 2016, la asignación presupuestal inicial ascendió a los \$8.237.903.358, cuyo presupuesto ha venido incrementándose entre 2016-2020. Por ejemplo, a diciembre de 2020, la cifra fue de \$17.000.000.000, con una apropiación vigente de \$13.400.000.000. Sin embargo, las ejecuciones presupuestales no han tenido buenos resultados, como se destaca en la tabla 12.

Tabla 12. Montos presupuestales de la asignación a la implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras a nivel nacional (IPLTFDR Comunidades negras).

PROYECTO COMUNIDADES NEGRAS					
Vigencia	Apropiación Inicial	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligación	Ejecución obligación vs. Apropiación vigente
dic-20	\$ 17.000.000.000	\$ 13.400.000.000	\$ 6.788.445.056	\$ 6.522.335.856	49 %
dic-19	\$ 17.000.000.000	\$ 13.025.000.000	\$ 12.058.077.130	\$ 4.905.901.547	38 %
dic-18	\$ 14.947.692.964	\$ 14.260.699.554	\$ 6.693.629.848	\$ 5.199.359.047	36 %
dic-17	\$ 8.900.000.000	\$ 14.020.449.554	\$ 13.651.203.769	\$ 9.732.129.887	69 %
dic-16	\$ 8.237.903.358	\$ 8.237.903.358	\$ 8.049.037.805	\$ 5.708.757.577	69 %

Fuente: ANT, 2021 - Radicado No. 20216201426732

En la anterior tabla se observa que las ejecuciones presupuestales con relación a la aprobación vigente no han sido efectivas, lo que puede interpretarse como acciones de ineficiencia frente a las necesidades de titulaciones colectivas por parte de las comunidades negras, afectando no solo el derecho de las comunidades sino el óptimo desarrollo de dichas comunidades en su territorio.

Así mismo, se destaca que de la apropiación vigente a corte de 2020, el 53 % de ella se concentró en tres departamentos: Valle del Cauca con el 25 %, y Cauca y Bolívar con el 14 % cada uno, para el caso específico del procedimiento de titulación colectiva. Para comunidades negras que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión total o parcial de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio²³, se encuentra que las vigencias pasaron de los 930,8 millones de pesos en 2016 a 2.907,8 millones en 2020, con una obligación de 2.590,3 millones; para este aspecto específico, el porcentaje de ejecución (que es del 89 %) con respecto a la apropiación ha sido bueno, sin embargo, las

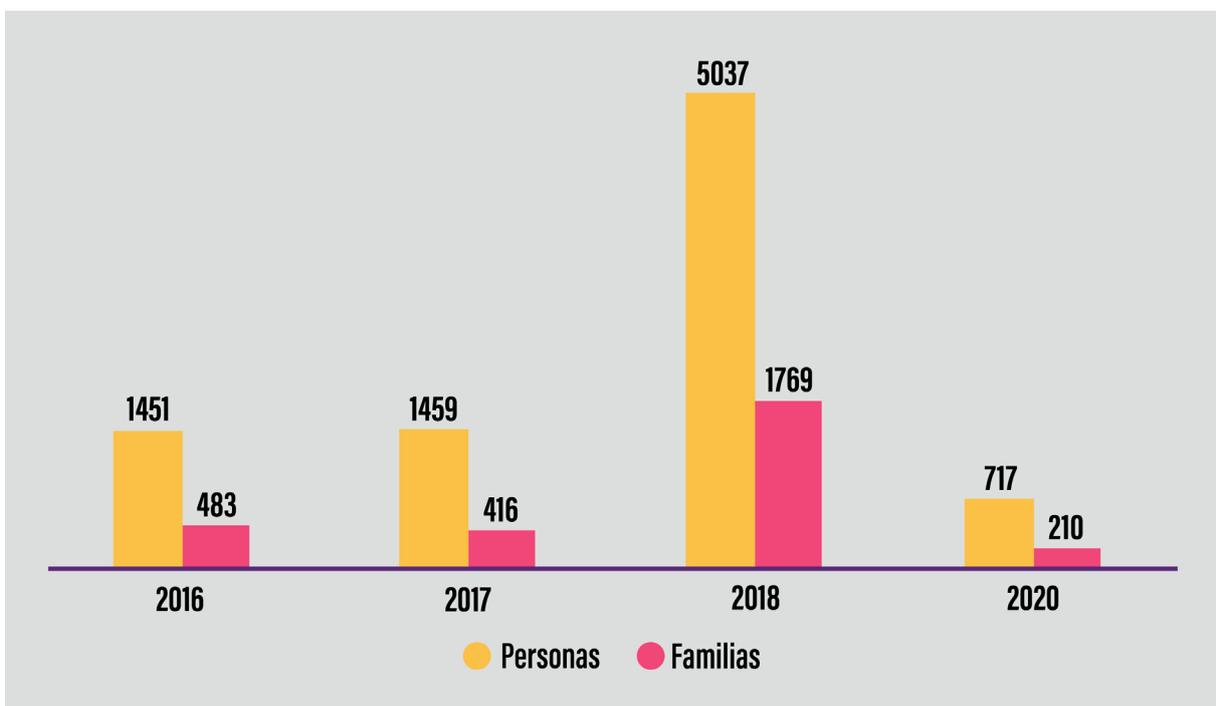
23 Este producto consiste en el reconocimiento de territorios étnicos por medio del procedimiento de titulación colectiva para comunidades negras que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. En este último evento, la titulación colectiva correspondiente podrá hacerse en la zona de origen a solicitud de la comunidad, dichos procesos se adelantan con tierras baldías de la Nación, tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA), tierras adquiridas por otras entidades o por esta Entidad y tierras donadas por las comunidades interesadas.

ejecuciones presupuestales no han sido lo suficientemente altas en total del programa, considerando las necesidades de titulación colectiva.

Es necesario resaltar que los recursos asignados por la ANT en cada vigencia no están destinados o se distribuyen por departamento y/o municipio, sino que por el contrario, la entidad desarrolla un plan de atención, y desde un punto de vista legal e institucional, se da una priorización dada la capacidad técnica, presupuestal y operativa para ejecutar las acciones administrativas en torno a la titulación colectiva desde la Subdirección de Asuntos Étnicos, por lo cual no es posible establecer si desde la asignación existen más recursos en una región u otra. Sin embargo, dada la disponibilidad de los datos, es importante resaltar que hay más esfuerzos presupuestales y de inversión en la región del Pacífico que en el Caribe colombiano; es el ejemplo del departamento del Valle que, como se mencionó, acaparó el 25 % de la apropiación vigente de 2020, mientras que departamentos como el Magdalena y Atlántico solo contaron con el 4,3 %, y 4,0 %, respectivamente.

