

LIMITACIONES AL SISTEMA DE TITULACIÓN COLECTIVA EN LAS TIERRAS DE COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, COLOMBIA

Isis Lucina Córdoba Murillo¹

Resumen

El proceso de titulación colectiva adelantado en comunidades afrodescendientes que han ocupado las tierras baldías en zonas rurales ribereñas de ríos de la cuenca del pacífico colombiano se instituye -hoy-, como un derecho material fijado por la Ley 70 de 1993, dispositivo que pretende proteger los usos, costumbres y prácticas tradicionales de producción bajo la adjudicación de la propiedad colectiva y autonomía del gobierno del consejo comunitario para garantizar la gobernabilidad económica en el territorio.

No obstante, y atendiendo la anterior premisa, el presente artículo identifica las limitaciones existentes para acceder a la titulación de las tierras de la comunidad negra, hecho mismo sustentado en el análisis jurídico funcional del decreto 1745 de 1995 que deriva a la adjudicación de la propiedad colectiva, y quien sitúa las causas intrínsecas y extrínsecas de orden administrativo que desconoce las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de los consejos comunitarios ubicados en el departamento del Chocó e inscritos como instituciones representativas en el Ministerio del Interior² de la República de Colombia.

¹ Abogada de la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", Especialista en Instituciones procesales - Contratación Estatal, maestranda en Derecho de la Universidad de Medellín, 2023. E-mail: asesoriaintegral03@hotmail.com

² Decreto 1640 de 2020.

Palabras clave: comunidades afrodescendientes, departamento del Chocó, derecho a la propiedad colectiva, prácticas tradicionales de producción, titulación colectiva de tierras.

Abstract

The collective titling process advanced in Afro-descendant communities that have occupied vacant lands in rural areas bordering rivers in the Colombian Pacific basin is instituted -today-, as a material right established by Law 70 of 1993, a device that seeks to protect the uses, customs and traditional production practices under the adjudication of collective property and autonomy of the government of the community council to guarantee economic governance in the territory.

However, and taking into account the above premise, this article identifies the existing limitations to access the titling of the lands of the black community, a fact supported by the functional legal analysis of Decree 1745 of 1995 that derives to the adjudication of the collective property, and who locates the intrinsic and extrinsic causes of administrative order that does not recognize the social, cultural, economic and political conditions of the community councils located in the department of Chocó and registered as representative institutions in the Ministry of the Interior of the Republic of Colombia.

Keywords: Afro-descendant communities, department of Chocó, right to collective property, traditional production practices, collective land titling.

Introducción

Con la Constitución Política de Colombia de 1991 se dio uno de los pasos más importantes en la consolidación de un país multicultural, pues se intenta dar respuesta a la problemática de la desigualdad estructural existente en el marco de la Constitución de 1886, y en la cual no le era reconocida formalmente -aún- la ocupación ancestral a las comunidades afrodescendientes que habitaban los territorios colectivos resultantes de la huida cimarrona, emancipada desde 350 años atrás como gobierno de palenques. De acuerdo con Acero (2018), la Constitución de 1991 marca un antes y un después para las comunidades étnicas del país, incluida la población afrodescendiente, al introducirse un nuevo modelo democrático participativo que busca la integración de la sociedad colombiana.

Peña et al. (2016) destaca que, si bien las comunidades indígenas ya habían tenido reconocimiento de los derechos de propiedad a través de la figura del resguardo, la materialización de este derecho en las comunidades afrodescendientes sólo se logró con la expedición de la Ley 70 de 1993, la cual abrió un nuevo modelo de desarrollo social, económico, cultural, ambiental y espiritual para las familias que habitaban estos territorios; y en la que se estableció con el artículo 5° una nueva forma organizativa étnica diferenciada denominada consejo comunitario, titular único y, en lo sucesivo, de la propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable; sin embargo, es sólo

con la expedición del decreto 1745 de 1995³, compilado en el decreto 1066 de 2015, que se reglamenta tanto el trámite de titulación para tierras de la comunidad negra, como la conformación de dichas organizaciones étnico territoriales denominadas consejos comunitarios, entes de naturaleza jurídico privada con el atributo del ejercicio de funciones públicas transitorias en materia administrativa y ambiental.

Ahora, esta figura de la titulación colectiva ha sido reconocida como una de las reformas más ambiciosas de Colombia, ya que no sólo implicó la redistribución de la tierra, sino el pleno reconocimiento de la titulación de las tierras para las comunidades, especialmente por su presencia histórica en los territorios. Como efecto de ello, según informe la Procuraduría General de la Nación (2021) sobre el estado de avance de la implementación de estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz, se ha logrado adjudicar 6.873 hectáreas para titulación colectiva a comunidades negras de las 1.966.691 hectáreas presentadas por parte de la Agencia Nacional de Tierras -ANT- creada por el Decreto 2363 de 2015, para tal fin; y de igual manera, de acuerdo con la Comisión de la Verdad (2020), en Colombia se encuentran tituladas 5.6 millones de hectáreas a las comunidades afrodescendientes.

Según información de la organización Renacientes (2021), en Colombia, a 2021, había 401 solicitudes de títulos colectivos de tierras por parte de comunidades afrodescendientes sin ser resueltas por parte de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-,

³ "Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones".

especialmente porque un gran porcentaje de estas se cruzaba con actuales (para entonces) y futuros proyectos de extracción y exploración minera.

