

**EL IMPACTO DE LA LEY 70 DE 1993 EN LAS COMUNIDADES NEGRAS
DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

JUAN JOSÉ MURILLO MURILLO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO
BUCARAMANGA
2004**

**EL IMPACTO DE LA LEY 70 DE 1993 EN LAS COMUNIDADES NEGRAS
DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

JUAN JOSÉ MURILLO MURILLO

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de
Abogado**

**Director:
MOISÉS CETRÉ CASTILLO
Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO
BUCARAMANGA
2004**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LAS COMUNIDADES NEGRAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991	7
1.1 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL PLURALISMO	7
1.2 EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA, ART. 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	10
1.3 SURGIMIENTO DEL ART. 55 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	14
2. LA LEY 70 DE 1993	16
2.1 ORIGEN DE LA LEY	16
2.2 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	17
2.3. DECRETOS REGLAMENTARIOS	40
2.3.1 Los Consejos Comunitarios	44
2.3.2 La Comisión Técnica	48
2.3.3 Procedimiento de Titulación Colectiva y oposición a la solicitud	50
2.3.4 Comisión consultiva de alto nivel	53
2.3.5 Comisiones consultivas regionales, departamentales y Bogotá D.C.	54
2.3.6 Organizaciones de base	55
3. LAS COMUNIDADES NEGRAS Y LA LEY 70 DE 1993	57
3.1 LAS ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES NEGRAS EN EL CONTEXTO NACIONAL	61
4. EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ Y LA LEY 70 DE 1993	67
4.1 CARACTERÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO EN RELACIÓN A LOS OTROS QUE INTEGRAN LA REGIÓN PACÍFICA	67

4.2 EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ ANTES DE LA LEY 70 DE 1993	69
4.3 EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 70	72
5. PROYECCIÓN DE INVERSIONES FUTURAS EN EL DEPARTAMENTO POR EFECTOS DE LA LEY 70 DE 1993	80
6. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY	81
7. CONCLUSIONES	83
8. RECOMENDACIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS	90

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Estadísticas sociales del Departamento de Chocó – DANE 1993	91
Anexo 2. Títulos adjudicados a las Comunidades Negras del Departamento de Chocó en el año 2000	92
Anexo 3. Títulos pendientes por entregar a las Comunidades Negras del Departamento de Chocó en el años 2001	93
Anexo 4. Inversión pública sectorial para los principales Departamentos CONPES 2909 de 1997 – Programa Plan Pacifico * 1995 – 1998	94

RESUMEN

TITULO: EL IMPACTO DE LA LEY 70 DE 1993 EN LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ *

AUTOR: JUAN JOSÉ MURILLO MURILLO **

PALABRAS CLAVES: Constitución de 1991, Ley 70 de 1993, Comunidades Negras, Cuenca del Pacífico, Departamento del Chocó

DESCRIPCIÓN:

A lo largo de la historia de Colombia el tema de la diversidad étnica y sobre todo en lo relacionado con la población afro-colombiana, había sido considerado como de poca o ninguna importancia dentro del contexto político, social, económico y cultural del país. Prueba de ello, es que la Constitución de 1886 no reconocía en parte alguna de su articulado la existencia de este grupo social.

Es a partir de la Constitución de 1991, que la población afro-colombiana comienza a tener un valor para el Estado, ya que en varios de sus Artículos, entre ellos el 7°, se reconoce la existencia de la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana, lo que involucra necesariamente a esta población.

En consonancia con este reconocimiento, el Artículo Transitorio 55 de la norma superior ordena al Congreso de la República la creación de una Ley, mediante la cual se le reconozca a las Comunidades Negras de la Cuenca del Pacífico, entre otras cosas, el derecho a la propiedad colectiva de ciertos territorios. Surgiendo, de esta forma, la Ley 70 de 1993, mediante la cual se reconoce a las Comunidades Negras que habitan las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva, lo que a su vez implica la obligación por parte del Estado de crear los mecanismos adecuados, para que estas comunidades puedan lograr un desarrollo económico y social, que les permita integrarse al resto de la sociedad nacional en igualdad de condiciones.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Moisés Cetré Castillo.

SUMMARY

TITLE: THE IMPACT OF THE LAW 70 OF 1993 IN THE BLACK COMMUNITIES OF THE DEPARTMENT OF THE CHOCO *

AUTHOR: JUAN JOSÉ MURILLO MURILLO **

KEY WORDS: Constitution of 1991, Law 70 of 1993, Black Communities, Cuenca of the Pacifico, Department of the Choco

DESCRIPTION:

Along the history of Colombia the topic of the ethnic diversity and mainly in the related with the African-American-Colombian population, it had been considered as of little or any importance inside the political, social, economic and cultural context of the country. It proves of it, it is that the Constitution of 1886 didn't recognize some of its articulate one partly the existence of this social group.

It is starting from the Constitution of 1991, that the African-American-Colombian population begins to have a value for the State, since in several of her Articles, among them the 7°, the existence of the ethnic and cultural diversity of the Colombian nation is recognized, what necessarily involves this population.

In consonance with this recognition the Transitory Article 55 of the superior norm order to the Congress of the Republic the creation of a Law, by means of which is recognized to the Black Communities of the Cuenca of the Pacific, among other things, the right to the collective property of certain territories. Arising, this way, the Law 70 of 1993, by means of which is recognized to the Black Communities that inhabit the riverside rural areas of the rivers of the Cuenca of the Pacific the right to the collective property, that that in turn it implies the obligation on the part of the State of creating the appropriate mechanisms so that these communities can achieve an economic and social development that allows them to be integrated to the rest of the national society in equality of conditions.

* Work of Grade.

** Faculty of Human Sciences. School of Right and Political Sciences. Moisés Cetré Castillo.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente las zonas geográficas de Colombia habitadas por comunidades negras (como es el caso de la Región Pacífica), han sufrido el abandono por parte del Estado en cabeza de sus gobernantes, quienes de alguna manera han considerado que los habitantes de dichos territorios no son merecedores de los cuidados que este Estado debe prodigar a todos sus ciudadanos, o quizá porque se pretenda que el concepto de ciudadanía no implica para ellos (los habitantes de estas comunidades) los mismos valores, que para los habitantes de otras regiones dentro del territorio nacional.

Es claro que el Chocó no ha sido la excepción a este trato discriminatorio. Durante muchos años la población chocoana ha sido ignorada por los planes de desarrollo y la inversión social adelantados por el gobierno.

De igual forma ha procedido el legislativo en materia de creación de normas encaminadas a aliviar siquiera en lo mínimo el estado de pobreza de los habitantes de dicha región. Así, se puede palpar que esta zona de Colombia presenta el más alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI –, careciendo de una adecuada infraestructura de servicios públicos, así como de vías de comunicación, en cuanto a carreteras y aeropuertos se refiere, que permita integrarla al resto del país fácilmente.

En medio de este cuadro de pobreza y necesidades, después de insistentes reclamos por parte de los líderes de las comunidades negras y a raíz del apoyo que estos le brindaron a los candidatos indígenas, del M19 y la UP a la Asamblea Nacional Constituyente (**apoyo este que redundó enormemente en su elección como delegatarios**), se consiguió que, a

última hora, se insertara en la Constitución Política de 1991 el Art. 55 transitorio, mediante el cual se ordenó la expedición de una Ley, que le reconociera a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre alguna tierras baldías de las zonas ribereñas de la Cuenca del Pacifico.

Como resultado de este mandato Constitucional, fue aprobada la Ley 70 de 1993, cuyo análisis es motivo del presente trabajo. Esta Ley establece como su objeto – de cuerdo con el Art. 1º – **“reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando colectivamente 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... Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades, frente al resto de la sociedad Colombiana”**¹.

El propósito del presente trabajo de investigación fue el de determinar el impacto producido por efectos de la aplicación de la Ley 70 de 1993 en las Comunidades Negras del Departamento del Chocó, desde el punto de vista social y económico fundamentalmente, en consideración a que esta ley fue presentada como la alternativa de mayor viabilidad, para brindarle a dichas comunidades una posibilidad real de desarrollo en igualdad de condiciones a los demás miembros de la sociedad Colombiana.

Por otra parte, el departamento del Chocó es sin lugar a dudas la entidad territorial con mayoría de población afrodescendiente (más del 97%), lo que

¹ Art. 1º. Ley 70 de 1993. República de Colombia.

en teoría debería convertirlo en el centro de recepción de los mayores aportes productos de esta Ley, y a la vez en el principal modelo de jalonamiento del desarrollo de la población afrocolombiana.

Lo anterior conduce entonces al planteamiento de la siguiente Hipótesis: “ Si bien es cierto que el propósito de la ley 70 de 1993 es el reconocimiento de algunos derechos a los miembros de las comunidades negras, y el fomento del desarrollo económico y social de las mismas, su deficiente implementación, por un lado y la falta de instrumentos adecuados para ejercer los controles necesarios en el desarrollo y aplicación de su contenido, por otro, impiden en gran medida el cumplimiento de los objetivos trazados para ella”.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del presente trabajo, es el de analizar si la ley 70 de 1993 se constituye en el PUENTE IDEAL que INTEGRE a la comunidades negras (como parte de la sociedad civil) al Estado, como garante de las libertades y los derechos ciudadanos, la investigación tendría un aporte importante en relación a la valoración dada por el gobierno y por sus funcionarios, a esos derechos, al cumplir cabalmente con lo establecido en su articulado.

Es importante aclarar que el análisis comprende de manera integral a todo el departamento, ya que por su característica poblacional este debe ser considerado como una sola Comunidad Negra, y por tanto sus efectos involucran a todo el territorio departamental.

Como Objetivo General de la presente investigación, se propuso el de determinar de qué forma ha incidido la ley 70 de 1993 en el desarrollo económico y social de las comunidades negras del departamento del Chocó, a partir de su vigencia.

En concordancia con lo anterior, se trabajaron los objetivos específicos, los cuales consistieron fundamentalmente en: a) Clarificar el nivel de factibilidad de la aplicación de la ley 70 de 1993, en el plano económico; b) Determinar las incidencias sociales a partir de su aplicación, es decir, a través del análisis del contenido de la norma se estableció la factibilidad de su aplicación en el plano económico, con miras a lograr un desarrollo sostenido en dichas comunidades.

Para lograr los objetivos anteriores, y ante la imposibilidad que representa la consecución de cualquier tipo de información en las entidades del Estado por el procedimiento normal, dentro de un tiempo razonable y sin oponer obstáculo alguno, se hizo necesario solicitar la información mediante derechos de petición, apelando a lo consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991. Por este medio se acudió entonces a las siguientes entidades: Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Estadísticas –DANE-, Gobernación del Chocó, Secretaría de la Cámara de Representantes y Secretaría General del Senado de la República. Logrando que las anteriores suministraran parte de la información requerida para esta investigación.