En cuanto a las familias beneficiadas, en el periodo 2016-2020 se titularon 25 consejos comunitarios, con 2.878 familias, es decir 8.664 personas. A pesar de ello, estas cifras son insuficientes, considerando la cantidad de consejos comunitarios que están a espera de la culminación de su trámite en la región Caribe y otros en el Pacífico, como se presentará más adelante.

Gráfica 11. Personas y familias beneficiadas durante el periodo 2016-2020

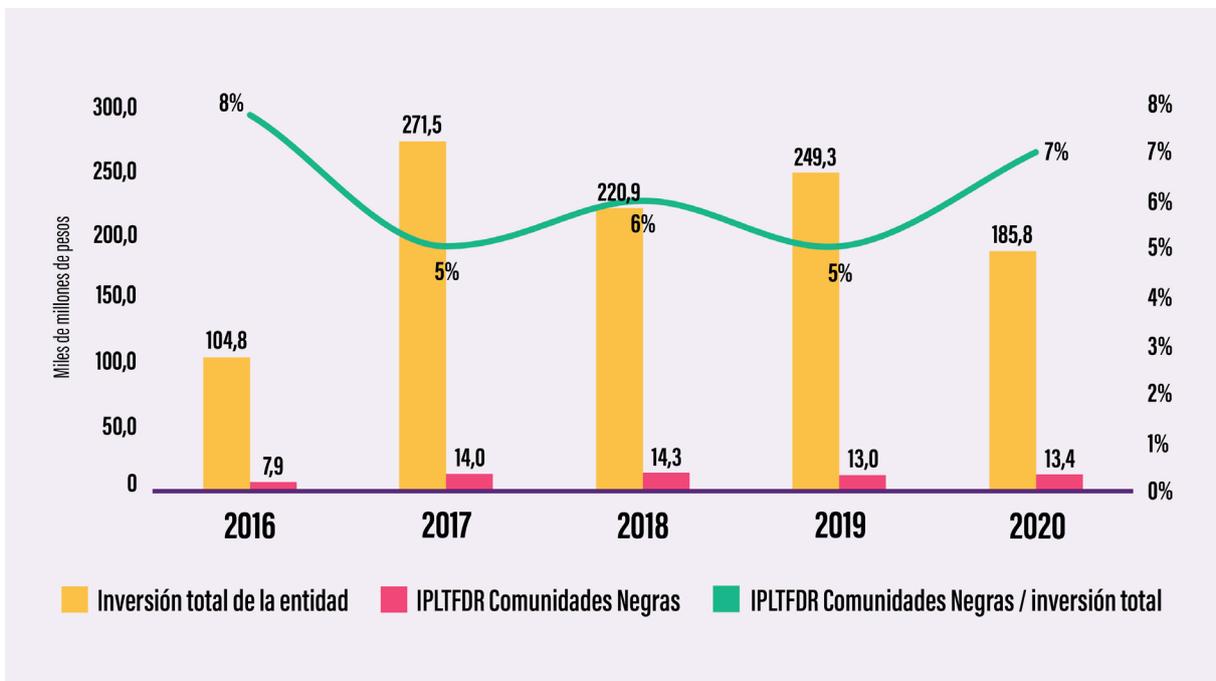


Fuente: elaboración propia con base en la Agencia Nacional de Tierras, 2021.

Lo anterior se da por tres razones principales: la primera, ya explicada anteriormente, está relacionada con el presupuesto y sus ejecuciones presupuestales, en especial este último, cuya implementación del programa IPLTFDR Comunidades Negras ha rondado entre el 69 % y el 38 %, dificultando las inversiones regionales necesarias para tal fin; la segunda tiene que ver con las diferencias económicas regionales; y, la tercera es la desigualdad asociada a la tenencia de tierras, además de otras circunstancias involucradas al respecto, como por ejemplo la violencia y características propias de cada una de las regiones del país.

Según los datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre el 7 % y el 5 % del total de la inversión manejada por la ANT va a la implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras a nivel nacional, por lo cual se establece que aunque existe un presupuesto destinado para tal fin, es necesario hacer un mayor esfuerzo para mejorar el desarrollo del programa de titulación colectiva en Colombia que, pese a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, parece no avanzar conforme a las necesidades de las comunidades en la última década (ver gráfica 9).

Gráfica 12. Inversión total de la ANT vs Inversión hacia el programa IPLTFDR Comunidades Negras



Fuente: elaboración propia con base en la ANT, 2021. (Se tiene en cuenta la apropiación vigente).

De esta manera, y dadas las entrevistas realizadas por ILEX Acción Jurídica, se contrastó que hay un avance precario en la política de la titulación colectiva en la región Caribe. En los 28 años de vigencia de la Ley 70 de 1993, con corte a octubre de 2021, solo se habían titulado 19 consejos comunitarios concentrados en Bolívar, Magdalena y La Guajira; estas cifras son apenas el 5 % de la meta propuesta desde ese entonces, donde se tenía proyectado titular por fuera de la región Pacífica 2,4 millones de hectáreas, específicamente un millón en la región del Caribe.

Como se ha indicado, durante los últimos cinco años a nivel nacional se han adquirido 12 predios para los procesos de titulación colectiva a favor de las comunidades negras, de los cuales 7 predios corresponden a la región Caribe: 2 en La Guajira, 3 en Magdalena y 2 en Bolívar. En cuanto al presupuesto para dicho fin, según los datos de la ANT, en 2018 se apropiaron alrededor de 7.587 millones de pesos, y en el año 2020 la suma era de 7.583 millones, de los cuales la obligación de dicha apropiación ha estado entre los 77,4 millones y los 3.878 millones (ANT, 2021c). Así, es evidente que esta ha aumentado desde el 2018, no obstante, las ejecuciones presupuestales siguen siendo bajas, incluso para rubros como la compra de predios.