(...) Hay ya 46 títulos mineros concebidos que se cruzan con 38.413 hectáreas que las comunidades afros han solicitado y 72 consejos comunitarios que se cruzan con solicitudes mineras que aún no están concesionadas. Específicamente, con 195 solicitudes mineras para explotar oro, plata, cobre, carbones y arcillas. En cuanto a proyectos de hidrocarburos, los investigadores han calculado que hay 77 solicitudes para títulos colectivos que se cruzarían con bloques ya concesionados.

En palabras más simples, el total de áreas en las que podría existir un conflicto, ya sea por minería o hidrocarburos, es de 71.034 hectáreas (Renacientes, 2021).

Las anteriores cifras evidencian que el tema de la titulación colectiva de tierras en Colombia no es un asunto de poca monta, sino que merece una importante atención, especialmente por lo que representa para las comunidades afrodescendientes.

Los procesos de titulación colectiva, como afirman Martínez (2010) y Romaña et al. (2010), se dan principalmente en tierras baldías, rurales y ribereñas de la cuenca del pacífico chocoano; la estructuración de la dinámica ha obedecido, principalmente, a la incidencia de diferentes factores delimitadores de asentamientos de afrodescendientes que, en su mayoría, se han determinado por una organización social y del territorio en torno a la explotación de los metales preciosos, maderas e hidrocarburos, visto más como estrategia de sobrevivencia y preservación biocultural de la comunidad étnica.

Conforme al panorama descrito anteriormente, el presente artículo responde al siguiente problema jurídico: ¿se advierte limitaciones en el sistema de titulación colectiva para acceder a tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento del Chocó, Colombia? La causa fundante a este problema se evidencia en la falta de una mayor consistencia y fundamentación desde una perspectiva de revisión jurídica y técnico-administrativa, línea misma que se pretende seguir para el desarrollo de este estudio.

Como objetivo general del estudio se propuso identificar las limitaciones al sistema de titulación colectiva en las tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento de Chocó, Colombia; para ello se plantearon los siguientes objetivos específicos: en primer lugar, delimitar el marco jurídico reglamentario y procedimental para la titulación colectiva de las tierras de comunidades afrodescendientes en el Chocó; en segundo lugar, describir las limitaciones identificadas para el acceso a la propiedad colectiva; y por último, reconocer las causas intrínsecas y/o extrínsecas del trámite de titulación colectiva para tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento del Chocó.

Se emplea un enfoque de investigación cualitativo, con corte de tipo descriptivo, por ser un estudio de naturaleza socio jurídico, y bajo técnica de revisión documental, empleando para ello categorías de análisis tales como comunidades afrodescendientes, departamento del Chocó, derecho a la propiedad colectiva, prácticas tradicionales de producción y titulación colectiva de tierras, las cuales se

consultaron en motores de búsqueda especializados, bibliotecas universitarias y bases de datos de revistas indexadas (Scopus, Redalyc, Scielo, Legis-Eperta y VLex). Una vez recopilada la información se estructuraron los objetivos y se estableció un plan de escritura focalizado en desarrollarlos.

Ahora, en el propósito de identificar las limitaciones existentes dentro del marco del sistema para la titulación colectiva como objeto de estudio de las tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento de Chocó (Colombia), se puede afirmar que, este es un asunto que comenzó a gestarse con la promulgación de la Constitución Política de 1991⁴, y que luego de promovido gracias a la expedición de la Ley 70 de 1993⁵, aún hoy, busca la reivindicación del Estado y la sociedad para nuestra comunidad, pues del reconocimiento de sus derechos diferenciados se colige la necesidad de lograr su exigibilidad progresiva, lo cual ayuda en el propósito de resolver la situación histórica de inequidad, pobreza, discriminación y exclusión social, problemática que ha sido reconocida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2020) y que ha hecho necesario visibilizar más las necesidades de esta población.

⁴ Artículo transitorio 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social. PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

⁵ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la constitución política, y su objeto es reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del pacífico, así como establecer mecanismos, para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico.

Por lo tanto, este es un trabajo que se enfoca desde el ámbito socio jurídico en reconocer las causas y limitaciones para acceder a la titulación colectiva, en la medida que el tema objeto de estudio, pretende visibilizar la problemática que aún subsiste por ausencia o falta de voluntad del Estado colombiano en implementar de pleno derecho el acceso a las tierras de las comunidades afrodescendientes; de ahí que aún exista una deuda histórica para con las comunidades afrodescendientes en el departamento de Chocó, estudio de caso que permea la posibilidad de identificar las posibles soluciones jurídicas y estrategias de acción para que el proceso de titulación territorial logre materializarse efectivamente y extenderse a favor del pueblo afrodescendiente.