En consideración a que respecto de la aplicación práctica de la ley 70 de 1993 no existen antecedentes investigativos, el presente trabajo de investigación es importante porque puede constituirse en un punto de partida para investigaciones posteriores que versen sobre el tema, es decir, sobre la problemática de las comunidades negras, ya que al respecto se abre una gama de posibles campos de investigación, como por ejemplo, la real situación de las organizaciones de base de comunidades negras ubicadas en las grandes ciudades del país o; la efectividad de la función de los consejos

comunitarios para el logro del desarrollo económico y social de estas comunidades, por mencionar solo dos temas de todos los posibles.

Cabe anotar, que para el desarrollo de esta investigación se presentaron dificultades que de alguna manera incidieron en el resultado de la misma, impidiendo que fuera un poco más completa, como por ejemplo:

Aún en el año 2002, entidades como el DANE , el DNP y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, no cuentan con unas estadísticas seguras y confiables sobre elementos que permitan orientar adecuadamente una investigación en este campo, como por ejemplo, la base poblacional de los afrocolombianos, sus características, sus condiciones de vida en términos de indicadores tales como índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- , Índice de Desarrollo Humano –IDH- o, Índice de Calidad de Vida – ICV- . Sus cifras estadísticas – como lo admiten sus funcionarios - son aproximaciones y como tal han sido tomadas.

La gobernación del departamento del Chocó, no cuenta con un archivo organizado, ni siquiera manualmente (menos aún sistematizado), en el cual se lleven estadísticas sobre el índice de crecimiento poblacional, cubrimiento en servicios de salud y públicos o, índice de escolaridad. Sus datos como los de las otras entidades son aproximaciones.

No existe en el departamento estadísticas de seguimiento a la aplicación de la ley 70 de 1993, por lo que sus autoridades desconocen el monto real de las inversiones producto de esta ley. Adicionalmente los proyectos que se han manejado por efectos de la misma, tiene diversos orígenes dentro de la telaraña gubernamental, lo que hizo imposible la adquisición de una información confiable al respecto.

Y, finalmente dentro de las dificultades encontradas, el cambio de estructura de la Dirección de etnias del Ministerio del Interior por parte del actual gobierno (en el plan de reestructuración administrativa), generó cierto caos al interior de dicha dependencia como resultado de la sobreacumulación de funciones de sus empleados, lo que ha conducido a que muchos datos sean difíciles de localizar.

Los resultados de la presente investigación se presentan en seis (6) Capítulos organizados de la siguiente manera: El capítulo 1 está dedicado al tema de las comunidades negras y la Constitución de 1991, destacando conceptos como el de Estado Social de Derecho y Democracia Participativa, así como el reconocimiento y protección de la diversidad étnica, contenido en su artículo 7°; en el capítulo 2 se maneja todo lo relacionado con el contenido de la ley 70, su origen, la exposición de motivos y sus Decretos Reglamentarios; el capítulo 3 versa sobre las comunidades negras y la ley 70 de 1993, haciendo una breve presentación de lo que son las organizaciones en el contexto nacional; el capítulo 4 se refiere al departamento del Chocó y la ley 70, mostrando sus características en relación a los otros que integran la Región Pacífica, su situación económica y social antes y a partir de la aplicación de la ley; el capítulo 5 está dedicado a mostrar la proyección de futuras inversiones en el departamento por efectos de la ley, destacando el hecho de que estas no estén determinadas de forma concreta hasta el momento; finalmente en el capítulo 6 se hace un balance de la aplicación de la ley 70 en el departamento del Chocó.

1. LAS COMUNIDADES NEGRAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1.1 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL PLURALISMO

Uno de los grandes logros de la Constitución de 1991, fue haber podido introducir en su contenido nuevos conceptos y principios, mediante los cuales se busca lograr una **integración** mucho más sólida entre Estado y Sociedad, pues, a fin de cuentas la razón de ser del Estado son los miembros de la sociedad que lo conforman. Al respecto es importante destacar el contenido de una parte de su articulado, en el cual se pone de manifiesto el interés del constituyente, por lograr un Estado con un equilibrio social mucho más significativo.

Se destaca el hecho de que la Constitución de 1991, (a diferencia de la 1886) le dio cabida a conceptos como **pluralismo, democracia participativa y Estado Social de Derecho** con todo lo que esto implica, así como al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, con lo cual cambia de una manera radical la concepción política que sobre el Estado existía hasta antes de 1991.

Al respecto el Art. 1° de la Constitución Política expresa: ” **Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de Republica unitaria,... democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**”².

² Art. 1°. Constitución Política de la República de Colombia. 1991.

La integración entre Estado y Sociedad no debe ser estática, sino dinámica, dinamismo que se logra a partir de un mayor grado de participación de esta en las grandes decisiones de aquel. Reafirma este propósito del contenido Constitucional, el concepto (Bolívar, 1998: 112) según el cual el Estado y la sociedad Civil se pueden entender y relacionar de manera diferente según el tiempo y según el tema. A través de lo público se puede establecer un vínculo político entre el Estado y la Sociedad Civil, el cual puede dar como resultado diferentes tipos de relaciones, como por ejemplo aquellas que contribuyan al fortalecimiento de un espacio público democrático para lo cual, el Estado tiene que ofrecerle a la sociedad civil posibilidad de concertar y de incluir actores antes marginados de la política, conservando eso sí, la responsabilidad y la autonomía necesarias para tomar las decisiones, sin ser manipulado por un sector determinado de la sociedad³.

Así las cosas, el Estado es visto como “un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado y que es respaldado con una garantía coercitiva centralizada y que se expresa como legalidad y como agente legitimado del interés común”⁴. Sin embargo, el concepto de Estado Social de Derecho va mucho más allá de esta visión, pues, además del contenido del Estado de Derecho, el concepto de “Estado Social” implica entre otras cosas, el reconocimiento de la dignidad humana.

Se afirma entonces, que: “el respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado Social de Derecho”⁵. Lo anterior, permite entender que el respeto a la dignidad humana es un derecho adquirido tanto a nivel individual, como a nivel de

³ BOLÍVAR. 1998. P. 112.

⁴ O'DONNELL. 1995. P. 308. De: Bolívar. 1998. P. 112.

⁵ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Temis: Bogotá. 1997. P. 2.

comunidad, por el solo hecho de formar parte de este Estado Social de Derecho, y cuya práctica se hace efectiva cuando el Estado propicia las condiciones adecuadas para impedir que los miembros de las comunidades negras como parte de la sociedad civil nacional sean víctimas de masacres, desplazamientos y desapariciones, así como también, cuando el Estado reconoce el derecho que tienen estas comunidades a recibir de él, el apoyo necesario para lograr su desarrollo integral.

A este punto se refiere precisamente Jacobo Pérez Escobar cuando afirma: “El Estado Social de Derecho debe tener una organización que le permita satisfacer las necesidades económicas y sociales a las personas. Es que el Estado y la sociedad con fundamento en los principios de la dignidad humana y de la solidaridad, deben procurar garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna. En otros términos, el Estado, como organización política que es, debe procurar cumplir como cometido básico de su existencia la realización de la justicia social”⁶.

La **democracia participativa**, como eje central de la carta magna, se convierte en un concepto que trasciende mas allá de una simple interpretación, pues esta, cuenta con un importante elemento de apoyo como es el **pluralismo**, que debe ser entendido tanto a nivel político como a nivel cultural y étnico⁷. Implica, además, la posibilidad de una participación directa de la ciudadanía en las grandes decisiones que la afectan, a través de mecanismos como la consulta popular y el referendo, entre otros.

En concepto de Fals Borda, “ser plural implica reconocer el protuberante hecho de que las formas de vida son diversas. Esto permite entender la regla de oro del pluralismo: **UNIDAD EN LA DIVERSIDAD**. El pluralismo

⁶ PÉREZ ESCOBAR. 1997. P. 32.

⁷ FALS BORDA, Orlando. Soberanía popular y democracia en Colombia. P. 46 – 47.

permite que exista un contacto cultural el cual, hace crecer y transformar la sociedad por el contrapunto, constructivo o destructivo, de sus diferencias. La política bien entendida no puede ignorar este intercambio, pues, el concepto de unidad en la diversidad, es aplicable a regímenes y comunidades por igual. Colombia no es la excepción; al contrario, es un caso claro de combinación de orígenes”⁸.

La democracia participativa, en el caso de las comunidades negras, crea un excelente espacio de participación directa en las actuaciones que les afectan como comunidad, pero también puede permitir la participación de estas en los grandes temas nacionales, **en la medida en que se entienda que el concepto de comunidad étnica no se limita ni se circunscribe a la actuación de sus miembros en la problemática de reivindicación racial, sino que se extiende a la reivindicación de derechos sociales, políticos y económicos, plasmados en la Constitución Nacional por el hecho de formar parte de la comunidad política llamada Estado.**

1.2 EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA, ART. 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Art. 7° “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana”⁹.

Frente a este tema, existen opiniones divididas respecto de la importancia del mencionado reconocimiento, determinado por la ubicación que se le dio dentro del cuerpo normativo de la Constitución.

⁸ FALS BORDA. 1996. P. 47.

⁹ Art. 7°. Constitución Política de la República de Colombia. 1991.

Al respecto, hay quienes manifiestan que la Constitución de 1991 tiene un carácter excluyente (como es el caso del antropólogo Jaime Arocha) puesto que, en el contenido normal de su articulado se desconoció la existencia del negro (como sí se hizo de la del indígena) como parte de la Nación, de la sociedad y del Estado Colombiano a través del ocultamiento de varios registros como el de carácter etnográfico respecto de la territorialidad y la solidez organizacional en sus regiones; como el de carácter histórico que encierra el cimarronaje y la formación de palenques; como el de carácter político con las organizaciones clandestinas conformadas por los negros desde el siglo XVI, para liberarse del yugo de sus dominadores¹⁰.

Pero, también hay voces que se manifiestan en sentido diferente (como es el caso de Ingrid Johanna Bolívar), quien considera que este reconocimiento Constitucional a la existencia de una diversidad étnica y cultural en Colombia constituye sin lugar a dudas, uno de los mas grandes logros de la Constitución de 1991, ya que significó romper el paradigma existente hasta antes de su entrada en vigencia, paradigma que sustentaba la idea de que Colombia no era una nación pluriétnica, sino biétnica, es decir, de mestizos e indígenas y con la cual se le negaba a la raza negra el derecho a ser reconocida como tal y tratada en condiciones de igualdad. Considera que, sin lugar a dudas, el reconocimiento étnico contenido en el Art. 7° de la Constitución Nacional, se convierte en un nuevo escenario de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil¹¹.

Sobre el tema, hace un análisis de las implicaciones de la necesidad de tener que apelar a lo étnico, para el logro de unos beneficios que el Estado está en la obligación de proveer a todos sus miembros. Su punto de vista está

¹⁰ AROCHA, Jaime. Los Negros y la nueva Constitución de 1991. En: América Negra # 3. Bogotá. 1992. P. 39.