Por lo anterior, la capacidad fiscal para llevar a cabo el programa IPLTFDR Comunidades Negras es de vital importancia para alcanzar las metas planteadas por la ANT en beneficio de las comunidades negras a lo largo del país, pues de esta capacidad depende la eficiencia y óptimo desarrollo del programa, considerando además los aspectos característicos de las regiones en donde las comunidades negras están. También es necesario aumentar tanto el presupuesto como las ejecuciones presupuestales, con fin de fortalecer y dar celeridad al trámite de las solicitudes de las comunidades negras, sin desconocer otros aspectos que pueden incidir en el lento desarrollo de la titulación colectiva en Colombia.

El país podría optar por otros instrumentos de financiación para así dar respuesta a las necesidades ya mencionadas a lo largo del documento, entre estos los créditos estatales que deberán ir directamente al desarrollo del programa de titulaciones colectivas a lo largo del país, con un enfoque territorial, es decir, focalizar recursos en aquellas regiones o departamentos que tienen mayores necesidades en cuanto a dicho programa, sin dejar atrás las otras regiones. En nuestra consideración, esta opción es posible si se sustenta la misma en la importancia de la titulación colectiva de los territorios en el desarrollo de las comunidades negras y de la contribución de esta en la política de tierras en Colombia.

En este sentido, los préstamos como mecanismo de financiación son importantes, ya que pueden solventar el desarrollo de aquellos programas o proyectos

en pro del desarrollo de un país. De acuerdo con esto, Colombia podría establecer una conversación con bancos multilaterales o de desarrollo como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o Banco Mundial con el fin de captar el monto requerido para la óptima implementación de la titulación colectiva en Colombia, con un enfoque de desarrollo, identificando las necesidades y estructuras del proyecto en cuestión, teniendo como inventario las 401 solicitudes pendientes. Esto se plantea considerando que las primeras 3,5 millones de hectáreas de titulación colectivas se financiaron con un préstamo del Banco Mundial por cinco millones de dólares (Semana, 2019).

Sin embargo, el préstamo, la financiación y las ejecuciones presupuestales por sí solas no solucionan el problema de la lentitud en el Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para las Comunidades Negras a nivel nacional, pero sí contribuyen a un escenario que permita un mejor avance. Como ya se ha mencionado, las disparidades regionales en torno al contexto económico, la desigualdad relacionada a las tierras evidenciadas y el conflicto en Colombia también deben abordarse y con ello disminuir esas diferencias, para lograr un mejor desarrollo de este programa y contribuir al bienestar de dichas comunidades.

Además, como ya se expuso, existe una propuesta de recursos en el PNFMPR que requerirá un esfuerzo fiscal adicional del Presupuesto General de la Nación. Es importante considerar que el mismo establece un programa del que se desprenden unos rubros específicos para la mejora en la atención de solicitudes de comunidades étnicas, estimadas en 870.474.000.000 (proyectado hasta 2031), además de la implementación de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva, así como la priorización y concertación de las intervenciones que contemplan unos recursos totales de 1,7 billones de pesos. Lo anterior es importante porque, además de aumentar los recursos para dicho fin, contienen aspectos necesarios para agilizar los procesos de propiedad colectiva, estableciendo metas donde el porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP) para titulación colectiva se proyectan en 1 % para 2021 hasta alcanzar un 5 % en el 2028²⁴.

24 Proyecto de resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2021, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final, los recursos expuestos-totales corresponden de 2017 a 2031 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021).

En la actualidad, la región Caribe tiene 164 solicitudes de las 401 que existen en el país y, si todo se mantiene como en los últimos 10 años, estas comunidades deben esperar más de 60 años para alcanzar su titulación colectiva.

Esto, más que una afirmación, es una pregunta que deberá responderse de manera crítica, como lo es la necesidad de una adecuada gestión del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para las comunidades negras en cuanto a la implementación de la ley y la jurisprudencia constitucional en procedimientos, la destinación de los recursos presupuestales necesarios y la correcta ejecución de los recursos sean estos incrementables o no, considerando la necesidad de mejorar la ejecución presupuestal por parte de la Agencia Nacional de Tierras; además de otras consideraciones que afectan directamente dichos procesos, como son los programas especiales de restitución de derechos territoriales en el marco de la atención a las víctimas del conflicto armado interno, entre otros.

3.4 La tensión sobre los territorios por proyectos económicos exógenos y el conflicto armado interno

Una de las razones del porqué la región del Pacífico tiene mayor concentración de las titulaciones colectivas de comunidades negras en comparación con la región Caribe es la historia de poblamiento y las realidades interculturales, además fue en el Pacífico donde se creó este instrumento derivado de la Ley 70 y gran parte de este recoge las características de esta región. Por su parte, en el Caribe el panorama es diferente, y explicado principalmente porque la población afrocolombiana se ha asentado en regiones densamente pobladas, en compañía de otros grupos poblacionales como los campesinos e indígenas. A esto se le suma una característica importante que es la práctica de ganadería extensiva, cuyo resultado también limita la titulación por la gran concentración de tierras y propiedad, y problemas como la deforestación y degradación forestal (Romaña, Geovo, Paz, & Banguero, 2010).

Por otro lado, existe un debate por lo que se ha denominado un conflicto de interés entre el Estado, los terceros y las comunidades negras por el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de algunas zonas donde están los territorios ancestrales que son solicitados por las comunidades negras, como expresión de ello están las tensiones derivadas por proyectos como el Canal del Dique, los distritos de riego como María la Baja, los proyectos industriales y turísticos, los puertos industriales, los proyectos viales, la explotación de hidrocarburos e incluso proyectos militares como el caso de Tierra Bomba (Navarro, Mármol, año). De acuerdo con Hinestroza (2008):

“La introducción de sistemas productivos no sostenibles, expresados en forma de agroindustria del monocultivo de palma africana, caña de azúcar y ganadería extensiva, vienen provocando fenómenos de expulsión de población afrocolombiana en las zonas del sur del Pacífico, valle geográfico del río Cauca, región Caribe y piedemonte llanero ha generado dificultades de acceso a tierras productivas y proliferación de cultivos de coca y amapola” (p. 45)

A manera de ejemplo, existen 46 títulos mineros concedidos que se cruzan con alrededor de 38.413 hectáreas que las comunidades negras han solicitado y son 72 consejos comunitarios los que se cruzan con 195 solicitudes mineras que no han sido concesionadas (Espectador, 2021), sin dejar atrás entornos como el conflicto armado, la poca capacidad institucional para dar respuesta a las aspiraciones de titulación y aspectos de recursos destinados e invertidos en esta tarea. La relación que hay con los proyectos económicos se considera un obstáculo para el avance de la titulación colectiva en el país.