I. El marco jurídico reglamentario y procedimental para la titulación colectiva de las tierras de comunidades afrodescendientes en el Chocó

Según el portal web de la Gobernación del Chocó (2023), el departamento del Chocó hace parte de los 32 departamentos que constituyen el territorio colombiano; se encuentra ubicado al noroeste del país en la región pacífica, siendo el único departamento que comparte límites con la República de Panamá y con salida tanto al Océano Atlántico como al Pacífico. Por su ubicación privilegiada, ha sido un departamento sometido a las múltiples complejidades del conflicto armado colombiano; de ahí que la violencia que se ha desarrollado en el Pacífico colombiano ha tenido unos matices diferentes, por lo que la lucha de grupos armados al margen de la ley ha estado intrínsecamente relacionada con la vulneración de los derechos de las

comunidades negras, que son en porcentaje de 82.1% mayoría en el departamento, según datos del censo de 567.654 habitantes.

Se suma a ello que, el Chocó ha estado sometido a situaciones de segregación y exclusión social⁶, aspectos que precisamente busca eliminar el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 y que da lugar posteriormente a la Ley 70 de 1993. Es necesario tener en cuenta que, dicho artículo transitorio, no otorgó derechos étnicos y territoriales a las comunidades negras per se, sino que abrió el camino para legislar, como efectivamente ocurrió. Cuesta & Hinestroza (2017), reconocen esta ley como un importante hito para los negros afrocolombianos en Colombia. Al decirlo, señala:

(...) La Ley 70 de 1993 o Ley de comunidades negras, es quizás para los negros afrocolombianos la ley más importante dentro de la legislación colombiana, toda vez que esta ley, se convierte en el mayor esfuerzo, realizado por el Estado colombiano, en aras de garantizar la igualdad real y efectiva en todos los habitantes del territorio nacional, esto debido a que, además de catalogar a Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, les reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, que han venido siendo ocupadas históricamente por ellas, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción (p. 163).

Así las cosas, con la otrora Ley 70 de 1993 se reconocieron derechos étnicos y territoriales diferenciados en los pueblos del Pacífico, introduciéndose el concepto de la “comunidad negra” como categoría analítica que incluyó a la población afrocolombiana de todo el territorio nacional; y con ello advienen los conceptos de “comunidad étnica”, “ocupación colectiva” y “prácticas tradicionales de producción”, aspecto que no incluyó

⁶ De acuerdo con Otálvaro et al. (2023), el departamento del Chocó ha estado sometido a injusticias de diversa índole en lo social, ambiental y territorial, lo que favorece la coexistencia de múltiples mecanismos de exclusión social generadores de situaciones de vulnerabilidad, limitación de derechos y aumento del conflicto social.

propiamente la institución del Consejo Comunitario sino hasta a la promulgación del decreto 1745 de 1995, quien determino en el art. 3° que, es necesario contar con una persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras.

Ello confiere la idea, como lo hace Ángel (2011) que, el problema de la Ley 70 es que contiene una serie de vacíos y ambigüedades que ni siquiera han logrado ser subsanadas por su reglamentación; así, por ejemplo, a través del Decreto 1745 de 1995, sólo se alcanzó a reglamentar el Capítulo III de la norma; tal vez si se hubiera abordado el tema de planeación y fomento del desarrollo económico y social contenido en el capítulo VII de la ley se hubiera podido resolver el tema socioeconómico de las comunidades negras, lo que daría lugar a mayores condiciones de organización de los Consejos Comunitarios.

Sin embargo, no se puede desconocer que la titulación colectiva de tierras en las comunidades afrodescendientes ha tenido importantes avances. Según informe de la Comisión de la Verdad (2020), en Colombia se han logrado titular a comunidades afrodescendientes alrededor de 5.6 millones de hectáreas, de las cuales, cerca del 95%, fueron otorgadas en la región del Pacífico; de igual manera, se encuentran registrados 298 Consejos Comunitarios, distribuidos en 17 departamentos, de los cuales 82 se encuentran ubicados en el Chocó, siendo el departamento con mayor número de Consejos Comunitarios.

La creación de estas organizaciones, según Ángel (2014), obra en razón al reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de la “Tierra de las comunidades negras”, hecho plasmado por el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, y desarrollado a través del Decreto 1745 de 1995, normativa misma que define la noción de “Consejo Comunitario”, la forma de constitución, funciones de asambleas generales, funciones de la junta del Consejo, representación legal y conformación de comisiones internas. Ya en el Capítulo IV del Decreto 1745 de 1995 se establece el sistema de titulación colectiva para las comunidades negras, el cual se rige por lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993, y hace referencia a las áreas adjudicables de las cuales se excluyen las comprendidas en el art. 19, y dentro de la lógica sistémica de los intereses creados por el Estado y el mercado.

Ahora, el proceso de solicitud de titulación lo debe realizar el respectivo Consejo Comunitario, el cual inicia con la presentación de escrito ante la instancia del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA- según el decreto 1745 de 1995, entidad que fue sustituida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, y a su vez para la actualidad, adquiere la denominación de Agencia Nacional de Tierras, tal y como lo establece el decreto 2363 de 2015. La solicitud autorizada por la asamblea general y suscrita por el representante legal debe contener la (i) descripción física del territorio, (ii) la relación de antecedentes etnohistóricos, (iii) la forma de organización social, (iv) la descripción demográfica de la comunidad, (v) el tipo y forma de tenencia de la tierra, y (vi) la identificación de las prácticas tradicionales de producción. Una vez

se radica la solicitud, se establece un plazo de cinco días para iniciar las diligencias administrativas, como es el caso de la publicación de la solicitud.

