

# Observatorio

de Territorios Étnicos y Campesinos

Una apuesta por la defensa de los territorios



## La solicitud de titulación colectiva en el marco de la implementación del acuerdo de paz

Cristiam Camilo Guerrero Lovera<sup>1</sup>

Al difícil momento político que atraviesa la implementación normativa del acuerdo de paz, la cual solo alcanza el 18,3% según el Observatorio de Seguimiento al Acuerdo de Paz (*El Espectador*, 2018), se podría sumar una ponencia de la magistrada de la Corte Constitucional Gloria Ortiz que pretende tumbar el decreto-ley 902 de 2017 por medio del cual se le da vida a la reforma rural integral (RRI), tal como lo informó Colombia2020 el pasado 7 de abril<sup>2</sup>. Entre los argumentos de la magistrada Ortiz está el desconocimiento del derecho a la consulta previa de la que fueron objeto las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, pues si bien en el proceso sí participaron las organizaciones, no tuvieron un rol activo definitivo en la elaboración del decreto que facilita e implementa programas de acceso a tierras.

Además de estos argumentos, la magistrada afirma que el decreto-ley no guarda conexidad con lo acordado, pues la reforma rural integral pactada busca la redistribución de la tierra en el país con el objetivo de mejorar las condiciones sociales de la población étnica y campesina, espíritu que para ella se desconoce en el decreto. Si bien dentro del capítulo étnico del Acuerdo de paz las organizaciones indígenas y afrocolombianas lograron incluir la necesidad de garantizar los derechos territoriales de sus comunidades, incluso dentro de la reforma rural integral, y Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), para Ortiz el decreto sancionado permite “desconocer la relación vital que existe

---

1 Politólogo-Investigador del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. guerrero.cristian@javeriana.edu.co

<sup>2</sup> Colombia 2020, sección del periódico *El Espectador* dedicada a los temas de paz.

entre las comunidades con los espacios en los cuales éstas cimientan sus actividades económicas, sociales o culturales” (Colombia2020, 2018. 7 de abril), dejando en entredicho la posibilidad de que la implementación del acuerdo sea el camino para saldar la deuda en materia de reconocimiento de derechos territoriales del pueblo negro en el país.

Es necesario preguntarse entonces, a la luz de la coyuntura política y jurídica actual, cómo se inscriben las solicitudes de titulación colectiva y las aspiraciones territoriales de las comunidades negras y afrocolombianas dentro de la implementación de la reforma rural integral, el capítulo étnico y el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, pues el pueblo negro del país ha sido víctima, individual y colectivamente, del conflicto armado<sup>3</sup>, siendo objeto de una serie de impactos diferenciados (Mow, 2007).

De acuerdo con la investigación *Derechos territoriales de las comunidades negras* realizada por el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (Otec) de la Pontificia Universidad Javeriana, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y Rights and Resources Initiative, actualmente existen doscientas setenta<sup>4</sup> solicitudes de titulación colectiva de comunidades afrodescendientes que no han tenido ningún tipo de respuesta por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), las cuales se encuentran en dieciocho departamentos y ciento tres municipios del país. Si bien la investigación se enfoca en las vulnerabilidades y afectaciones que tienen los territorios afrocolombianos por factores como la agroindustria, la explotación de hidrocarburos, minería, oleoductos e infraestructura, fue posible determinar cómo dentro de los municipios priorizados por Programas de desarrollo con enfoque territorial hay ciento veintiocho consejos comunitarios que no tienen reconocimiento legal de su propiedad colectiva. Asimismo, fue posible establecer que por lo menos cien<sup>5</sup> solicitudes están en áreas de baldíos, los mismos que serán dispuestos para implementar la reforma rural integral.

---

3 El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada*, estima que alrededor de 15% del total de la población afrocolombiana ha sido desplazada, teniendo como universo de los datos el censo de 2005. Cabe mencionar que 87% de la población desplazada vivía en el campo y que 99% de los municipios en Colombia ha expulsado población de sus tierras

4 Las doscientas setenta solicitudes de titulación colectiva suman alrededor de dos millones de hectáreas. Sin embargo, esto no fue posible determinarlo debido a la falta información.

<sup>5</sup> Es necesario mencionar que la investigación solo logró ubicar espacialmente a ciento cuarenta y ocho consejos que han presentado solicitud de titulación colectiva, por lo que el número de consejos comunitarios en baldíos podría ser mucho mayor.