En este mismo sentido, este conflicto de intereses entre los territorios de comunidades negras y los proyectos económicos que sugieren un enfrentamiento entre las vocaciones y usos de estos también podría tener incidencia en el estancamiento de la política de titulación colectiva en Colombia. Así, con estas iniciativas de aprovechamiento de los recursos parecen contraponerse a los derechos territoriales de las comunidades negras, pues en lugar de verlas como aliadas importantes para el desarrollo, son vistas como obstáculos. Es necesario resaltar que en muchos casos se distancian las formas de uso del territorio, como las proyecciones de conservación y/o la valoración de la importancia histórica y cultural de los territorios.

A continuación, con fundamento en la investigación realizada por Mónica Patricia Hernández (2020), se alude al caso de la comunidad negra ubicada en la Boquilla, Cartagena (Bolívar), puesto que mientras las comunidades de Marlinda y Villa Gloria fueron señaladas de (i) edificar en terrenos de propiedad de terceros, situación que fuera desvirtuada por el Incoder, (ii) destructores del medio ambiente al haber realizado un proceso de relleno para el desarrollo de su comunidad cerca de la Ciénaga de la Virgen y, (iii) poco preparadas y sin adaptación al cambio climático, poco después de las afectaciones que en el año 2012 se presentaron por el fenómeno del Niño y que justificaría su reubicación, existen importantes hallazgos de intereses del sector turístico por el uso de esos territorios para su explotación económica.

Sobre la comunidad precitada, de acuerdo con la base de datos de la ANT con corte a octubre de 2021, la solicitud de titulación de esta comunidad que pertenece al “rezago” de dicha entidad se encontró como parte del plan de acción del 2021, con un área 201,3807 hectáreas, según la información geográfica especializada. Sobre el estado del trámite se consignó lo siguiente:

“En atención a los insumos técnicos que reposan en el expediente, se considera pertinente remitir oficio a la comunidad indicando la imposibilidad de adjudicar la pretensión territorial en virtud de las condiciones inadjudicables de su ubicación; a la fecha nos encontramos a la espera de la respuesta de los oficios remitidos a la CAR, ALCALDÍA Y DIMAR para que se proceda con la elaboración del acto administrativo de no inicio.” (ANT, Anexo 1, 2021)

3.5 La titulación y la pandemia por Covid-19

“La pandemia del Covid-19 ha sido utilizada como excusa para no tramitar los procesos de titulación colectiva.” (Entrevista a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos)²⁵

¿Por qué los procesos de titulación colectiva se han atrasado por el Covid-19? Análisis cercano a los procesos de titulación colectiva

En el trayecto de esta investigación, el equipo de ILEX Acción Jurídica ha llevado a cabo entrevistas a líderes/as sociales afrodescendientes, organizaciones de la sociedad civil, exfuncionarios/as públicos de entidades como la ANT, la Unidad de Restitución de Tierras (URT), entre otras. En estas entrevistas se evidenciaron las faltas y retrasos que los procesos de titulación colectiva de comunidades negras han tenido por la pandemia del Covid-19 y sus medidas administrativas para mitigar el contagio, así como lo relata Moisés Pérez, quien hace parte de Redecom y del Procesos de Comunidades Negras (PCN):

“El proyecto de PCN se vio afectado directamente por la pandemia, se tuvieron que cambiar las metodologías y se retrasaron las visitas técnicas. En el proyecto, la última parte frente a las visitas técnicas se

25 Entrevista realizada por el equipo de investigación de ILEX Acción Jurídica a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos (CETA), el 2 de diciembre de 2021.

avanzaron en algunas, pero las resoluciones de título colectivo avanzamos en dos, sin embargo, creo que no estaban firmadas.” (Entrevista realizada a Moisés Pérez C., perteneciente al PCN)²⁶

No obstante, se llega a la conclusión que son excusas con las que la ANT intenta justificar los retrasos estructurales de los procesos, puesto que la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros, en conjunto con el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (OTEC) de la Pontificia Universidad Javeriana, oficializó el Convenio 912 de 2018 con la Agencia Nacional de Tierras, el cual tiene como objetivo la titulación colectiva de 50 consejos comunitarios, y en la que solo se ha logrado avanzar considerablemente en su fase de alistamiento²⁷. Dado que este convenio se celebró en el año 2018, las demoras en los avances y las excusas del Covid-19 resultan fueron importantes de acuerdo a lo indicado por los entrevistados.

“En este proyecto teníamos como meta avanzar en 50 procesos de titulación colectiva, pero no se logró. Se alcanzó a avanzar en 4 o 5 procesos por las dificultades y la pandemia por Covid-19.” (Entrevista realizada a Moisés Pérez C., perteneciente al PCN)²⁸

Es importante resaltar que hace 28 años, cuando se expidió la Ley 70 de 1993, la meta proyectada para el Caribe colombiano era titular un millón de hectáreas para las comunidades negras del país, sin embargo, a la fecha se presentan pocos avances y muestra resultados precarios, ya que solo se han logrado 18 títulos colectivos en el Caribe, principalmente en Bolívar, Magdalena y La Guajira, con un área cercana a las 64.000 hectáreas tituladas, que en contraste a la meta planteada resulta irrisoria, ya que el objetivo era titular cerca de 2.400.000

26 Entrevista realizada por el equipo de investigación de ILEX Acción Jurídica a Moisés Pérez, líder social de la Corporación Hileros, Procesos de Comunidades Negras (PCN), el 13 de noviembre de 2021.

27 PCN (2018). Avanza el proyecto para la titulación colectiva de tierras para comunidades negras, entre la ANT y el PCN. Ver en: <https://renacientes.net/blog/2018/09/10/avanza-el-proyecto-para-la-titulacion-colectiva-de-tierras-para-comunidades-negras-ente-la-agencia-nacional-de-tierras-y-el-proceso-de-comunidades-negras-pcn/>

28 Entrevista realizada por el equipo de investigación de ILEX Acción Jurídica a Moisés Pérez, líder social de la Corporación Hileros, Procesos de Comunidades Negras (PCN), el 13 de noviembre de 2021.

hectáreas fuera del Pacífico colombiano. Estos resultados hoy presentados no equivalen ni al 5 % de la meta inicial propuesta²⁹.