Cumplidos los términos de publicación, se establece un plazo de diez días para ordenar la visita a la comunidad, la cual deberá darse en un término no mayor a sesenta días para la verificación de la información allegada; luego de concluida la visita se expide un informe técnico en un término no mayor a treinta días, al cual se pueden realizar oposiciones, que serán evaluadas por una comisión técnica durante un periodo de treinta días; una vez se recibe concepto de dicha comisión, se emitirá resolución motivada sobre la titulación en calidad de Tierras de las Comunidades Negras.

Es importante tener en cuenta que, agotado este proceso, el Consejo Comunitario deberá registrarse ante el Ministerio del Interior, presentando el respectivo título colectivo de adjudicación de tierras, y para lo cual deberá cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 2163 de 2012, sustituido por el Decreto 1640 de 2020.

Pese a la existencia de este marco legal para los procesos de consolidación de la colectividad, advierten Mogollón & Londoño (2018), aún persisten barreras en el acceso a las tierras para los Consejos Comunitarios en Colombia, las cuales provienen principalmente de la exigencia de requisitos para el trámite de titulación colectiva, lo que impide la reivindicación de los derechos de las comunidades, especialmente las negras en el Pacífico colombiano y, de manera particular, en el departamento del Chocó, restricciones que es preciso explorar y reconocer en el siguiente acápite.

II. De las limitaciones identificadas para el acceso a la propiedad colectiva

Con ocasión de las diversas posiciones doctrinales y administrativas en torno a la aplicación de la Ley 70 de 1993 en Colombia y el trámite para la titulación de tierras baldías, se ha venido realizando una densa interpretación de la norma prescrita frente a los procesos de reconocimiento biocultural y su relación inescindible con el territorio; un ejemplo de ello es que, existe confusión respecto a su aplicabilidad “en los casos de propiedades individuales previamente legalizadas, donde en interpretación de líderes comunitarios y de propietarios de estos predios, muchas veces resultan contradictorias” (Martínez, 2010, p. 27), lo que ha dado lugar, entre otras cosas, a que se impongan restricciones y limitaciones a los procesos de titulación colectiva en las tierras para las comunidades afrodescendientes, especialmente en casos como el identificado con el Consejo comunitario La Soledad, ubicado en el municipio de Río Quito, Chocó.

Las causas que se asocian e identifican para la limitación de la titulación de tierras colectivas podría atribuirse denominativamente a algunos fenómenos socio jurídicos como; (i) la existencia del título colectivo adjudicado al consejo comunitario mayor, frente a la iniciativa de desagregación por parte de un consejo comunitario menor inscrito en el libro de registro de la alcaldía municipal, regla misma del derecho propio de la comunidad que no referencia el derecho para obtener su solución y lo que viene generando las disputas jurídicas asociadas a la vía de lo contencioso administrativo dado que la ANT se abstiene de otorgar respuesta; (ii) la inexistencia de

los títulos baldíos cercanos al entorno de la ocupación ancestral, lo que incita con la revisión técnica la traslapación de títulos, especialmente cuando se trata del derecho preferencial sobre títulos mineros para la exploración y explotación, circunstancia que es objeto de análisis convencional y constitucional en Colombia, (iii) el desplazamiento de las comunidades por el conflicto armado, (iv) la morosidad o falta de celeridad en el trámite de las solicitudes de titulación, (v) la falta de definición de procedimientos para la titulación de bienes donados por terceros, (vi) falta de criterios de focalización establecidos en el plan de atención para la compra y asignación de las tierras de la comunidad negra por la opción de oferta voluntaria, (vii) la falta de conocimiento del derecho propio por la cultura mestiza que administra la norma o de aquellos que pretenden hacer valer como derecho adquirido, (viii) la prevalencia del derecho oficial sobre el derecho propio, (ix) la indebida interpretación de las funciones de la ANT en conexidad con ANM, y (x) la transición de procesos del Incoder a la ANT, regulado por el decreto 2363 de 2015⁷.

Ahora, también se tiene que, se identifican fenómenos como; (xi) existencia de sentencias judiciales que ordenan el cumplimiento de compra de tierras sobreponiendo el trámite de solicitudes de compra en turno, (xii) la desconcentración de los planes de atención con las instancias representativas de la comunidad negra, (xiii) la inexistencia de una política de priorización para la asignación de bienes en proceso de extinción de dominio o de restitución de tierras a cargo de la SAE, (xiv) la poca o nula capacitación o

⁷ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

trámites complejos jurídicos y técnicos para acceder al cumplimiento de los requisitos legales, y (xv) la falta de contestación a la solicitud del auto de apertura del proceso de titulación con aporte de predios privados adquirido por el consejo comunitario.

Otra causa, pero no menos importante, responde a la falta de apropiación de los recursos considerables para atender las demandas definidas por la política pública del acceso a la compra de tierras; muestra simple de ello es que, para el año 2023, el plan de acción de la ANT destino al programa para la Implementación de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras, recursos para titular sólo 40 territorios de consejos comunitarios de las 401 solicitudes registradas a la fecha. A este ritmo, sólo podrá llegarse a la meta inicial en 10 años a valor histórico.