El artículo 2° del decreto-ley 902 de 2017 estipula que las comunidades étnicas también serán objeto de los programas de acceso y formalización de tierras. Sin embargo, estos procesos se llevarán a cabo en concordancia con los marcos jurídicos existentes, para las comunidades negras y afrocolombianas la ley 70 de 1993 y el decreto 1745 de 1995. Entre las medidas que contempla el decreto está la implementación del Fondo de Tierras, el cual será alimentado por seis fuentes principales: *la recuperación de baldíos, la extinción judicial, la extinción administrativa, la compra de tierra, las tierras donadas y las tierras con vocación agropecuaria sustraídas.*

A pesar de que el capítulo étnico incluyó la posibilidad de acceder a procesos de formalización y titulación de tierras para comunidades negras y afrocolombianas mediante el Fondo de Tierras, este no incluye la protección y el desarrollo de los territorios colectivos, por lo que se puede convertir en un riesgo, pues muchos de los territorios que actualmente no cuentan con el aseguramiento legal y que están dentro de baldíos pueden ser incluidos dentro del inventario del Fondo, desconociendo de esta manera ocupaciones ancestrales y tradicionales. Vale la pena mencionar que la implementación del fondo ya se está dando en algunas regiones del país, razón por la cual es más preocupante aún el desconocimiento a los derechos de las comunidades afrocolombianas.

Si bien el decreto-ley 902 desconoce parte de los derechos de las comunidades afrodescendientes, tal como lo afirma la magistrada Ortiz, es necesario mencionar que abre caminos para la titulación colectiva y la garantía de los derechos territoriales más allá de la ley 70, el decreto 1745 y el decreto 4635, por medio de medidas como *la compra por medio del subsidio integral de acceso a tierras, la adjudicación de tierras por extinción judicial del dominio* e, incluso, el mismo Fondo de Tierras para la Paz. Sin embargo, ese decreto-ley reconoce que de ninguna manera la implementación de dichas medidas excluye al estado de cumplir sus funciones de garantizar los derechos de las comunidades étnicas, entre los que se encuentran el goce efectivo de sus derechos territoriales.

Por su parte, y en el marco del Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, tendrán que darse medidas de reparación que respondan a los daños de los que fueron objeto las comunidades afrodescendientes en el marco del conflicto entre el estado colombiano y la extinta guerrilla de las Farc-EP. Dichas medidas tendrán que dar cuenta de los daños culturales y socio-territoriales de los que fueron objeto los consejos comunitarios como sujetos colectivos, teniendo como marco su relación como comunidades étnicas con el territorio. La justicia transicional deberá ser entonces un vehículo que permita mediante medidas excepcionales y mecanismos la reconstrucción del lazo entre los sujetos colectivos y sus territorios. Medidas como la restitución de

derechos territoriales puede ser otro camino para que los consejos comunitarios tengan y puedan gozar efectivamente de sus derechos al territorio, siendo esta la forma para de reparar múltiples daños colectivos.

Sin embargo, y sin apartarse de la discusión dada, es necesario mencionar cómo la nueva institucionalidad derivada del acuerdo, entre ellas la Justicia Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad (CV), pueden facilitar el reconocimiento de las comunidades afrocolombianas más allá de los lugares que históricamente han ocupado en el imaginario colectivo. En particular, las comisiones de verdad han sido un instrumento y un mecanismo para dar voz a los grupos étnicos, develando las presencias, memorias y violencias estructurales de las que han sido objeto (Centro Internacional para la Justicia Transicional-ICTJ, 2013).

En este contexto, las preguntas frente a lo que será en los años futuros el proceso para garantizar los derechos territoriales continúan, y tal y como lo expresó la magistrada Gloria Ortiz en la ponencia que está por discutirse en la Corte Constitucional, no se puede implementar una reforma rural integral desconociendo el derecho de las comunidades afrodescendientes a participar de manera activa en un proceso, que de ser bien implementado podría reestructurar y transformar el campo en el país.

El rezago en el proceso titulación colectiva muestra cómo las comunidades negras han sido desconocidas históricamente, más aún si se tiene en cuenta que solo han sido otorgados siete títulos colectivos fuera del litoral del Pacífico. Razón por la cual la implementación de las medidas de la reforma rural integral para las comunidades negras y afrocolombianas no puede ser entendida únicamente como procesos de democratización de la tierra, sino como procesos que mediante nuevos instrumentos propenden al reconocimiento y la garantía de los derechos históricos al territorio. Sin embargo, y como el mismo decreto lo menciona, estas medidas implementadas de la reforma rural integral deben ser complementarias y en ningún momento deben promocionar que el estado deje de atender, aún más, su obligación de garantizar de los derechos del pueblo negro.

## Referencias

Centro Internacional para la Justicia Transicional- ICTJ. 2013. Fortaleciendo los derechos indígenas a través de comisiones de la verdad.

Capítulo étnico- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera.

Decreto-ley 902 de 2017.

*El Espectador*. 2018. “La implementación del Acuerdo de Paz en cifras”. 1 de marzo. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-cifras-articulo-741912>

*El Espectador*. Colombia2020. “La reforma rural podría no pasar el examen de la Corte Constitucional”. 7 de abril 2018. Disponible en <https://colombia2020.elespectador.com/justicia/la-reforma-rural-podria-no-pasar-el-examen-de-la-corte-constitucional>

Mow, June. 2007. *Población afrocolombiana/negra, palenquera y raizal y derechos humanos*. Indepaz. Bogotá.

Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (Otec). 2017. *Derechos territoriales de las comunidades negras*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.