Ahora bien, teniendo en cuenta estos retrasos estructurales, los nuevos retrasos por la pandemia de Covid-19 son preocupantes para la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades negras y sus consejos comunitarios, puesto que sí existen formas de acercarse a las comunidades a pesar del contexto de crisis, aplicando metodologías virtuales, acercamientos remotos o entregando las herramientas necesarias para la debida conexión entre la comunidad y la entidad, lo cual no ha sucedido en el caso de estudio:

“La ANT ni siquiera ha utilizado los contactos virtuales que se vienen aplicando en otras instancias administrativas del Estado, lo cual lleva a que durante el periodo de pandemia del Covid-19 los procesos de titulación colectiva han estado literalmente paralizados.” (Entrevista a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos)³⁰

Así mismo, excluyendo la etapa de visita técnica que debe realizar la ANT y en donde se evidencia la importancia de la presencialidad, las demás etapas del proceso de titulación colectiva se pueden realizar usando distintas metodologías consultadas con las comunidades negras, sean medios tecnológicos o acercamientos a las comunidades teniendo en cuenta y respetando los protocolos de bioseguridad, protección y autoprotección, y proporción de equipos de protección personal a las personas que participarán en el proceso.

Sin embargo, se desconoce por parte de los entrevistados si la entidad ha desarrollado nuevas formas para avanzar en los procesos de titulación colectiva, situación que se torna inquietante para las comunidades, y que aporta a la lectura comunitaria de estar en un limbo jurídico que vulnera reiteradamente sus derechos fundamentales:

“No conocemos ninguna metodología para producir los actos de aceptación o las resoluciones de visita, o la etapa publicitaria que no requiere

29 Entrevista realizada por el equipo de investigación de ILEX Acción Jurídica a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos (CETA), el 2 de diciembre de 2021

30 Ibidem.

contacto físico y puede adelantarse de manera virtual.” (Entrevista a Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos)³¹

31 Ibid.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al menos cinco elementos nos permiten ver este diagnóstico al abordar el análisis de los derechos territoriales y la titulación colectiva situada en el Caribe colombiano. En primer lugar, el peso que tienen las solicitudes de sus comunidades en el total nacional, el gran número de solicitudes “incompletas” o en estado “preliminar” hoy peticiones, a pesar de las facultades oficiosas de la entidad agraria, así como los pocos y lentos avances frente al número total de comunidades que están pendientes de respuesta, y que debieran ser evaluados bajo el criterio de la garantía del plazo razonable en los procesos agrarios conforme al criterio de la CIDH.

El segundo es la situación particular de las necesidades de titulación colectiva más allá de los baldíos, por tanto, la fórmula para dar respuesta a las necesidades comunitarias no corresponde a la misma aplicada en el Pacífico; sin embargo, los temas de tensión de estos también obedecen a tensiones sobre ecosistemas ambientales de gran importancia para el país como son las zonas de manglar. En este punto ahondar en las relaciones históricas y culturales que tienen estas comunidades en las zonas de sabanas y playones dan un ejemplo de cómo sus prácticas tradicionales son compatibles con los modelos de conservación de estos.

Así mismo, y como tercer elemento, persiste la necesidad de apostarle a un real esfuerzo fiscal, no solo con relación a la disposición de mayores recursos que permitan avances significativos, sino la correcta ejecución de estos, dado que las cifras que fueron objeto de análisis evidencian que existe una relación entre los resultados y la ineficiente ejecución de los recursos, por tanto, la planeación e implementación de los planes de acción presentes y futuros debieran compensar los resultados ya expuestos.

Todo esto sin dejar de lado los otros aspectos mencionados como obstáculos que exigen una mirada amplia de los asuntos que se relacionan con los derechos territoriales de las comunidades negras. Por ello es necesario continuar el análisis de los datos cualitativos y cuantitativos, con el fin de responder de manera

técnica a las preguntas que se formulen desde la temática de acceso a la tierra y derechos territoriales de las comunidades negras en Colombia, entendiendo el territorio como un derecho fundamental, el cual debe ser reconocido y protegido por la institucionalidad.

Un cuarto elemento es la relación entre las solicitudes de titulación colectiva rezagadas en el Caribe y el conflicto armado. Al respecto, la titulación de tierras de las comunidades negras del Caribe está rezagado frente al Pacífico, pero comparte con este las presiones, riesgos, amenazas y vulneraciones a los derechos territoriales a causa del conflicto armado de largo aliento, con multiplicidad de actores que buscan el control de las tierras y que tienen sus propias ideas de explotación y aprovechamiento de estas, indistintamente de quien las ocupe u ostente el derecho sobre ellas; así como la sobreposición con rutas de contrabando y de narcotráfico que buscan salida al océano.

En este orden de ideas, se han documentado varios casos de despojo material y jurídico que afectan los procesos de formalización y defensa de los derechos territoriales de las comunidades negras en Colombia (Verdad abierta, 2021), entre estos se encuentra el caso de la comunidad negra Rincón Guapo Loverán, asentada en el corregimiento Tierra Nueva, municipio de Pueblo Viejo, departamento de Magdalena, que ha promovido la formalización de la ocupación ancestral de su territorio mediante la solicitud de titulación colectiva desde 1997 y que presenta oposición de particulares con intereses económicos en el territorio que ha generado un retraso injustificado en el proceso. Este conflicto ha estado mediado por la violencia sistemática de la que son víctimas las comunidades negras cuando hay este tipo de intereses en sus territorios.

Casos como el anterior, y en el que se presenta en los Montes de María con las comunidades negras de Eladio Ariza y Santo Madero, ambos ubicados en el municipio de San Jacinto, exponen la situaciones que enfrentar las mismas con el actuar paquidérmico de la ANT con respecto a su solicitud de titulación y las solicitudes de protección colectiva no atendidas por la UNP o no culminadas; De acuerdo a los documentado por el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana estas comunidades viven en amenaza por la disputa por grupos paramilitares heterogéneos y grupos insurgentes que han afectado a campesinos y grupos étnicos.

Como quinto y último elemento, se destaca que la mayor preocupación se cierne sobre los resultados de los “planes de choque” o planes de acción implementados por la entidad agraria, puesto que, si bien es cierto que al no intervenir todos los territorios se dejan a un lado una parte de ellos que necesitan la intervención

(para el año 2021 correspondió al 50 % y para el 2022 corresponde a 75.6% del total de la región³²), la efectividad de culminar los mismos en la vigencia de priorización es menor al 20 % de los casos. Por tanto, el “rezago” tiene una tendencia a continuar o mantenerse, sin que se tenga a la fecha un panorama de los ajustes necesarios en términos institucionales, fiscales y normativos que permitan planear la superación de dicho escenario.