Al respecto, Niño (2013) señala que, en Colombia es necesario ajustar el actual sistema de titulación y la demarcación de tierras de comunidades afrocolombianas a los parámetros del sistema interamericano en materia de acceso a la propiedad colectiva, el cual se fundamenta en principios como el reconocimiento del derecho a la propiedad con la simple posesión, la legitimidad de comunidades para solicitar la restitución de tierras, el manejo y dominio de los recursos naturales que hacen parte de los territorios ancestrales, la protección previa a la titulación colectiva, la garantía de procedimiento eficaz, expedito y gratuito, y la adopción de mecanismos ajustados a la cosmovisión de las comunidades.

Un propósito singular para dar este paso sería el de poder extender los efectos del decreto 2333 de 2014⁸ para las comunidades afrocolombianas que ocupan tierras en las zonas del caribe, antiplano y valles interandinos, entre otros.

Por lo anterior, se hace perentorio identificar las limitaciones al sistema de titulación colectiva en tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento de Chocó, Colombia, reconociendo en principio, la naturaleza y características de este y demarcación de tierras y, a su vez, el papel que han jugado los Consejos Comunitarios, los cuales, según Cuesta & Hinestroza (2017), no poseen aun unas funciones específicas establecidas en la legislación colombiana, pero son instrumentos generadores de desarrollo social para las comunidades afrodescendientes con arraigo territorial en este departamento.

III. De las causas intrínsecas y/o extrínsecas del trámite de titulación colectiva para tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento del Chocó

En el departamento del Chocó, existen diversas causas intrínsecas y extrínsecas que llevan a restringir los procesos de titulación colectiva para tierras de comunidades afrodescendientes. Dichas restricciones imponen importantes retos para el logro de los objetivos propuestos por parte de los Consejos Comunitarios, por lo que es necesario reconocer los distintos contextos en los que se inscribe cada uno, pues de ello derivan

⁸ "Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13,16 Y 19 del Decreto 2664 de 1994"

las limitaciones que deben superarse antes o después de iniciar el proceso de titulación de tierras.

Según Mogollón & Londoño (2018), las limitaciones son de carácter geográfico o sociocultural. Desde el punto de vista geográfico, el Consejo Comunitario debe contar con una delimitación clara de su ubicación; así, por ejemplo, se sabe que el departamento del Chocó se caracteriza por tener ecosistemas boscosos sometidos a procesos de lluvias constantes, además de difíciles condiciones de penetración terrestre, siendo la vía fluvial, en muchos casos, el único medio para llegar a los territorios. En el contexto sociocultural, en un mismo territorio pueden estar ubicadas población indígena, mestizos y afrodescendientes, lo que genera un choque étnico y cultural, pues las costumbres son diversas.

A lo anterior se suma que “las tierras solicitadas en propiedad colectiva se caracterizan por estar localizadas en contexto de alta disputa por el uso de la tierra y su titularidad” (Guerrero et al., 2017, p. 21), es decir, la aspiración a la tenencia colectiva de la tierra coexiste con un tipo de conflictividad rural que, aun en tiempos de posconflicto, adopta una nueva fase en la cual han venido cambiando las restricciones de los procesos de titulación: aparecen nuevos actores armados, se reconoce la existencia de procesos sociales identitarios diversos, prácticas comunes como la explotación de maderas y la minería generan nuevos intereses, los nuevos liderazgos conllevan a dificultades en la toma de decisiones y la ausencia de respuestas jurídicas

a situaciones de despojo y desplazamiento de territorios ancestrales y tradicionales impiden el pleno ejercicio de la autonomía territorial.

De acuerdo con Ángel (2011), la violencia en esta región del país también se encuentra atravesada por un conflicto de carácter interétnico, en razón de la existencia de espacios geográficos que se yuxtaponen entre sí, pues, por un lado, existen territorios destinados para los resguardos, y, por el otro, se sobreponen territorios destinados a los Consejos Comunitarios, “lo cual lleva a que se produzcan conflictos interétnicos, debido a que la ley le otorga igual derecho sobre el territorio a las dos etnias” (p. 17).

Las restricciones en el proceso de titulación colectiva de tierras en el Chocó, según Ángel (2011), también obedece a factores que tienen naturaleza cuestionable, pues la lucha por el territorio de las comunidades negras se ha dado, en gran medida, por la fuerte presión que ocasionan los miembros de las comunidades indígenas; a ello se suma que el descuido de la titulación ha generado disputas entre comunidades étnicas ancestrales que deberían ser aliadas; también existe cierto oportunismo por parte de indígenas, paisas y chilapos, quienes también buscan contribuir con su accionar a la defensa de sus territorios, los cuales, históricamente, han pertenecido a resguardos y a Consejos Comunitarios, situación que ha desencadenado en pugnas entre la propiedad privada y la propiedad colectiva.

De hecho, agrega Ángel (2011), en muchos casos se encuentran en disputa los derechos de los chilapos a ser reconocidos como parte de los Consejos Comunitarios, lo cual choca con la posición de líderes radicales del movimiento negro que argumentan que estos no hacen parte de su etnia y que sólo se están aprovechando, de manera oportunista, de los vacíos que ofrece la Ley 70, lo que demuestra la existencia de una interpretación de la dicotomía entre la raza y la etnia, en donde ambos términos se confunden y se llegan a aceptar como sinónimos, lo que, de manera indirecta, termina repercutiendo en la generación de una limitante en los procesos de titulación colectiva de tierras. Esto se presenta principalmente en la región del Urabá chocoano.