¹¹ BOLÍVAR, Ingrid J. Ciudadanía multicultural y creación de un espacio público. En: Formación de Investigadores. Compilación de Elsy Bonilla. Bogotá: TM y Colciencias. 1998.

apoyado en la concepción **demoliberal**, a partir de la cual muestra la existencia de dos ideas diferentes del concepto de Estado; la primera de ellas, es la del llamado **Estado prepolítico o comunidad natural o sociológica**, donde el vínculo lo determinan identidades tradicionales como la etnia, la religión, la raza o la lengua.

La otra idea es la del **Estado como comunidad política**, el cual está sustentado en la idea clásica de ciudadanía, siendo esta el vínculo por excelencia que junta las diferentes partes del sistema político y democrático¹². La ciudadanía así entendida supone entonces, la lealtad del individuo hacia las instituciones políticas bajo la forma de Estado. En este modelo se desconocen las identidades tradicionales basadas en la etnia, la lengua, la raza o la religión (lo contrario de lo que ocurre en el Estado prepolítico), pues, es al Estado al que se le debe lealtad absoluta y directa¹³.

La ciudadanía como tal, le concede a los miembros del Estado el derecho a ser libres e iguales, es decir, que el Estado como comunidad política, como comunidad de ciudadanos está abierto a todos aquellos que, independientemente de su raza o color, estén dispuestos a aprender la lengua y la historia de la sociedad así como a participar en sus instituciones políticas y sociales¹⁴. Aquí se supone que, aquellos que son “de un color o de una raza diferente a la mayoría no tendrán ningún problema pues cuentan, como todos los otros ciudadanos, con los derechos individuales para ser protegidos”¹⁵.

De lo anterior se desprende que, en un Estado en el cual todos sus ciudadanos son libres y iguales, no se concibe el hecho de tener que acudir a

¹² HABERMAS, 1992; HERRERA, 1997. En: BOLÍVAR, 1998: 118.

¹³ Op. Cit. P. 112.

¹⁴ KYMLICKA, 119:42. En: Bolívar, 1998: 118).

¹⁵ Op. Cit. P. 120.

identidades como la raza, la lengua, la etnia o la religión para reclamar y recibir del Estado el reconocimiento de unos derechos políticos, sociales, económicos y culturales, concedidos por el hecho de formar parte de ese Estado.

Esta idea se ve reforzada a través del pensamiento liberal, que considera que tanto la identidad étnica, como la religión pertenecen al ámbito privado del individuo; entonces, “como se dice que todos son iguales ante la Ley, no tienen por qué consagrarse medidas especiales para ciertos grupos”¹⁶.

Para el caso de las comunidades negras se piensa entonces que, basta con el reconocimiento que hace la Constitución Nacional en su Art. 7° para que estas se consideren plenamente integradas a la Nación Colombiana, con todos los derechos y prerrogativas de los otros ciudadanos, sin que haya necesidad de crear privilegios especiales de ninguna naturaleza para ellas¹⁷.

Al respecto, es importante anotar que, este planteamiento adquiere plena validez para ser aplicado en una sociedad, en donde el aparato estatal maneje el concepto del bienestar general como un fin esencial del Estado; sin embargo, hay que aceptar que en el caso del Estado Colombiano, la apelación a identidades tradicionales es una de las pocas herramientas con que cuenta la gran mayoría de los sectores marginados de la sociedad nacional, para lograr que el Estado atienda sus reclamaciones y solucione siquiera en parte sus necesidades; es decir, en el caso del Estado Colombiano la apelación a las identidades tradicionales es la regla y no la excepción.

¹⁶ *Ibíd.* P. 119.

¹⁷ *Op. Cit.* P. 122.

1.3 SURGIMIENTO DEL ART. 55 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El Art. 55 transitorio de la Constitución Política, (de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley 70 de 1993) surge a raíz de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente elegida para reformar la Constitución de 1886. Quienes llevaron la vocería de esta proposición — según el gobierno — fueron los delegatarios indígenas Francisco Rojas Birry, Lorenzo Muelas Hurtado y Alfonso Peña Chepe, quienes actuaron en nombre y representación de sus comunidades indígenas y de las negritudes ya que estas últimas no habían obtenido delegación ante la Asamblea¹⁸.

Así, por ejemplo, - se lee en la exposición — “el delegatario Rojas Birry **solicitaba la consideración de grupo étnico a las comunidades negras**; el delegatario Muelas Hurtado propuso **el reconocimiento del derecho al territorio y a las formas de propiedad comunitaria y familiar de las poblaciones indígenas y de las minorías étnicas**, y el delegatario Peña Chepe insistió en la necesidad de **reconocer los derechos territoriales de los grupos étnicos** y posteriormente, los constituyentes Fals Borda y Muelas Hurtado presentaron conjuntamente una propuesta de **reconocimiento a los grupos étnicos**”¹⁹.

“Las anteriores proposiciones, que en términos generales buscaban que las minorías étnicas gozaran de los mismos derechos y oportunidades del resto de la población y no fueran sujetos de discriminación alguna, se tuvieron en cuenta en la Comisión Segunda, la cual elaboró un texto final. Sin embargo, dicho texto fue negado en la plenaria de la Asamblea por adolecer de complejidades, dudas e incongruencias sobre su extensión e interpretación.

¹⁸ Exposición de motivos: Ley 70 de 1993. En: Gaceta del Congreso de la república de Colombia. Bogotá. 1993. P. 7.

¹⁹ Op. Cit.

Lo anterior obligó a que se conformara una subcomisión que recogiera las diversas tendencias de opinión sobre la problemática de las comunidades negras a fin de aportar un nuevo Artículo. Dicha subcomisión estuvo conformada por los doctores **Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Orlando Fals Borda y Francisco Rojas Birry**, quienes finalmente elaboraron el texto de lo que es el Art. transitorio 55 de la Constitución Nacional”²⁰.

²⁰ Op. Cit.

2. LA LEY 70 DE 1993

2.1 ORIGEN DE LA LEY

El origen de la Ley 70 de 1993 se remonta al cumplimiento del mandato Constitucional contenido en su Art. transitorio 55 que estableció lo siguiente:

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 solo 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 1:

Lo dispuesto en el presente Art. podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previo estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARÁGRAFO 2:

Si al vencimiento del término señalado en este Art. el Congreso no hubiere expedido la Ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de Ley²¹.

La aprobación de una Ley, se inicia con la presentación del proyecto al Congreso de la República, el cual debe ser sustentado mediante una exposición de motivos que justifique la necesidad de la existencia de la misma, dado que esta es determinante para conocer el objeto de la Ley, en el presente capítulo se presentará en detalle el contenido de la exposición de motivos de la Ley 70 de 1993.

2.2 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos de la Ley 70 de 1993, presenta en su contenido aspectos definidos, los cuales permiten conocer qué elementos fueron considerados por el gobierno como los más trascendentales dentro de la problemática de la Costa Pacífica para dedicarles una atención especial y presentar los lineamientos a seguir para su solución.

²¹Art. Transitorio 55. Constitución Política de la República de Colombia. 1991.

Así, se encuentra que, el contenido de la exposición de motivos, gira sobre tres ejes fundamentales, a saber:

1. El Pacífico colombiano.
2. Las acciones del Gobierno.
3. El contenido del Proyecto de Ley.

En el primero de ellos, el gobierno fija las características de la región en la cual se van a aplicar sus disposiciones, destacando como notas relevantes las siguientes:

a) La extrema Pobreza de su Población: Unos 817.000 habitantes divididos en tres grupos étnicos, con una tasa de crecimiento poblacional del 2% (superior a la tasa nacional que es del 1.8%) y una alta mortalidad infantil de 110 niños por cada 1.000 nacidos (4 o 5 veces mayor que el promedio nacional y una de las mas altas del mundo)

Lo anterior – según el gobierno—se debe en buena parte a enfermedades como paludismos, tuberculosis, dolencias intestinales y afecciones respiratorias, resultado de las deficientes condiciones sanitarias y la baja cobertura de servicios (1.6 Médicos, 0.3 Odontólogos y 0.6 Enfermeras por cada 10.000 habitantes en 10 Hospitales y 137 Centros de Salud).

Los problemas de educación son supremamente graves, en donde toda la región presenta una tasa bruta de escolarización del 23%, en la cual el 20% de la población urbana es analfabeta, lo mismo que el

43% de la población rural. En primaria, la tasa neta de escolarización para la zona urbana es del 60% y para la zona rural el 41%.

Las condiciones sanitarias son supremamente bajas, mostrando un cubrimiento para el área urbana del 48% en acueducto, 10% en alcantarillado y 10% en aseo. El cubrimiento en el área rural no existe²².

b) Su gran riqueza ambiental. El 80% del Pacífico es área de bosques, 5.4 millones de hectáreas que producen el 47% de la madera aserrada en el país, un potencial pesquero variando entre las 100.000 y 310.000 toneladas por año; y una alta biodiversidad (áreas con más de 400 especies de árboles y 800 vertebrados por hectáreas).

La región de Pacífico que corresponde al Chocó, conocida como Chocó Biogeográfico – se lee en la exposición de motivos – es una de las regiones del mundo caracterizada por la más alta diversidad de especies animales y vegetales, de ecosistemas y genética. El chocó está dotado con una de las más ricas floras del mundo pero también con una de las menos exploradas. Actualmente se conocen 3.500 especies de plantas pero al menos unas 10.000 deben crecer allí, de las cuales se estima que unas 2.500 son endémicas. Pero al mismo tiempo – advierte el documento -- que se destacan estas virtudes, también se llama la atención en el sentido de que este lugar es considerado como un de los de más alta vulnerabilidad en el mundo, en el sentido de que este es el hábitat que contiene muchas especies que no se encuentran en

²² Exposición de motivos: Ley 70 de 1993. En: Gaceta del Congreso. 1993. P. 6 – 9.

ninguna otra parte del globo, las cuales están en un alto peligro de extinción como consecuencia de la actividad humana²³.

c) La débil presencia del Estado, cuyo aumento es necesario para desarrollar acciones en la zona. Esta débil presencia se corrobora con las siguientes cifras:

- El presupuesto anual promedio de los 25 municipios más pequeños fue de 43 millones de pesos
- El presupuesto anual de los 5 municipios intermedios fue de 192 millones.
- El presupuesto de Quibdó fue de 461 millones
- El presupuesto de Buenaventura fue de 901 millones²⁴.

Respecto de la presencia institucional, se considera que a excepción del Valle del Cauca que por tener un municipio en la región cuenta con una presencia institucional importante, **las demás regiones presentan fuertes desarticulaciones** entre las entidades del orden nacional y las administraciones locales.