A modo de recomendaciones el equipo investigador presenta las siguientes:

A las entidades del Gobierno:

- 1.** Poner en marcha una estrategia administrativa e institucional para descongestionar las solicitudes de titulación colectiva, se encuentren en estado de solicitud, preliminar o petición. Este plan debe ser transversal y, además de solucionar las solicitudes en trámite, es importante establecer una estrategia dentro del mismo (con indicadores y resultados), para garantizar la completitud de las solicitudes que se encuentren en estado “incompleto” o “petición” de acuerdo a la implementación de la Circular 31 de 2021, por medio de acercamiento y canales de comunicación, con enfoque diferencial, con las comunidades y sus autoridades; en especial, las solicitudes de la región Caribe, sin olvidar las facultades oficiosas de la ANT para el inicio de dicho trámite.
- 2.** Incrementar la meta de titulaciones colectivas en las siguientes vigencias para superar el rezago y el estancamiento en el trámite de las solicitudes de titulación colectiva.
- 3.** Garantizar la ejecución de los recursos obligados, y así mismo, aumentar el presupuesto asignado para la implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras a nivel nacional, en especial para región Caribe, pues es necesario cubrir las solicitudes en trámite y la compra de baldíos o predios.

32 Sin embargo, el incremento del porcentaje de casos en plan de acción en el 2022 debe analizarse con base a la reducción del número total de solicitudes para el mismo año.

- 4.** Ampliar los recursos destinados para el proyecto de inversión de la titulación colectiva que ejecuta la Agencia Nacional de Tierras a través de la Dirección de Asuntos Étnicos, así como corregir los bajos indicadores de ejecución de recursos destinados para las acciones reportadas en los últimos cinco años.
- 5.** Estudiar la fórmula de crédito internacional para la consecución de recursos que permitan ampliar los equipos, las actuaciones y los compromisos de las próximas vigencias, y que permitan superar el estancamiento y el rezago señalado.
- 6.** Fortalecer el diálogo amplio con las comunidades y sus autoridades, con el fin de delimitar en detalle las necesidades particulares en cuanto a su aspiración de titulación, esto podría mejorar los procesos en cuanto a las solicitudes incompletas en la región Caribe y a los procesos de titulación colectiva.
- 7.** Mejorar los canales de comunicación con las comunidades negras que tienen aspiraciones territoriales, en relación con los procesos de titulación colectiva que se encuentran pendientes. Así mismo, cumplir con el estándar internacional de la garantía del plazo razonable en los procesos de formalización dispuestos por la CIDH, y establecidos en la Sentencia SU-213/21 de la Corte Constitucional.
- 8.** Establecer medidas y acciones articuladas por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con el apoyo del Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y las organizaciones de la sociedad civil, que permitan la completitud de las solicitudes identificadas en el Caribe que se encuentran en estado incompleto o petición, para que se decidan los actos de apertura e inicio de las actuaciones de titulación colectiva de estas comunidades, impidiendo así la declaratorias de desistimientos tácitos a las solicitudes de las comunidades.
- 9.** Mejorar la articulación de las entidades a cargo de los mecanismos de Ruta Étnica (MinInterior), Restitución de Derechos Territoriales (UAEGRTD) y Titulación Colectiva (ANT). Apostarle a la implementación de estos mecanismos de forma articulada permitiría intervenir un número mayor de comunidades, evitar retrocesos derivados de sus instancias y procedimientos, y la duplicidad de actuaciones y, además, una adecuada participación de las comunidades negras.

10. Reforzar y priorizar el acceso a los mecanismos de justicia transicional de las comunidades negras víctimas del conflicto armado, dada la interacción de las necesidades de seguridad jurídica de la titulación colectiva, la debida garantía de los derechos fundamentales de las comunidades y el despojo, abandono y confinamiento pasados e incluso presentes en los territorios.

11. Es importante contar con una base de datos y actualización de la misma, en donde se identifiquen y ubiquen cartográficamente los baldíos de la nación, y que señale quién o quiénes los han ocupado o los ocupan actualmente, lo anterior porque las aspiraciones de las comunidades negras no solo involucran la adjudicación de baldíos, sino también compra, cesión y donación de predios de naturaleza privada, e incluso hay privados que luego obtienen predios dentro de los límites del territorio del consejo comunitario.

Además, se debe avanzar y apostarle al censo en los territorios de las comunidades negras, como se realizó en el 2018 por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Este censo debe tener información sobre la tierra y su potencial, es decir, es necesario que los consejos comunitarios además de saber sus aspectos sociodemográficos tengan información sobre su suelo y qué lo caracteriza, esto podría mejorar la información para la toma de decisiones económicas, de tal manera que la titulación colectiva también tengan aspectos como el aprovechamiento de recursos naturales, con lo cual sea posible un desarrollo económico local más amplio, en donde el sector privado, sector público y consejos comunitarios sean ejes articuladores del mismo, teniendo en cuenta aspectos legales, la generación de empleo, la competitividad y el bienestar social.

A los entes de control:

1. Fortalecer el seguimiento de los planes de acción o de choque propuestos por el Gobierno Nacional y las entidades agrarias responsables de la política de titulación colectiva.

2. Ampliar las acciones de acompañamiento a las comunidades del Caribe que, a pesar de cumplir con la carga de la solicitud de titulación conforme a lo requerido por el Artículo 20 del Decreto Reglamentario de 1995, no se les garantiza el debido proceso administrativo conforme a los criterios de la CIDH en relación de la garantía del plazo razonable.