Otro tipo de restricciones que se presentan en los procesos de titulación colectiva de tierras de comunidades afrodescendientes en el departamento del Chocó tiene que ver con lo que Neme (2023) ha denominado “discriminación contractual”, en donde se imponen limitaciones a la ciudadanía basadas en condiciones económicas de las partes, en el género, en la orientación sexual, en la nacionalidad, en la religión, en la filiación, en las condiciones de salud, en el origen étnico y en la raza. Estas limitaciones, según el investigador, se encuentran implícitas dentro de las políticas públicas diseñadas para beneficiar a los sectores desfavorecidos o segregados de la población, todo ello al amparo de la autonomía privada, pues en nombre de la libertad contractual se perpetran conductas discriminatorias, tal y como se evidencia en aquellos procesos en donde se busca la titulación colectiva de tierras, en donde de manera previa ya existe, por ejemplo, un título minero.

De igual manera, otros obstáculos, según Angulo et al. (2023), tienen que ver con la ausencia de progresividad en la titulación, lo que va en contravía del aumento de las aspiraciones territoriales de las comunidades negras; a ello se suma la poca o nula atención y acompañamiento en los procesos de titulación, el desconocimiento de los baldíos adjudicables, la falta de compromiso fiscal del Estado, a pesar del reconocido rezago; incluso, se pueden reconocer otros impedimentos más visibles como la presencia de grupos armados y los efectos de la pandemia del Covid-19.

Estas situaciones han dado lugar a que un importante número de solicitudes de títulos colectivos afro se encuentren actualmente sin resolver. De acuerdo con la ONG Renacientes (2021), en Colombia existen 401 solicitudes que están en un limbo jurídico, frente a las cuales la Agencia Nacional de Tierras no les ha dado respuesta, muchas de las cuales se encuentran ubicadas en el departamento del Chocó.

Se observa, por ejemplo, el cruce de títulos colectivos con títulos mineros para la explotación de oro, plata, cobre, carbones y arcillas; en otros casos, hay solicitudes que se cruzan con bloques ya concesionados; también hay situaciones de cruce entre solicitudes de titulación colectiva con procesos de restitución de tierras y, en otros casos, se presentan solicitudes de títulos colectivos en territorios con presencia de cultivos ilícitos.

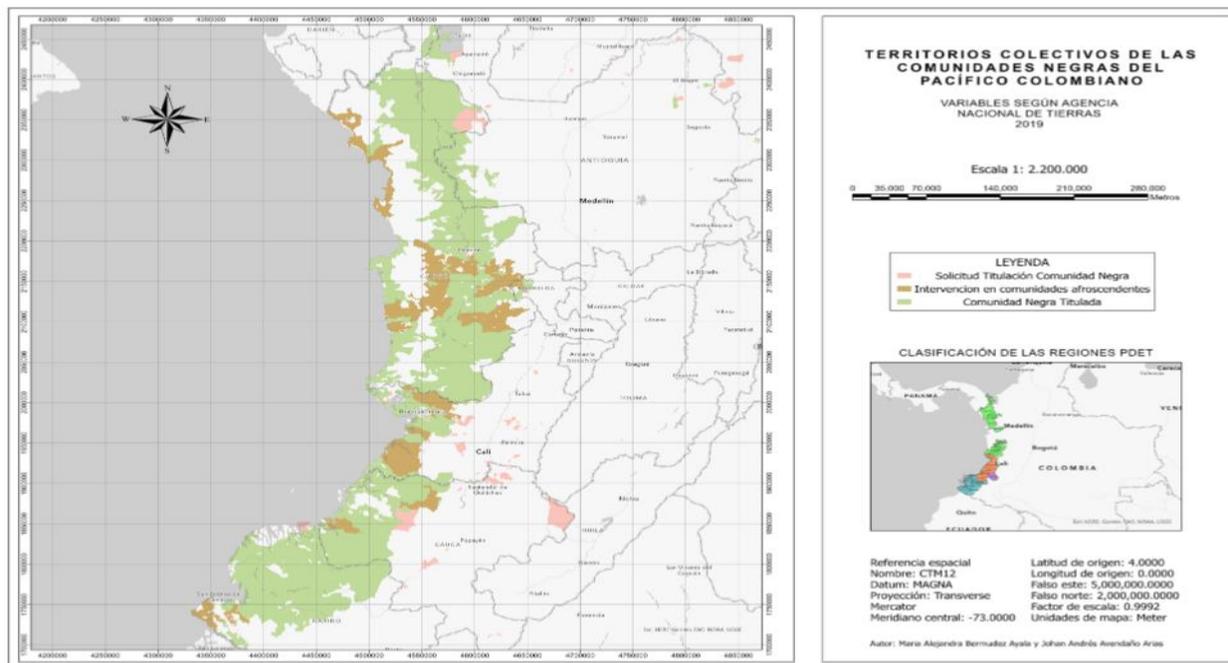
En un reciente estudio de caso, se observa como el consejo comunitario de La Soledad, ubicado en el municipio de Río Quito, Chocó después de 10 años de espera, y como resultado de la activación de una ruta de protección de la unidad de víctimas hizo posible la adjudicación del título colectivo en una extensión de 188 hectáreas. Con radicado 20131174219 del 27 de diciembre de 2013 a través del representante legal del consejo comunitario, señor Fermín Mena Córdoba, se presentó ante el extinto INCORA, la solicitud de titulación colectiva de “tierras de comunidades negras”, y cuyo globo de terreno presuntamente baldío y ocupado ancestralmente por la comunidad posee una extensión de 4.294 has. Aunque el Auto de Aceptación del proceso de titulación del Consejo comunitario La Soledad fue proferido el veintiuno (21) de noviembre de 2014, es sólo mediante la Resolución N° 4682 del veintiocho (28) de agosto de 2020 que la ANT ordenó visita técnica al territorio, y en virtud de la activación de la Ruta de Protección de los Derechos Territoriales de los Grupos Étnicos - Ruta Étnica por la Alerta Temprana N° 021 de 2020, emitida el catorce (14) de mayo de 2020 por la Defensoría del Pueblo, sobre el territorio étnico colectivo, adjudicado mediante Resolución N° 04682 de 28 de agosto de 2015 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder hoy Agencia nacional de tierras – ANT.