En el segundo de ellos, el Gobierno Nacional presenta las acciones que pretende desarrollar en la región Pacífica para contrarrestar las anteriores deficiencias. Para ello, propuso las siguientes estrategias:

²³ Op. Cit.

²⁴ Op. Cit.

En el plan de desarrollo de ese año (1993), desde el punto de vista macroeconómico se fijaron dos objetivos básicos:

Mantener la estabilidad necesaria para un crecimiento.

Adoptar las políticas que colocaran al país en una senda de desarrollo autosostenido.

Para el logro de los objetivos anteriores – según el gobierno – se emprendieron acciones simultáneas en tres frentes, veamos:

a) Incremento de la movilidad de factores en la economía y aumento de la competencia; en este sentido se desarrollaron – dice el gobierno – **reformas estructurales** que permitirían la integración de la economía colombiana a las fuentes tecnológicas y financieras del exterior, e igualmente facilitarían la transformación de la estructura productiva. Al respecto se realizaron varias reformas, como la reforma Laboral, orientada a eliminar las distorsiones del mercado, que elevaban el costo y constituían un obstáculo en la generación de empleo; la Reforma Financiera, tendiente a aumentar la efectividad y competitividad del sector y a estimular el ahorro nacional necesario para incrementar la inversión; la Reforma Tributaria y Cambiaria, que en su conjunto buscan mejorar la estructura impositiva, propiciar una mayor libertad a los agentes económicos, facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con el exterior, estimular la inversión extranjera y establecer controles al movimiento de capitales.⁵(5)

⁵ Op. Cit.

b) Especialización de las actividades del Estado que corresponden a su función social. Estas actividades se agruparon en cuatro áreas:

Ampliación del capital humano (educación, salud y nutrición, vivienda social, acueducto y alcantarillados).

Construcción de infraestructura física.

Fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica.

Formulación de estrategias para la protección del medio ambiente.

Para contrarrestar el bajo desarrollo del Litoral Pacífico, el gobierno nacional diseñó una serie de programas de impacto regional, tales como: El Pladeicop (plan de desarrollo integral de la Costa Pacífica), el plan del cólera, y el programa de apoyo pesquero, entre otros.

En marzo de 1992, el gobierno aprobó una estrategia de desarrollo sostenible con una estructura operativa descentralizada, denominada PLAN PACIFICO, a la que asignó recursos de inversión a través de diferentes entidades. En este programa (Plan Pacifico) el municipio, como base de la organización político - administrativa del Estado, es el primer y principal responsable y gestor del desarrollo de la región, apoyado en las instancias departamentales, regionales y nacionales, que coadyuvan al proceso²⁵.

²⁵ Op. Cit.

El principio fundamental del plan – según el gobierno – es respaldar la capacidad real de gestión de las entidades territoriales y nacionales, “en lugar de crear organizaciones paralelas a las existentes, con el fin de poner en marcha acciones acordes con el potencial de la región, que favorezcan el desarrollo de actividades económicas, que aprovechen la riqueza y no atenten contra la fragilidad ambiental del litoral; es decir, se desea aumentar la infraestructura física y social sin desatender el adecuado manejo de los recursos naturales y aprovechar al máximo el desarrollo humano, como elemento insustituible para el avance económico y social”²⁶.

Esta estrategia combina dos esfuerzos de inversión para aumentar el capital humano y el nivel de vida de la población:

Inversión en infraestructura social básica.

Inversión en infraestructura ambiental.

En este sentido, el plan busca ampliar los esfuerzos iniciados con el programa del cólera elevando la cobertura y la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; dar prioridad a la prevención, atención y control de enfermedades; impulsar programas de dotación, reparación y ampliación de la infraestructura física de los hospitales y centros de salud; mejorar las condiciones educativas de la región, cuyo resultado se refleje en el logro de tasas de escolarización del 85% en primaria y 38% en secundaria; aumento de la coberturas en el Inurbe, en transporte, energía y telecomunicaciones, complementadas con un esfuerzo en el desarrollo institucional.

²⁶ Op. Cit.

Las inversiones proyectadas inicialmente para el periodo 1992-1994, se estimaron en una cifra superior a los \$256.000 millones, distribuidos de la forma siguiente:

SECTOR	Chocó	Cauca	Nariño	Valle	Total
Sanearamiento	10.120	1.630	7.540	17.395	36.685
Vivienda	1.785	-----	2.000	-----	3.785
Energía	11.456	9.400	20.200	2.450	43.706
Transporte	7.550	350	15.700	32.477	56.077
Telecomunicaciones	1.260	570	1.394	3.744	6.968
Ambiental	27.846	9.282	9.282	9.282	55.692
Salud	18.496	2.462	9.537	14.058	44.553
Educación	4.325	1.254	1.885	1.817	9.381
TOTAL	82.838	24.948	67.538	81.223	256.547

Fuente: Exposición de motivos: Ley 70 de 1993

De las cifras anteriores, el gobierno consideró que durante 1992 y 1993 se invertirían (en millones de pesos) las siguientes:

Sanearamiento	21.000
Vivienda	3.298
Energía	14.838
Transporte	32.564
Telecomunicaciones	2.462
Medio Ambiente	3.412
Salud	14.254
Educación	1.555

Fuente: Exposición de motivos: Ley 70 de 1993

A las anteriores cifras se le adicionarían los recursos de inversión que aparecen como presupuestos globales en entidades de distintos sectores y niveles, con lo cual se superaría a final de 1993 con los \$130.000 millones en inversión para la región, lo que permitía suponer que las cifras previstas originalmente de \$256.000 millones podría superarse en el mediano plazo²⁷.

c) Adecuación institucional a los nuevos mandatos contenidos en la Constitución Política de 1991. Se hace mención al Art. transitorio 55, que ordena al Congreso de la República la expedición de una Ley que reconozca a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas, y que si al vencimiento del término señalado el Congreso no hubiere expedido la Ley, el gobierno procedería a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de Ley; se explica en él, de forma detallada la manera como surgió el mencionado Art., así como el decreto 1332 de 1992, mediante el cual se creó una comisión especial integrada por los propios interesados miembros de las comunidades negras y por funcionarios de algunas entidades públicas, quienes estudiaron el proyecto de Ley e hicieron recomendaciones para su expedición. Esto, con el fin de lograr el propósito del mencionado Art. transitorio 55²⁸.

En el tercero de ellos, se maneja lo referente al contenido del proyecto de Ley, en el cual se relacionan los siguientes tópicos:

a) Objeto, definición y principios;

²⁷ Op. Cit.

²⁸ Op. Cit.

- b) Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva;
- c) Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente;
- d) Recursos mineros;
- e) Protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural;
- f) Planeación y fomento del desarrollo económico y social

a) Se establece que el objeto, la definición y los principios que inspiraban el proyecto (todo dentro de los parámetros que establecía el Art. transitorio 55 de la Constitución Política), estaban contenidos en los dos primeros capítulos del mismo. Se establece quiénes son los destinatarios de la Ley, a partir de la definición de comunidades negras, destacando como uno de los elementos principales **la relación campo—poblado**, la cual se explica por cuanto las comunidades negras han tenido también su asiento en las zonas de poblados conservando una relación directa con la parte rural, por lo que no existe un rompimiento cultural entre estos dos espacios, en lo que concierne al Pacífico.

Se pone de manifiesto la diferencia que existe entre el campesino de la zona andina (el cual vive en su parcela) y lo que sucede en las comunidades negras, en tanto que sus miembros trabajan en los sistemas naturales de río, bosque y mar, pero viven en poblados; de igual forma sus mujeres se residen en los poblados más grandes para facilitar la educación de los hijos, mientras que los hombres continúan en los terrenos y en los

pequeños caseríos, manteniéndose una red de relaciones culturales en el interior de los diferentes troncos familiares y entre ellos. Se destaca el hecho de que, no obstante el asentamiento colectivo de las comunidades negras en zonas específicas, estas se caracterizan también por seminomadismo y se basan en una economía de actividades complementarias (**práctica tradicionales de producción**) y multiopcionales.

De manera específica, el capítulo I del proyecto demarca las zonas que, por reunir los requisitos de ser baldías, rurales y ribereñas de la Cuenca del Pacífico y de otras regiones en las cuales se encuentren asentadas comunidades negras, pueden ser adjudicadas a éstas. Establece la exposición de motivos que, con base en la demarcación establecida por sus precisas características y bajo unos procedimientos por establecer posteriormente, el Estado, a través de las entidades competentes, realizará la adjudicación de las tierras, haciendo efectivo el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades

Bajo el objeto se amparan los mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras, al igual que se establecen parámetros para aplicar las normas en materia de desarrollo económico y social, contenidas en el proyecto, todo ello fundamentado en los siguientes elementos:

El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras;

La participación de la comunidades negras y sus organizaciones si detrimento de su autonomía en las decisiones que le afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la Ley

La protección del medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras y la naturaleza²⁹.

b) Explica los mecanismos por utilizar para asegurar el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías, rurales y ribereñas ocupadas colectivamente por las comunidades negras, así como para establecer el ámbito de aplicación del mismo. El proyecto se refiere a las tierras baldías de la Nación que han venido siendo explotadas bajo prácticas tradicionales de producción en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, o en otras que presenten similares condiciones.

Para asegurar el marco jurídico que permitiera hacer efectivo el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías, rurales y ribereñas, el proyecto le otorgó personalidad jurídica a la comunidad respectiva para efectos de la adjudicación de las tierras; esta comunidad tendría un Representante Legal encargado de recibir el título de propiedad. Igualmente, se dispone la creación de consejos comunitarios, como forma de organización interna de las comunidades, establecidos como mecanismos de

²⁹ Op. Cit.

protección de los derechos relacionados con la propiedad colectiva y la identidad cultural. Dentro de las funciones de estos consejos comunitarios están las siguientes:

Distribuir internamente las áreas adjudicadas.

Velar por la conservación de los recursos naturales.

Escoger el representante legal.

Las demás que le asigne el reglamento.

En este punto se establece también que la titulación de las tierras de las comunidades negras comprende los suelos y los bosques que estas han venido ocupando colectivamente, pero su aprovechamiento deberá ser ejercido conforme a las funciones social y ecológica, inherentes al ejercicio del derecho de propiedad, por mandato constitucional. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se encargará de expedir los actos administrativos mediante los cuales se reconoce el derecho a la propiedad y se hacen las adjudicaciones respectivas teniendo en cuenta el pronunciamiento previo de una comisión integrada por el INDERENA y el Agustín Codazzi, asistidos por los Consejos Comunitarios.