3. Activar acciones en el marco de sus competencias que inciden en la revisión integral de los procedimientos internos de la entidad a cargo de los procesos de titulación colectiva para que se integren los lineamientos jurisprudenciales e incorporen salidas jurídicas garantistas a las situaciones relacionadas con el rezago y las solicitudes incompletas de las comunidades del Caribe.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional de Tierras (2020). Oficio 2020111040281 del 15-10-2020. Respuesta cuestionario proposición No. 09, dirigido a la Comisión Legal Afro del Congreso de la República.
- Agencia Nacional de Tierras (2021). Oficio 20215001394931. Respuesta al Radicado 20216201201002.
- Agencia Nacional de Tierras (2021c). Oficio 20215001748011. Respuesta al Radicado 20216201548682 del 10 de diciembre de 2021.
- Agencia Nacional de Tierras (2022). Acceso a tierras y adjudicación de baldíos. Corte 2016-30-11-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3BWagRR>
- Babilonia, L. (2021). Las consecuencias del conflicto armado en las formas de socialización de las comunidades negras en Montes de María. Boletín del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Disponible en: <https://bit.ly/3rkffXA>
- Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) (2017). Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia. Documento de Trabajo 233. Disponible en: <https://www.cifor.org/knowledge/publication/6668/>
- Congreso de Colombia (1994). Ley 160 de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo (2021). Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. P. 57.
- Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia de Tutela T-955 de 2003. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia T-909 de 2009. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo. Disponible en: <https://bit.ly/3LTehei>
- Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia de Tutela T-680 de 2012. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T- 641/ 2016. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

- Corte Constitucional de Colombia (2017). Auto de Seguimiento 266 de 2017. M.P. Dra. Espinosa Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia C-073/2018. M.P. Dra. Cristina Pardo Shlesinger. Disponible en: <https://bit.ly/3LR2kGd>
- Corte Constitucional de Colombia (2021). Sentencia de Unificación SU-213/21. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.
- Comisión Colombiana de Juristas (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia 2019. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3LTnm6V>
- Duarte et al. (2020). Transformaciones y necesidades contemporáneas de las territorialidades rurales afrocolombianas: Los casos del Caribe continental, insular y el eje cafetero. Libro. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Disponible en: <https://bit.ly/3y37zNs>
- Durán et al. (2021). Informe 2020: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica. Libro. Editorial: IPDRS, Pan para el Mundo (PPM), Oxfam, y Fastenopfer, Acción Cuaresmal. Disponible en: <https://ipdrs.org/index.php/publicaciones/libros/impreso/146>
- Elpilon.com.co (2014). Ojo con los baldíos de Valledupar. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de <https://bit.ly/3dUZyDk>
- Ilex Acción Jurídica (2022). ABC de derechos territoriales y titulación colectiva. Disponible en: <https://bit.ly/3Edbw5I>
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora (1999). Resolución No. 03305 del 29 de diciembre de 1999, por medio del cual se modifica la Resolución No. 4916 de 29 de diciembre de 1998 – Titulación del Consejo Comunitario del Río Cajambre.
- Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó (2018). Sentencia Restitutiva de Derechos Territoriales No. 33 del 28 de junio de 2018, Radicado: 270001-31-21-001-2014-00099.
- Herrera, J. (2017). La tenencia de tierras colectivas en Colombia: Datos y tendencias. CIFOR Infobrief. N. 203. P. 1-8. 7 DOI: 10.17528/cifor/006704. Disponible en: <https://bit.ly/3UQRHqL>
- Herrera, A. (2021). Repensando las sabanas comunales del Cesar. Boletín OTEC. Disponible en: <https://bit.ly/3rgp5d4>

- Hernández (2020). Afro Colombian Communities, Conflict, and Collective Land Titling. Tesis doctoral. Rutgers, The State University of New Jersey. Disponible en: <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/65051/PDF/1/play/>
- Hinestroza, L. (2008). Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia. Bogotá. Universidad Externado de Colombia - Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba.
- Manjarrez, R. (2020). Como en tierra de “Nadie”. Diáspora. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de: <https://bit.ly/3ClFTpq>
- Mármol Navarro, (S/I). Los Derechos Territoriales de las Comunidades Negras de Cartagena y los baldíos Reservados de la Nación. OTEC. Disponible en: <https://www.etnoterritorios.org/Territorios.shtml?apc=r-xx-1-&x=859>
- Ministerio del Interior (2011). Decreto- Ley 4635 de 2011 “Por 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”, Diario Oficial No. 48.278 de 9 de diciembre de 2011.
- Ministerio de Agricultura (2015). Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.
- Ministerio de Agricultura (2016). Comunicado de prensa sobre la liquidación del Incoder. Disponible en: <https://bit.ly/3CipOMn>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021). Proyecto Normativo Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Obtenido de Ministerio de Agricultura: <https://bit.ly/32snMyo>
- Morán, A. (2019). Panorama del derecho a la propiedad colectiva en comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas de Colombia frente a los intereses de empresas trasnacionales. Revista nuestraAmérica, 7 (14), 359-377. Disponible en: <https://bit.ly/3SFJBQ4>
- Monsalve, M. (2021). Las 401 solicitudes de títulos colectivos afros que están sin resolver. Publicado en ElEspectador.com. Recuperado el 27 de diciembre de 2021 de <https://bit.ly/3rljK48>
- Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (2016). Viabilidad de la propiedad colectiva en el Caribe colombiano. Elementos para la discusión. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: Rights and Resources Initiative.

- Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (2017). Derechos territoriales de las Comunidades Negras, conceptualización y sistemas de información sobre la vulneración de los territorios sin titulación colectiva. Pontificia Universidad Javeriana.
- Proceso de Comunidades Negras (1994). Cuento de tradición oral. Los negros hicieron su propia ley.
- Procuraduría General de la Nación (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.
- Procuraduría General de la Nación (2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://bit.ly/3RiErbG>
- Revista Semana. (2010) Consulta previa: indígenas lanzan salvavidas a la ley de víctimas. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/consulta-previa-indigenas-lanzan-salvavidas-ley-victimas/147753-3.aspx>.
- Revista Semana (2019). Titulación colectiva de tierras: una deuda del Estado colombiano. Disponible en: <https://bit.ly/3etViaF>
- Romaña, N., Geovo, C., Paz, F. J., & Banguero, E. (2010). Titulación colectiva para comunidades negras en Colombia. Bogotá: Indepaz
- Segrelles, J. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática. Ediciones Complutense. 38 (2). 409-433. Disponible en: <https://bit.ly/3fpcscZ>
- Verdad abierta (2015). Con histórica sentencia afros recuperan su territorio en Timbiquí, Cauca. Disponible en: <https://bit.ly/3rjEAAY>
- Verdad Abierta (2018). Consejo Comunitario de Yurumanguí le gana pulso a minera Pacific Mines S.A.S. Disponible en: <https://bit.ly/3LSbgLx>
- Verdad Abierta (2021). Despojo invisible para una selva chocoana. Disponible en: <https://bit.ly/3ClZvKc>
- Zea, A. (2020). Encuentro Despojo de Tierras y Agua en el Caribe. Comisión de la Verdad. Disponible en: <https://bit.ly/3LRax8A>

ANEXO 1

Gráfica 13. Territorios que cuentan con titulación colectiva en el Caribe.