Todas estas causas intrínsecas y extrínsecas ponen en evidencia las dificultades que tiene el proceso de titulación colectiva de tierras en Colombia y, sobre todo, la existencia de intereses que superan el propósito de la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, por cuanto, en muchos casos, no existe un interés de ocupación de los territorios para el desarrollo de prácticas tradicionales de producción de naturaleza

colectiva o para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras; lo que existe es un interés netamente económico que evidencia que lo que está en juego es la tenencia de la tierra para la satisfacción de intereses personales (incluso ilícitos) más no satisfacer las necesidades tradicionales y ancestrales de la colectividad.

A pesar de existir las dificultades señaladas, no puede desconocerse que, por lo menos, en los territorios del Pacífico colombiano se ha avanzado en procesos colectivos de titulación de tierras, en donde las comunidades negras han logrado hacerse a los títulos de una importante porción de los territorios de los cuatro departamentos que componen esta región, tal y como se puede observar en el siguiente mapa:

Imagen 1. Territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico colombiano



Fuente: Bermúdez & Avendaño (2023).

El anterior mapa evidencia la amplitud que tienen los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas en el país, especialmente en el departamento del Chocó, en donde, básicamente, todo el territorio pertenece a este tipo de organizaciones.

Conclusiones

Existen importantes limitaciones en el marco del sistema para la titulación colectiva en las tierras de comunidades afrodescendientes del departamento de Chocó; estas limitaciones provienen, en parte, de inadecuadas interpretaciones del contexto en

el que fue concebida la Ley 70 de 1993, que si bien se trata de una norma bien intencionada que buscó reconocer y saldar la deuda histórica y social de Colombia ha tenido el Estado con las comunidades negras, lo cierto es que desconoce, en cierta medida, las situaciones, las dinámicas y los conflictos que se tejen en los territorios en donde se encuentra asentada la población afro.

El departamento del Chocó ha estado sometido a difíciles condiciones sociales, culturales, económicas y políticas. Se trata de una región del Pacífico colombiano especialmente golpeada por el conflicto armado interno; a ello se suma el histórico abandono del Estado, lo que ha dado lugar a que, por ejemplo, el departamento sólo tenga dos vías de comunicación terrestre, pocos aeropuertos y difíciles condiciones de navegabilidad fluvial, debido a lo caudaloso de sus ríos. Aun así, han logrado sobrevivir la cultura y las tradiciones de las comunidades afro, asentadas en el territorio desde los tiempos de la conquista y la colonia, arraigadas aun más desde el fin de la esclavitud, lo cual ha creado un vínculo especial de las comunidades negras con su territorio que no se puede desconocer.

Sin embargo, es de advertir que las limitaciones del acceso a la titulación no sólo se dan por razones geográficas y socioculturales; de hecho, a lo largo de este artículo se evidencia que es un fenómeno multicausal, en donde se destaca la alta disputa por el uso de la tierra, los intereses que se imponen para la protección de las actividades extractivas y explotación de los recursos naturales, así como yuxtaposición de espacios geográficos que son reclamados por dos o más consejos comunitarios a la vez, la

conflictividad interétnica, la presencia de grupos armados ilegales, el abandono del Estado, la discriminación contractual, la poca o nula atención y acompañamiento en los procesos de titulación, la falta de compromiso fiscal del Estado y hasta los propios efectos de la pandemia del Covid-19.

La solicitud de titulación colectiva de tierras por parte de Consejos Comunitarios en el departamento del Chocó debe concebirse como un derecho de sus grupos étnicos diferenciados, en donde en cada solicitud se deben analizar, valorar y evaluar las particularidades de cada caso, con el fin de que se puedan superar los límites derivados de los riesgos intrínsecos y extrínsecos que tienen estos procesos, de tal forma que la titulación de estos territorios cumpla verdaderamente el espíritu del constituyente y del legislador colombiano.