Se establece que como título traslativo de dominio se tendrán las resoluciones que expida el INCORA, las cuales serán prueba de la propiedad así reconocida. Igualmente este, podrá revocar dicha propiedad, o demandar su anulación ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se expidan con violación al reconocimiento constitucional en favor de las comunidades negras

Los servicios de titulación no tendrán ningún costo, e igualmente **la adjudicación de los terrenos en beneficios de las comunidades negras, se supedita a la observancia de las normas que regulan la conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente. Su incumplimiento será causal de reversión del terreno al dominio de la Nación.** Explica el documento que para lograr la plena efectividad de los derechos contemplados en la carta a favor de las comunidades negras, se ordena elaborar un procedimiento especial que tenga en cuenta los principios rectores de la función administrativa³⁰.

c) Se refiere al uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y del ambiente, estableciendo que los Arts. pertinentes al manejo de los recursos naturales en las tierras que sean entregadas en forma colectiva a las comunidades negras tienen como propósito conservar **la biodiversidad**, como base fundamental para el desarrollo económico y social de dichas comunidades y como un valioso recurso para el país, lo que conduce a señalar la necesidad de hacer un desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables de la zona, ya que la Constitución Nacional establece que la propiedad privada cumple con una función ecológica.

El desarrollo sostenible se entiende como aquel que debe satisfacer las necesidades de las siguientes generaciones sin sacrificar la capacidad de las generaciones futuras. Igualmente (exposición de motivos) se han introducido algunos Arts relativos a la participación de las comunidades en los programas de

³⁰ Op. Cit.

conservación de la naturaleza, las aguas y ecosistemas críticos, así como los controles necesarios al impacto ambiental producido por la minería. Adicionalmente, **se abre el espacio para adelantar aprovechamientos del bosque bajo la figura asociativa, otorgando prioridad a los aprovechamientos de recursos destinados a la subsistencia sobre los que tengan otro carácter**³¹.

d) Hace referencia a los recursos mineros, en donde se establece el propósito de otorgar un derecho preferencial a las comunidades negras en lo relativo a las actividades mineras. Dicho derecho preferencial consiste en que estas comunidades podrán desarrollar actividades extractivas en las áreas que se le adjudiquen bajo determinadas condiciones técnicas, **que preserven las características culturales y económicas de sus** titulares y tendrán un derecho de prelación para obtener licencias de exploración y explotación sobre los minerales que tradicionalmente se explotan. “Las actividades mineras se adelantarán bajo fiscalización del Ministerio de Minas, en su calidad de administrador de los recursos naturales no renovables y bajo la observación de las regulaciones que impidan deterioros ambientales”³².

e) Habla de la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural, expresando que el proyecto de Ley establece los mecanismos que permitirán a las comunidades negras proteger y desarrollar sus derechos y su identidad cultural. Se establece que el fundamento principal de la protección y el desarrollo se

³¹ Op. Cit.

³² Op. Cit.

encuentra en una formación educativa que consulte las costumbres y tradiciones de las comunidades y que cuente con la activa participación de estas. De igual manera, el proyecto de Ley reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. Principio este que desarrolla el proyecto a partir de los siguientes elementos.

Exigiendo que se tenga en cuenta en la educación que se le imparte a las comunidades el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de éstas.

Estableciendo la participación de las comunidades negras en los programas y los servicios de educación.

Imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas a fin de que las comunidades negras conozcan sus derechos y obligaciones.

Fijando reglas para la formación técnica, tecnológica y profesional de los miembros de las comunidades negras con participación de éstas.

Garantizando el apoyo a los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su patrimonio cultural.

Señalando pautas para la formulación y ejecución de una política de etnoeducación con la participación de una comisión pedagógica integrada con representantes de las

comunidades, y propender por la participación de estas en los estudios de impacto ambiental sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas respectivas.

Adicionalmente, el proyecto de Ley prevé que la educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de la comunidad nacional, y en la propia comunidad. De igual manera establece obligaciones para que **en el sistema educativo se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombiana**. Conjuntamente con lo anterior, se prevé la destinación de partidas y creación de mecanismos, como un fondo de becas en el ICETEX, para garantizar mayores posibilidades de acceso a la educación a los miembros de las comunidades negras. Además, el proyecto contempla mecanismos que sancionan todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales y especialmente en el sistema educativo y en los medios masivos de comunicación³³.

f) Trata todo lo relacionado con la planeación y fomento del desarrollo económico y social. Aquí se establece que **el proyecto de Ley garantiza la participación de las comunidades negras en materia de desarrollo económico y social**, creando instrumentos de participación en los mas altos niveles de decisión del Estado, como es el caso del Consejo Nacional de Planeación, lo cual otorga amplia capacidad para discutir, analizar y formular recomendaciones, absolver consultas, organizar y coordinar la

³³ Op. Cit.

discusión a nivel nacional, sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de materializar los propósitos y criterios propios de desarrollo regional de las comunidades.

Así mismo, el proyecto de Ley propone instrumentos de participación de las comunidades negras en el ámbito local, permitiendo el acceso de estas a los niveles de decisión de carácter regional y local, garantizando así una mayor coherencia entre las políticas de carácter nacional con las propuestas en el nivel local, respetando de esta forma la diversidad étnica de la nación y el desarrollo sostenible.

Por otra parte, la Ley prevé el fomento y apoyo a planes y programas provenientes de iniciativas que sobre el desarrollo conciben las comunidades negras, asegurando que todas las acciones se adecuen a sus particularidades socio-económicas y ambientales. También impulsa actividades de investigación que promuevan el conocimiento de las realidades y potencialidades e las comunidades negras a fin de facilitar su desarrollo económico y social. Adicionalmente, con el propósito de apoyar el desarrollo económico y social de estas comunidades, el proyecto de Ley garantiza la financiación y el acceso al crédito para la creación formas solidarias y asociativas de producción.

En aras de buscar una mayor cobertura y equidad en el acceso de las comunidades negras a los servicios sociales básicos, el proyecto prevé la conformación, en los fondos estatales de inversión, de una unidad de gestión de proyectos, la cual permitirá

apoyar a estas comunidades en los procesos de identificación, formulación, ejecución y monitoria de proyectos³⁴.

En consideración a lo anterior, el Congreso de la República, decidió aprobar el proyecto y convertirlo en Ley.

En los siguientes cuadros se puede apreciar una síntesis por capítulos del contenido normativo de la Ley 70 de 1993.

CONTENIDOS DE LA LEY 70 DE 1993

TEMA	CONTENIDO
Objeto (Beneficiarios) Capítulo I	<ul style="list-style-type: none">-Reconoce a las Comunidades Negras de Colombia como grupo étnico.-Establece mecanismos para la protección de la Identidad Cultural y el fomento de su desarrollo económico y social-Reconoce derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas ocupadas por Comunidades Negras del Pacífico y otras zonas con condiciones similares, donde se desarrollen prácticas tradicionales de producción (Arts. 1, 2 y 4-18)

³⁴ Op. Cit.

<p>Definiciones Capítulo I</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Cuenca del Pacífico -Ríos de la Cuenca del Pacífico -Zonas rurales ribereñas -Tierras Baldías -Comunidad Negra -Ocupación Colectiva -Prácticas Tradicionales de Producción (Art. 2)
<p>Principios Capítulo II</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la Nación -Respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las Comunidades Negras -Participación de las comunidades y sus organizaciones, sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan -Protección del medio ambiente, atendiendo a las relaciones establecidas por las Comunidades Negras con la naturaleza
<p>Reconocimiento del Derecho a la Propiedad Colectiva Capítulo III</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Denominación de los terrenos de propiedad colectiva: Tierras de las Comunidades Negras (Art. 4) -Conformación de Consejos Comunitarios, como formas de administración interna (Art. 5 y 46) -Limitaciones a la propiedad colectiva (Art. 6) -Función ecológica de la propiedad colectiva (Arts. 6, 14 y 19)

	<p>-Carácter legal de las Tierras de Comunidades Negras: inalienables, imprescriptibles, inembargables (Art. 7)</p> <p>-Procedimiento de titulación (Arts. 8-13 y 16)</p> <p>-Mecanismos de protección de la propiedad colectiva (15, 17 y 18)</p>
<p>Uso de la Tierra y Protección de los Recursos Naturales y del Ambiente Capítulo IV</p>	<p>-Usos por ministerio de la Ley: son las prácticas tradicionales de producción y tienen prelación sobre otros aprovechamientos (Art. 19)</p> <p>-Función social y ecológica de la propiedad colectiva y garantías (Arts. 20 -25, 29 y 49)</p> <p>-Sistema de Parques Nacionales, áreas ocupadas por Comunidades Negras y mecanismos para involucrarlas en actividades de los Parques y áreas de amortiguación (Art. 22, 23 y 53)</p> <p>-Reglamentación concertada del uso colectivo de áreas del bosque para aprovechamiento forestal persistente, procesamiento o comercialización; garantías y capacitación (Art. 24)</p> <p>-Reservas naturales especiales, constituidas concertadamente (Arts. 25 y 51)</p>
<p>Recursos Mineros Capítulo V</p>	<p>-Delimitación de zonas mineras de Comunidades Negras (Art. 27)</p> <p>-Derecho de prelación de licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de Comunidades Negras y limitaciones (Art.27)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -Declaratoria de zonas mineras conjuntas indígenas-negros (Art. 28) -Limitaciones a los usos mineros (Art. 29) -Mecanismos de control ciudadano sobre contratos de explotación minera (Art. 30) -Reglamentación de derechos sobre los recursos mineros de Comunidades Negras (Art. 31)
<p>Mecanismos para la protección de la Identidad Cultural Capítulo VI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Derecho a la etnoeducación y mecanismos de fomento; (Arts. 32, 34 - 36, 38 y 39) -Sanciones contra prácticas discriminatorias (Art. 33) -Capacitación sobre sus derechos (Art. 37) -Acceso a programas de formación técnica, tecnológica y profesional; creación fondo especial becas ICETEX (Arts. 38 y 40) -Apoyo a procesos organizativos (Art. 41) -Formulación y ejecución de política de etnoeducación y conformación comisión pedagógica asesora (Art. 42) -Reestructuración ICAN para incorporar programas de investigación afrocolombiana (Art. 43) -Participación en estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural (Art. 44) -Conformación Comisión Consultiva de Alto Nivel para seguimiento de lo dispuesto en la Ley y para hacer recomendaciones en su reglamentación (Arts. 45 y 60) -Destinación de partidas presupuestales Universidad del Pacífico (Art. 62)

	<ul style="list-style-type: none"> -Derecho al desarrollo, acorde a su cultura (Art. 47) -Participación en el Consejo Nacional de Planeación, en los Consejos Territoriales de Planeación y en los Consejos Directivos de las Corporaciones Regionales (Arts. 48 y 56) -Participación en planes, programas y proyectos de desarrollo (Art. 49) -Fomento a la investigación y participación (Art. 50 y 51) -Creación de formas asociativas y solidarias de producción y mecanismos financieros (Art. 52) - Reconocimiento como obtentores y de beneficios económicos sobre variedades vegetales o conocimiento tradicional (Art. 54) -Programas de crédito y asistencia técnica (Art. 55) -Creación Comisión Estudios para la formulación Plan Desarrollo para Comunidades Negras (Art. 57) -Creación de unidades de gestión de proyectos en los fondos estatales de inversión social (Art. 58) -Cuencas hidrográficas como unidades de planificación (Art. 59)
<p style="text-align: center;">Otras disposiciones Capítulo VIII</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Apropiación de recursos para la ejecución de la Ley 70 (Arts. 6 y 64) -Circunscripción Especial de dos (2) curules para la Cámara de Representantes (Art.66) -Creación de la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras en el Ministerio de Gobierno (Art. 67)