ITEM	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TERRITORIO	RESOLUCIÓN	Nº DE HECTÁREAS
1	La Guajira	Riohacha	La Nueva Esperanza de los Negros	Resolución 7152 de 2015	173,8000
2	La Guajira	Riohacha, vereda El Cañal, corregimiento de Tomarrazón	Iye Pinto ³³	Resolución 2160 del 21/12/2017	185,0000
3	La Guajira	Riohacha	Predio del Carmen	Resolución 1073 del 27/04/2018	199,0000
4	La Guajira	Riohacha	Palenques de Juan y Medio	Resolución 3089 del 05/07/2018	111,2045
5	La Guajira	Riohacha	Morenos de moreneros	Resolución 3087 del 05/07/2018	134,6883
6	La Guajira	Riohacha	Cascajalito	Resolución 3088 del 05/07/2018	114,4037
7	La Guajira	San Juan del Cesar	La Diáspora	Resolución 5096 del 30/06/2020	30,4226
8	Magdalena	Fundación	Obatalá	Resolución 1310 de 2014	429,9243
9	Magdalena	Zona Bananera	Tucurinca ³⁴	Resolución 4827 del 23/06/2020	351,1800
10	Magdalena	Sabanas de San Ángel	Fernando Ríos Hidalgo "Elegua"	Resolución 4375 del 10/06/2020	369,2844
11	Bolívar	Altos del Rosario	Alejandro Durán	Resolución 2451 del 27/09/2011	36,6828
12	Bolívar	Mahates	Ma-kankamaná	Resolución 466 de 2012	3353,9957
13	Bolívar	Cartagena de Indias	La Boquilla	Resolución 467 de 2012	39,7028

33 Predio adquirido por la ANT

34 Fondo ANT.

ITEM	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TERRITORIO	RESOLUCIÓN	N° DE HECTÁREAS
14	Bolívar (Islas del Rosario)	Isla de Rosario	Orika ³⁵	Resolución 3393 de 2014	100,5760
15	Bolívar	Cartagena de Indias	Tierra Baja "Mi Territorio Ancestral"	Resolución 0369 del 29/11/2016	21,2367
16	Bolívar	Cartagena de Indias	Caño del Oro	Resolución 1963 de 2017	94,4740
17	Bolívar	Etanislao de Kostka	Mango de la Púa II ³⁶	Resolución 2021100006016 del 20/01/20218	202,7542
18	Bolívar	Barranco de Loba	Antonio Sajón "Coansa"	Resolución 20211000-189496 del 10/11/2021	30,5238
19	Atlántico	Galapa	Palenque de la vereda Las Trescientas	Resolución del 23/06/2020	18,2719
20	Atlántico	Repelón	Comunidades negras Magen De Mi	Resolución 20211000-316466 del 29/12/2021	28,2792
21	Córdoba	Tierra Alta	Concoarapios	Resolución 6920 del 27/11/2015	25,0000
22	Sucre	Tolú Viejo	Socolando	Resolución 20211000-189526 del 10/11/2021	40,0000
TOTAL					6.090,4049

Fuente: elaboración propia con corte al 31 de diciembre de 2021.

35 Solicitud de 2006, titulación de 2014 Sentencia de la Corte Constitucional T680-2012.

36 Predio adquirido por la ANT

ANEXO 2

Gráfica 14. Marco normativo del derecho al acceso a la tierra y territorios.

LEY/DECRETO	FECHA	OBJETO
Ley 31 de 1967	01 de agosto	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 107 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
Ley 21 de 1991	4 de marzo	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989.
Decreto 1332 de 1992	12 de agosto	Por medio del cual se crea la Comisión especial para las comunidades negras sobre el reconocimiento de los derechos territoriales y culturales, económicos y políticos y sociales del pueblo negro de Colombia.
Ley 70 de 1993	27 de agosto	Por la cual se desarrolla el Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política.
Decreto 2374 de 1993	30 de noviembre	El cual adiciona el Decreto 2128 de 1992 y le impone funciones al ICANH relacionadas con las culturas afrocolombianas.
Ley 99 de 1993	22 de diciembre	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales y se organiza el SINA.
Ley 160 de 1994	3 de agosto	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Establecen en el capítulo X lo relacionado con la clarificación de la propiedad, delimitación, deslinde (de resguardos y de tierras de las comunidades negras, Art. 48) y recuperación de baldíos.
Ley 191 de 1995	23 de junio	Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera.
Decreto 1745 de 1995	12 de octubre	Por medio de la cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras.
Ley 223 de 1995	20 de diciembre	Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones. Dentro de las entidades que no son contribuyentes, se considera la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la Ley 70 de 1993.
Decreto 2249 de 1995	22 de diciembre	por medio del cual se conforman la comisión pedagógica de comunidades negras de que trata el Artículo 42 de la Ley 70 de 1993.

LEY/DECRETO	FECHA	OBJETO
Ley 335 de 1996	20 de diciembre	El acceso permanente el uso del espectro electromagnético y a los servicios públicos de telecomunicaciones y medios masivos de comunicación del Estado, la creación de sus propios medios de comunicación en sus diferentes modalidades y la realización del Plan de Desarrollo para los grupos étnicos, con criterio de equidad, reconocimiento de la diferenciación positiva, la igualdad de oportunidades y justicia distributiva acorde a la legislación de las comunidades, con el objeto de garantizar sus derechos étnicos, culturales y su desarrollo integral.
Ley 338 de 1997	18 de junio	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
Ley 397 de 1997	7 de agosto	Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de estas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.
Decreto 1320 de 1998	13 de julio	Por medio de la cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.
Decreto 250 de 2005	7 de febrero	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.
Decreto Ley 4635 de 2011	9 de diciembre	Por 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.
Decreto Ley 902 de 2017	29 de mayo	Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento y formalización y el fondo de tierras.
Decreto 1640 de 2020	14 de diciembre	Conformación y reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el registro de instituciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se adiciona el Capítulo 6, relacionado con la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Fuente: Elaboración propia.

**DESAFIANDO ALAMBRADAS:
ANÁLISIS DE LOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN EL ACCESO A
LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES
NEGRAS EN LA REGIÓN CARIBE**

ILEX • ACCIÓN
JURÍDICA

ILEX ACCIÓN
JURÍDICA



ISBN: 978-958-52847-8-4