Se evidencia que el tema de la titulación colectiva de tierras en el departamento de Chocó enfrenta diversas limitaciones, cuyas causas son tanto intrínsecas como extrínsecas, las cuales imponen una serie de retos a los Consejos Comunitarios para poder alcanzar los objetivos trazados; dichas limitaciones son multicausales y, por ende, requieren un tratamiento integrado, en donde los propios Consejos son los llamados a convertirse en los espacios idóneos para que se solucionen las controversias que se derivan de cada uno de los procesos de titulación, es decir, las problemáticas que surgen en cada uno de estos procesos, más allá de requerir de una política pública que procure la tramitación de las controversias, lo que realmente se

requiere es al interior de estos Consejos se adopten mecanismos de solución de conflictos que siempre vayan en pro de agilizar y dinamizar la titulación de las tierras.

Lo anterior, en vista de las múltiples causas generadoras de limitaciones, de manera que cada proceso de titulación tendrá sus propias particularidades, en donde no se puede desconocer la necesidad de contar con acompañamiento, no sólo de los organismos del Estado, sino también de organizaciones de cooperación internacional que pueden ayudar a comprender el significado político, social, económico y cultural que tienen estos procesos de titulación.

El diálogo, por tanto, resulta clave para evitar que se perpetúen condiciones de injusticia, de manera que con ello no termine triunfando el conflicto, que es un elemento latente en cada proceso de titulación, y en base a dicho diálogo se establezca la posibilidad de construcción de un proceso de consolidación de una colectividad en torno a sus territorios.

Finalmente, señalar que el sistema de titulación de tierras en Colombia no tiene limitaciones en sí mismo, sino todo el contexto y entorno que rodea a las comunidades para lograr esa titulación, lo cual se debe a causas extrínsecas e intrínsecas que la norma no supera, pues algunas de esas causas o factores dependen de que exista un interés unificado al interior de las comunidades, en donde aspectos como la cultura, la vocación de la tierra y los conflictos hacen que esas limitaciones se mantengan y terminen afectando el proceso mismo de titulación.

Bibliografía

Acero C., J. (2018). *La democracia constitucional en Colombia y los derechos de las comunidades étnicas [Tesis de grado]*. Universidad Católica de Colombia.

Ángel B., S. (2014). *Los Consejos Comunitarios del Medio Atrato en la vía del posdesarrollo*. Universidad Sergio Arboleda.

Angulo A., M., Blanco A., D., Díaz V., M., & Caraballo F., A. (2023). *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.

Bermúdez A., M., & Avendaño A., J. (2023). Aproximaciones territoriales de las comunidades negras del Pacífico colombiano en la propuesta de catastro multipropósito. *Sociedad y Economía*, (48), 1-12.

Comisión de la Verdad. (2020). *La propiedad colectiva del pueblo negro cumple 27 años*. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/ley-70-propiedad-colectiva-del-pueblo-negro-cumple-27-anos>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina. Retos para la inclusión*. Naciones Unidas – CEPAL.

Congreso de la República. (1993, 31 de agosto). *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política [Ley 70 de 1993]*. DO: 41.013.

Cuesta R., J., & Hinestroza C., L. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los Consejos Comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras. *Justicia*, (32), 160-181.

Gobernación del Chocó. (2023). *Departamento del Chocó*. <https://www.choco.gov.co/>

Guerrero L., C., Herrera A., J., Helo M., E., Beltrán R., A., Aramburu V., A., Zapata S., & Arrieta, M. (2017). *Derechos territoriales de las comunidades negras. Conceptualización y sistema de Información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva*. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos.

Martínez B., S. (2010). La política de titulación colectiva a las comunidades negras del pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. *Boletín de Antropología*, 24(41), 13-43.

Mogollón A., N., & Londoño G., D. (2018). *Consejos Comunitarios como herramienta generadora de desarrollo social: análisis del caso Concosefa [Tesis de grado]*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Neme V., M. (2023). La prohibición de discriminación contractual: un asunto de dignidad humana, democracia y justicia. *Revista de Derecho Privado*, (44), 93-116.

Niño G., I. (2013). *Desconocimiento de la propiedad colectiva en Colombia. A la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos [Tesis de grado]*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Otálvaro M., B., Parra L., M., & Klinger C., E. (2023). Análisis de las injusticias sociales, ambientales y territoriales del departamento del Chocó, Colombia. *Perspectiva*, (36), 1-22.

Peña, X., Vélez, M., Perdomo, N., Cárdenas, J., & Matajira, C. (2016). Impacto de la titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Notas de Política*, (26), 1-4.

Presidencia de la República. (1995, 12 de octubre). *Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las*

Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones [Decreto 1745 de 1995].

DO: 42.049.

Presidencia de la República. (2015, 26 de mayo). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior [Decreto 1066 de 2015].* DO: 49.523.

Presidencia de la República. (2015, 7 de diciembre). *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura [Decreto 2363 de 2015].* DO: 49.719.

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.* Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Renacientes. (2021). *Las 401 solicitudes de títulos colectivos afros que están sin resolver.* <https://renacientes.net/blog/2021/06/30/las-401-solicitudes-de-titulos-colectivos-afros-que-estan-sin-resolver/>

Romaña P., N., Geovo B., C., Paz Z., F., & Banguero G., E. (2010). *Titulación colectiva para comunidades negras en Colombia.* Indepaz.