2.3 DECRETOS REGLAMENTARIOS

Aprobada la Ley, surge entonces la necesidad de su reglamentación para desarrollar adecuadamente su contenido, para lo cual, y en el transcurso de su la vigencia se han expedido varios decretos reglamentarios que desarrollan algunos Arts de las mismas, los cuales se relacionan de manera resumida en los siguientes cuadros:

TEMA / ART.	CONTENIDO	DECRETO / RESOLUCIÓN / ACTO ADMINISTRATIVO
<p>Identidad Cultural Art. 43</p>	<p>Reestructuración del Instituto Colombiano de Antropología ICAN para que se incorporen los mecanismos necesarios para realizar programas de investigación de la cultura afrocolombiana.</p>	<p>Decreto 2374 del 30 de noviembre de 1993</p>
<p>Participación Electoral Art. 66</p>	<p>Circunscripción Especial para dos (2) miembros de Comunidades Negras a la Cámara de Representantes.</p>	<p>Resolución 71 del 1 de diciembre de 1993 del Consejo Nacional Electoral</p>
<p>Participación en la Reglamentación de la Ley 70 Arts 45 y 60</p>	<p>Comisión Consultiva de Alto Nivel con participación de representantes de las Comunidades Negras, del Gobierno Nacional y dos Representantes a la Cámara por Circunscripción Especial, para el seguimiento de lo dispuesto en la Ley y para hacer recomendaciones en su reglamentación.</p>	<p>Decreto 1371 del 30 de junio de 1994</p>

	Amplia la participación en la CCAN; reglamenta el número de organizaciones participantes en las CCD y establece parámetros para el registro de organizaciones de base de las CN.	Decreto 2248 del 22 de Diciembre de 1995.
Participación en el Desarrollo Art. 57	Creación de Comisión de Estudios para la formulación de un plan de desarrollo de Comunidades Negras, que será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica y promuevan el desarrollo sostenible de las Comunidades Negras. El DNP será el responsable de su financiación.	Decreto 2314 del 13 de octubre de 1994
Participación en el Desarrollo Art. 56	Un (1) representante de las Comunidades Negras en los Consejos Directivos de las C. A. R.	Decreto 632 del 22 de marzo de 1994
Participación en el Desarrollo Art. 48	Un (1) representante de Comunidades Negras, nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el C.N.P.	Decreto 1542 de 1994
Dirección de Asuntos de Comunidades Negras Art. 67	Se adiciona a la estructura interna del Ministerio de Gobierno la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, cuyo director tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social	Decretos 2313 y 2316 del 13 de octubre de 1994

<p>Derechos Territoriales Arts 17 y 18</p>	<p>No podrán hacerse adjudicaciones de las Tierras de Comunidades Negras, sino con destino a las mismas, hasta tanto no se reglamente y defina la propiedad colectiva que reconoce la Ley.</p>	<p>Circular de Congelación de Titulación del INCORA # 00795 del 21 de enero de 1994</p>
<p>Recursos Naturales Art. 17</p>	<p>Suspensión de autorizaciones para explotar recursos naturales en las Tierras de las Comunidades Negras hasta que se conforme una comisión integrada por el INCORA, IGAC, INDERNA o entidad que haga sus veces</p>	<p>Memorando OJ-258 del 25 de octubre de 1994 del INDERENA</p>
<p>Recursos naturales no renovables</p>	<p>Suspensión de actividades mineras en los ríos Raposo y Anchicayá</p>	<p>Resolución 151 del 20 de junio de 1994</p>
<p>Recursos naturales no renovables</p>	<p>Suspensión de actividades mineras en los municipios de Barbacoas, Magüí, Payán, El Charco, Iscuandé en el departamento de Nariño</p>	<p>Resolución 240 del 5 de agosto de 1994 del Ministerio del Ambiente</p>
<p>Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva Capítulo III de la Ley 70/93</p>	<p>Principios y ámbito de aplicación; de los consejos comunitarios; de la comisión técnica; procedimiento de titulación colectiva a CN; manejo y administración de las tierras tituladas; procedimiento para la emisión del concepto previo por parte de la comisión técnica para el trámite de licencias, concesiones, autorizaciones y explotación de recursos naturales y acceso a los recursos genéticos.</p>	<p>Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995.</p>

<p align="center">Reconocimiento y garantía a la Etnoeducación</p> <p align="center">Art. 32</p>	<p>Atención educativa a grupos étnicos: Etnoeducadores; orientaciones curriculares especiales; administración y gestión institucionales.</p>	<p>Decreto 804 del 18 de mayo de 1995</p>
<p align="center">Fondo Becas ICETEX estudiantes comunidades</p> <p align="center">Art. 40</p>	<p>Facilita el acceso y la permanencia de la población negra en la educación superior y apoya la orientación de sus propias formas de desarrollo.</p>	<p>Decreto 1627 de Septiembre 10 e 1996</p>
<p align="center">Uso de la tierra y protección de los recursos</p> <p align="center">Capítulo IV</p>		<p align="center">En elaboración</p>
<p align="center">Recursos Mineros</p> <p align="center">Capítulo V</p>		<p align="center">En concertación</p>
<p align="center">Creación de una Unidad de Gestión de proyectos para comunidades negras en los Fondos Estatales de Inversión Social.</p> <p align="center">Art. 58.</p>		<p align="center">En elaboración</p>
<p align="center">Documento CONPES para las Comunidades Negras</p>	<p>Programa de Apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.</p>	<p align="center">Documento CONPES 2909</p>

De la anterior relación de normas, tendientes desarrollar el articulado de la Ley 70 de 1993, sobresalen por su importancia dos decretos, pues se considera que estos, constituyen la espina dorsal, sobre la cual se sostiene la

existencia de la mencionada Ley. Son ellos, el Decreto 1745 de Octubre 12 de 1995 y el Decreto 2248 de diciembre 22 de 1995

Mediante el Decreto 1745 de 1995, que desarrolla el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se establecen dos organismos y un procedimiento, los cuales constituyen la esencia de la titulación colectiva, son ellos: **1) la creación de los Consejos Comunitarios;** **2) la creación de la Comisión Técnica,** incluyendo el procedimiento para la emisión de concepto previo por parte de esta para el trámite de licencias y; **3) procedimientos de titulación colectiva a comunidades Negras,** así como el manejo y administración de las tierras tituladas; las concesiones y autorizaciones para la explotación de recursos naturales y acceso a los recursos genéticos.

2.3.1 Los Consejos Comunitarios. De acuerdo al Decreto 1745 de 1993, los Consejos Comunitarios son conformados por una o varias comunidades; sus funciones principales son las de recibir en título los territorios que les asignen y ser la máxima autoridad de administración interna de los mismos. Su estructura orgánica está conformada por una Asamblea General; una Junta de Consejo Comunitario y un Representante Legal³⁵.

La asamblea General es la máxima autoridad del Consejo Comunitario y está conformada por las personas reconocidas por este. Dicha Asamblea se reúne ordinariamente cada año para la toma de decisiones, para el seguimiento y evaluación de las labores de la Junta del Consejo Comunitario y para tratar temas de interés general y, de manera extraordinaria, cuando vaya a solicitar el título colectivo o cuando lo estime conveniente. Esta Asamblea General es convocada por la Junta del Consejo Comunitario o en

³⁵ Ibid. Art. 4.

su defecto por la tercera parte de sus miembros y la convocatoria debe hacerse con 30 días de anticipación³⁶.

Dentro de las funciones más importantes de la Asamblea General, se encuentran las de: elegir los miembros de la Junta del Consejo Comunitario y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento, aprobar el reglamento de uso, traspasos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias; aprobar la delimitación de las tierras de las Comunidades Negras que van a ser solicitadas en propiedad colectiva, teniendo en cuenta la propuesta formulada por la Junta del Consejo Comunitario; determinar mecanismos internos que fortalezcan la identidad etnocultural y promuevan la organización comunitaria; velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales y por último, elegir el representante legal de la Comunidad, en cuanto persona jurídica³⁷.

Por su parte, la Junta del Consejo Comunitario es la autoridad de dirección, coordinación ejecución y administración interna de la comunidad; su periodo vence el 31 de diciembre de cada 3 años.

Esta junta debe ser conformada teniendo en cuenta las particularidades de cada Comunidad Negra. La elección de sus miembros debe hacerse en la primera quincena del mes de diciembre, por consenso o por la mayoría de los asistentes a la asamblea general del Consejo Comunitario y sus miembros solo pueden ser reelegidos por una sola vez consecutiva³⁸.

³⁶ Art. 4. Decreto 1745 de 1995. República de Colombia.

³⁷ *Ibíd.* Art. 6.

³⁸ *Ibíd.* Art. 8.

Los requisitos para ser elegido miembro de la Junta del Consejo Comunitario son fundamentalmente las siguientes:

Pertenecer a la Comunidad Negra respectiva;

Ser nativo del territorio de la comunidad para la cual se elige, reconocido por esta y registrado en el censo interno, o tener residencia permanente por un periodo no inferior a diez (10) años y haber asumido las prácticas culturales de la misma;

Ser mayor de edad y ciudadano en ejercicio;

No estar desempeñando cargos públicos con excepción de la labor docente (Art. 10).

Elegida la junta, las actas deben ser presentadas ante el alcalde municipal, quien debe firmarlas y registrarlas en un libro llevado para tal efecto en un término no mayor de cinco (5) días. Dicha acta constituye documento suficiente para los efectos de representación legal. Por su parte la alcaldía debe enviar copia de las actas a los Gobernadores y Alcaldes de las entidades territoriales involucradas y a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior³⁹.

Las funciones asignadas a la Junta del Consejo Comunitario son de tal importancia que constituyen el motor que puede mover todo el engranaje estructural del funcionamiento de la Ley 70, sobre todo en lo relacionado a la titulación colectiva y todo lo que ella implica, porque el Consejo Comunitario, como tal, es quien le da sentido a la titulación colectiva, pues, si este no

³⁹ Op. Cit. Art. 10.

existe, aquella tampoco. Pero además, de su existencia se hace necesario un adecuado funcionamiento del mismo a través del cumplimiento cabal de las funciones de su Junta, para que la titulación colectiva no se quede solo en eso, ya que si estas funciones son desarrolladas a cabalidad, siquiera solo en uno de todos los Consejos Comunitarios existentes, se puede afirmar que está garantizada la efectividad del propósito para el cual fue creada la Ley. Por esta razón se hace necesario conocer las funciones más importantes del mismo dentro de las cuales se destacan las siguientes:

Elaborar el informe que debe acompañar la solicitud de titulación;

Presentar a la Asamblea General del Consejo Comunitario, para su aprobación, la propuesta de delimitación del territorio que será solicitado en titulación colectiva;

Diligenciar ante la autoridad respectiva la titulación colectiva de las tierras de la comunidad negra respectiva;

Velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva y por la integridad de los territorios titulados a la comunidad;

Ejercer el gobierno económico de las tierras de Comunidades Negras;

Delimitar y asignar en usufructo áreas de aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente, reconociendo las que han venido ocupando tradicionalmente y con base en el reglamento que expida la Asamblea General del Consejo Comunitario,

Presentar y gestionar planes de desarrollo para su comunidad, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario;

Crear y conservar el archivo de la comunidad, llevar libros de actas, cuentas y de registros de las áreas asignadas y los cambios que al respecto se realicen; y hacer entrega de esta información a la siguiente junta de Consejo Comunitario al finalizar su periodo;

Presentar a consideración de la Asamblea General del Consejo Comunitario, para su aprobación, el reglamento de administración territorial y manejo de los recursos naturales, y velar por su cumplimiento;

Administrar, con base en el reglamento y las normas vigentes, el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y concertar la investigación en las tierras de las Comunidades Negras;

Presentar, concertar, ejecutar y hacer seguimiento a proyectos y programas con entidades públicas y privadas para el desarrollo económico social y cultural de su comunidad y;

Hacer de Amigables Compondores en los conflictos internos, ejercer funciones de conciliación en equidad y aplicar los métodos de control social propios de su tradición cultural⁴⁰.

2.3.2 La Comisión Técnica. Esta Comisión es de carácter técnico y transitorio. Está conformada por representantes de Ministro del Medio

⁴⁰ Art. 11. Decreto 1745 de 1995. República de Colombia.

Ambiente, del Gerente General del Incora y el Director General del Agustín Codazzi.

Dicha Comisión fue creada para cumplir con las siguientes funciones:

1. Evaluar técnicamente y emitir concepto previo sobre las solicitudes de titulación colectiva; sobre el otorgamiento de licencia ambiental, autorización, concesión o permiso para la ejecución de proyectos, obras o actividades que lo requirieran y cuya competencia correspondiera al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a las entidades territoriales o a otra autoridad del Sistema Nacional Ambiental; sobre la celebración de cualquier contrato u otorgamiento de título que tuviera por objeto el aprovechamiento de los recursos naturales; sobre el acceso, por cualquier medio legal, a los recursos genéticos ubicados dentro del ámbito de aplicación de la Ley 70.
2. Determinar los límites del territorio que serían otorgados mediante el título de propiedad colectiva.
3. Verificar que las solicitudes de titulación individual se encontraran en territorios ocupados por una comunidad negra y fueran susceptibles de titulación colectiva⁴¹.

El procedimiento para emisión del concepto previo por parte de esta Comisión para el trámite de licencias, concesiones, autorizaciones y explotación de recursos naturales y acceso a los recursos genéticos es el siguiente:

⁴¹ Art. 13. Decreto 1745 de 1955. República de Colombia.

La Comisión Técnica, verifica que el proyecto objeto de la solicitud se encuentre en zonas susceptibles de ser tituladas como Tierra de Comunidades Negras o; si trata de especies vedadas o prohibidas de acuerdo con la legislación vigente. Analizados estos detalles, y teniendo en su poder un informe técnico provisional enviado por la autoridad ambiental, la Comisión procede a solicitar a las entidades o autoridades las pruebas e informaciones pertinentes, las cuales deberán ser remitidas en un plazo no mayor de 30 días y su concepto final debe ser emitido en un término no superior a los 60 días, contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud por parte de la misma. Este concepto es remitido a la autoridad competente para que surta el trámite respectivo (Art. 35).

2.3.3 Procedimiento de Titulación Colectiva y oposición a la solicitud.

Establece el Decreto 1745 de 1995, que “corresponde al Incora titular colectivamente las tierras baldías a Comunidades Negras”. De igual forma, se establece cuáles son las áreas inadjudicables, entre las que se encuentran los bienes de uso público, las áreas urbanas de los municipios, las tierras de resguardos indígenas y los predios de propiedad privada⁴².

Para iniciar el trámite de titulación colectiva, la comunidad interesada debe presentar la solicitud ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, es decir, la persona elegida como tal en la Asamblea General del Consejo Comunitario, y dicha solicitud debe estar autorizada previamente por esta Asamblea.

A la solicitud se debe anexar copia del acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario, con la constancia de registro del respectivo alcalde; copia del acta donde se autoriza al representante legal para presentar dicha solicitud y copia del informe que debe contener:

⁴² Arts. 17 – 18. Decreto 1745 de 1995. República de Colombia.

Descripción física del territorio que se solicita en titulación, indicando el nombre de la comunidad, ubicación, vías y medios de acceso, departamento, corregimientos y veredas; afirmación de que el territorio ocupado colectivamente es baldío; descripción general de los linderos con relación a los puntos cardinales, con sus respectivos croquis, relacionando los nombres de las personas o comunidades colindantes y composición física del área.

Antecedentes etnohistórico en el cual se indique cómo se formó la comunidad, cuáles fueron sus primeros pobladores, la forma de organización que se han dado y sus relaciones socioculturales.

La organización social indicando las relaciones de parentesco.

Descripción demográfica de la comunidad con nombre y estimativo de la población que la conforma.

Situación de conflicto, si la hay, por uso o formas de trabajo

Prácticas tradicionales de producción.

Después de presentada y radicada la solicitud, el gerente del Incora tiene cinco (5) días para iniciar las diligencias administrativas tendientes a la titulación; para lo cual se debe hacer la respectiva publicidad, hacer una visita a la comunidad en un tiempo no mayor de 60 días contados a partir de la fecha de la radicación de la solicitud.

Concluida la visita los funcionarios que la realizaron disponen de un término no superior a los 30 días hábiles para rendir un informe técnico con los siguiente datos: Nombre, ubicación y descripción del área física,

determinando la calidad de los suelos y las zonas susceptibles de aprovechamiento agropecuario, minero y forestal; aspectos etnohistóricos de la comunidad; descripción sociocultural; descripción demográfica; aspectos socioeconómicos; tenencia de la tierra; tipo de explotación; planos y linderos técnicos del área; estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación y; conclusiones y recomendaciones⁴³.

A partir del auto que acepta la solicitud de titulación colectiva y hasta el momento de la fijación del negocio en lista, quienes crean tener derechos pueden formular oposición a la titulación, presentando la prueba que se pretenda hacer valer. Vencido este término la oportunidad precluye.

Aceptada la solicitud de oposición, se le corre traslado al representante legal de la comunidad y al procurador agrario por tres días para que presenten sus alegaciones, soliciten la práctica de pruebas y adjunten los documentos pertinentes.

Vencido el término de traslado, se practican las pruebas solicitadas y las decretadas de oficio en un término de 10 días hábiles, al final de los cuales se debe resolver la oposición.

Adjudicados y titulados colectivamente los territorios, su manejo y administración le corresponden a la Junta del Consejo Comunitario, teniendo en cuenta el reglamento aprobado por la Asamblea General.

En desarrollo del Art. 45 de la Ley 70 de 1993, el Presidente de la República expidió el Decreto 2248 de 1995, mediante el cual, se establecen los mecanismos para la conformación de las tres comisiones básicas, que fundamentan la razón de ser de la organización comunidades negras; son

⁴³ Op. Cit. Art. 30.

ellas: la Consultiva de Alto Nivel, las consultivas Departamentales y Regionales y las organizaciones de base, de las Comunidades Negras. Establece el Decreto en mención, la manera como deben ser conformadas cada una de estas comisiones, así:

2.3.4 Comisión consultiva de alto nivel. De acuerdo al Art. 1 de este Decreto, esta Comisión está adscrita al Ministerio de Interior y está conformada por los Viceministros de: Interior (quien la preside), Medio Ambiente, Educación, Agricultura, Minas, Desarrollo Económico, el subdirector del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del “Incora”, el director del Agustín Codazzi, el director de Instituto Colombiano de Antropología, El director de la red de Solidaridad, el director de Asuntos para la Comunidades Negras del Ministerio del Interior, el director del Plan Pacifico; dos Representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para la Comunidades Negras; y el siguiente número de representantes de las Comunidades Negras por Departamento: C. Atlántica (4), Chocó (5), Valle (3), Cauca (3), Nariño (3), Antioquia (2), San Andrés (1), Risaralda (1), Bogotá (2), otros Departamentos que constituyan consultivas Departamentales⁴⁴.

Estos representantes ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel son elegidos por los representantes designados por las organizaciones de base ante las comisiones consultivas departamentales y regionales, su periodo de duración es de tres años, y su elección debe hacerse en sesión pública convocada y presidida por el Gobernador del respectivo Departamento, previa divulgación en un medio de amplia circulación regional con un mes de anticipación a la elección.

⁴⁴ Art. 1. Decreto 2248 de 1995. P. 1.

Dentro de las funciones de la Comisión Consultiva de Alto nivel, se destacan, entre otras, la de servir de instancia de diálogo entre las Comunidades Negras y el Gobierno Nacional; así como la de servir de espacio para el debate de los proyectos de Decretos Reglamentarios de la Ley 70 de 1993, antes que los mismos sean sometidos a la consideración del Gobierno nacional⁴⁵.

2.3.5 Comisiones consultivas regionales, departamentales y Bogotá

D.C. De acuerdo al Decreto 2248 de 1995 dichas comisiones están conformadas por un número no superior a treinta (30) representantes, designados por las organizaciones de base de la respectiva región, Departamento o de Bogotá como distrito capital, y no pueden dichas comisiones consultivas estar integradas por más de un representante por organización de Base. Integran la comisión consultiva del orden departamental y regional, las siguientes autoridades: El Gobernador del respectivo Departamento o el secretario de Gobierno (quien la presidirá); un representante de los Alcaldes de los municipios con presencia de comunidades negras del respectivo departamento escogido por la Federación Colombiana de Municipios; un representante de los rectores de las Universidades Públicas; el Gerente Regional del “Incora”; el director de la respectiva corporación autónoma regional; un representante del CORPES regional; un coordinador zonal de la Red de Solidaridad; un delegado del “Agustín Codazzi” y los delegados por las organizaciones de base, los cuales tendrán un periodo de tres años.

De igual manera se establece que la consultiva de Bogotá Distrito Capital debe estar conformada por el Alcalde Mayor, quien la preside; un (1) representante de los Alcaldes locales; el Director de la CAR; el delegado de la Red Nacional de Solidaridad; el Director del Departamento Administrativo

⁴⁵ Art. 1 – 7. Decreto 2248 de 1995.

de Bienestar Social; el Director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo; el Director Administrativo del Medio Ambiente; el Director del Instituto Distrital de Desarrollo Urbano; el Director de la Caja de Vivienda Popular y el Director del Departamento Administrativo de Acción Comunal.

Dentro de las funciones que deben cumplir las consultivas departamentales, regionales y del Distrito Capital, se pueden destacar la de constituir escenarios de diálogo y búsqueda de soluciones a los problemas y conflictos que se presenten en la respectiva circunscripción territorial que afecten a las Comunidades Negras, así como las de servir de puente entre las instancias territoriales y nacionales para transmitir a estas últimas, a través de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, los asuntos departamentales y regionales que sean competencia de la Nación y que requieran de su atención.

Cada comisión consultiva establece su reglamento interno, mediante el cual determina sus reglas de funcionamiento. Además, se establece que la secretaría técnica de las comisiones consultivas regionales, Departamentales y del Distrito Capital, son ejercidas por los delegados departamentales o la entidad encargada de desarrollar la política social del Gobierno Nacional⁴⁶.

2.3.6 Organizaciones de base. Estas Organizaciones de Base, se inscriben ante la secretaría técnica de cada una de las comisiones consultivas Regionales, Departamentales y del Distrito Capital (Registro Único), y solo pueden inscribirse las organizaciones de base constituidas por miembros de las Comunidades Negras que tengan mas de un año de haberse conformado como tales y que reivindiquen y promuevan los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, y la participación y toma de decisiones autónomas de la Comunidades Negras Afrocolombianas, desde la perspectiva étnica. La solicitud de inscripción en el Registro Único

⁴⁶ Art. 8. Decreto 2248 de 1995. República de Colombia.

se presenta por escrito ante la secretaría técnica de la Comisión Consultiva de la respectiva región, Departamento o Distrito Capital, y debe estar acompañada de un formulario único de registro (suministrado por la dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio de Interior), un certificado de existencia y representación legal o copia del acta de constitución de la organización, indicando la fecha de constitución; nombre y firma de los asociados que integran la organización en número mínimo de 15; copia de los estatutos de la organización; estructura interna y procedimiento para la elección de sus representantes, y la toma de decisiones; nombre de sus voceros o representantes elegido democráticamente; plan de actividades anual y dirección para correspondencia. Por último, se establece que para efectos de inscripción ninguna persona puede hacer parte de más de una organización.

3. LAS COMUNIDADES NEGRAS Y LA LEY 70 DE 1993

La Ley 70 de 1993, es un instrumento legal creado con propósitos definidos, entre los que se destacan el de reconocerles a las Comunidades Negras – fundamentalmente a aquellas que habitan en las zonas ribereñas de la Cuenca del Pacífico – el derecho a la propiedad colectiva y brindarles la posibilidad de integrarse al resto de la sociedad colombiana en igualdad de condiciones.

Sin lugar a dudas que el espíritu de la norma está determinado por los nobles propósitos que inspiraron a sus creadores. Sin embargo, en algunos aspectos deja entrever la ausencia de conocimiento que sobre la población afrocolombiana tenían sus gestores. Por ejemplo, asimilando la estructura económica, social y cultural de la población afrocolombiana a la de las comunidades indígenas, al otorgarle a la primera, entre otras cosas, una legislación propia que no posee y que sí posee la segunda, reconocida por la Constitución Política de 1991, en su Art. 246. Sucede lo mismo con sus Decretos reglamentarios, en especial con el 1745 de 1995, que en alguno de sus Arts delega en el derecho propio de las Comunidades Negras (derecho que no existe) algunas actividades como la función del control social, o como la regulación de algunas funciones de la junta de los Consejos Comunitarios.

Por su parte, el Art. 2° de la Ley 70 en su numeral 5° define la comunidad negra como: “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 las distinguen de otros grupos étnicos”⁴⁷.

Al respecto, hay que decir que desde el punto de vista cultural, la población afrocolombiana se ha visto permeada casi en su totalidad (más del 90%) por la cultura dominante, lo que le ha impedido mantener su propia cosmovisión, viéndose obligada a adaptarse a la cosmovisión de aquella. Esto, riñe de alguna manera con uno de los elementos de la definición de comunidad negra (más específicamente con el que habla de la cultura propia). La afirmación de la permeabilización de de la cultura de la población afrocolombiana se confirma en el diagnóstico hecho por el documento CONPES 2909 /1997, cuando en uno de sus apartes respecto de la cobertura del servicio educativo, expresa: “La cobertura del servicio educativo es baja, para 1993 se estimaba en 77% en primaria y 36% en secundaria, mientras que a nivel nacional eran del 86% y 46% respectivamente. Lo anterior se ve agravado por las deficientes condiciones de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos y baja calidad de la educación, por falta de pertinencia en el reconocimiento de sus particularidades étnicas y los bajos niveles de logro de eficiencia. **En general, en las comunidades afrocolombianas los contenidos curriculares no se ajustan a sus características socioculturales, sino que predominan elementos propios de la cultura andina, mestiza y blanca**”⁴⁸.

Lo anterior, es indicativo que de la cultura ancestral queda muy poco. Las diferencias que sobresalen en lo relacionado al aspecto cultural están determinadas más por las características del medio y por las condiciones de aislamiento del mismo, antes que por cualquier otra cosa. Sin embargo, tanto

⁴⁷ Art. 2. Inc. 5. Ley 70 de 1993. República de Colombia.

⁴⁸ Documento CONPES 2909/97. P. 5.

en la Ley 70, como en sus decretos que la reglamentan se insiste en que la población afrocolombiana posee una cultura propia que debe mantenerse aún a costa de las posibilidades de desarrollo que se puedan presentar si se asumiese la realidad existente.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la autonomía cultural como tal no existe en un grado significativo, y que por lo tanto no se puede planear el desarrollo económico y social de esta población atendiendo a los elementos de una supuesta autonomía cultural inexistente. Aquí surge entonces, la necesidad de interrogarse sobre cuáles son esos elementos culturales autónomos de que habla la Ley, ¿Será la forma de alimentación? No, porque esta está determinada por la disponibilidad de recursos del medio. ¿Serán las formas de creencias religiosas?

Tampoco, porque desde los mismos tiempos de la colonia esta población se vio obligada a abandonar casi en su totalidad sus creencias ancestrales y acogerse a las creencias religiosas occidentales (católica y protestante) para poder sobrevivir, generando así, una especie sincretismo religioso. ¿Será acaso desde la artesanía y el folclor?. Aunque estos elementos muestran parte de una cultura ancestral que ha ido desapareciendo, antes que tomarlos como una especie de limite a partir del cual se va a planear el desarrollo de una población como la afrocolombiana, se debe propender por su rescate, ya que esta sería la prueba más palpable de la existencia de “la unidad en la diversidad”.

Otro aspecto que llama poderosamente la atención respecto de la Ley 70 de 1993, es que de acuerdo a su Art. 1° uno de sus propósitos es el de: “establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las Comunidades Negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento del desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas

comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana”⁴⁹.

Sin embargo resulta contradictorio que la misma norma en el inciso 3° de su Art. 19 establezca que: “El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo”⁵⁰.

¿Será que dándole prelación al aprovechamiento para la subsistencia, antes que a la posibilidad de un proyecto con fines comerciales que se pretenda adelantar por parte de una comunidad negra se puede lograr el desarrollo económico y social de estas? Es lógico que no, pues uno de los elementos claves para el desarrollo de un grupo social esté determinado por la capacidad de producir y comercializar sus excedentes, capacidad que se logra a través de una formación adecuada encaminada a ese fin.

Adicionalmente, la norma crea una especie de talanquera, ya que establece como factor determinante para el desarrollo económico y social de las Comunidades Negras, sus prácticas tradicionales de producción, las cuales son definidas así: *“Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible”*.

Carece de sentido entonces, propender por un desarrollo económico y social a partir de una prácticas tradicionales de producción sobre todo si se tiene en cuenta que estas mismas prácticas tradicionales de producción son las que

⁴⁹ Art. 1°. Ley 70 de 1993. República de Colombia.

⁵⁰ *Ibíd.* Art. 19 Inc. 3.

han mantenido a estas comunidades sumidas en los más altos niveles de pobreza de todo el país, con los índices más bajos de calidad de vida y de necesidades básicas insatisfechas. De ahí, que si lo que en realidad se pretende es crear las condiciones apropiadas para que la población afrocolombiana logre un real desarrollo económico y social, se debe ofrecer la capacitación adecuada en el manejo gerencial y de gestión administrativa, así como también comenzar por darle un vuelco total a estas prácticas tradicionales de producción, por ser demasiado elementales y rudimentarias y con las cuales solo se puede aspirar a conseguir lo mínimo para una pobre subsistencia.

3.1 LAS ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES NEGRAS EN EL CONTEXTO NACIONAL

Con base en el Decreto 2248 de 1995, se ha creado una cantidad muy importante de Organizaciones de Base de comunidades Negras a lo largo del territorio Nacional, cuyo número por Departamento, (actualizado al 01 de agosto de 2003) se puede ver a continuación:

DEPARTAMENTO	N° DE ORG. DE BASE
Antioquia	16
Arauca	1
Bolívar	98
Atlántico	23
Caldas	10
Caquetá	2
Casanare	1
Cauca	71
Cesar	5

Chocó	84
Córdoba	7
Cundinamarca	92
Guainía	1
Guajira	2
Magdalena	1
Meta	4
Nariño	61
N. Santander	2
Putumayo	7
Quindío	1
Risaralda	4
Santander	2
San Andrés	3
Sucre	9
Tolima	1
Valle	563
TOTAL DEPTOS	TOTAL N° ORG. DE BASE.
26	1071

FUENTE: Registro de Organizaciones de Base, actualizado a 2003. Oficina de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior. Bogotá.

Esta cifra de 1071 organizaciones de base (a 2003), es un buen indicador del grado de conciencia al que está llegando la población afrocolombiana, respecto de la necesidad de organizarse para reivindicar de manera adecuada unos derechos que le han sido otorgados por la Constitución y la Ley. Sin embargo, se considera que esto no es suficiente, ya que paralelamente al grado de conciencia de la necesidad de conformar organizaciones de base, también se hace indispensable adquirir conciencia de que todas ellas deben luchar por intereses comunes, para lograr unos

beneficios que sean comunes a todo el conglomerado de comunidades negras del país.

Desafortunadamente, flota en el ambiente la extraña sensación de que existe al interior de estas comunidades una absoluta y total dispersión de ideas respecto de fines e intereses, los cuales deberían direccionarse hacia un mismo propósito.

Uno de los elementos que acapara la atención, está determinado precisamente por el número y ubicación de las organizaciones de base, pues teniendo en cuenta que la Ley⁵¹ está dirigida fundamentalmente a aquellas Comunidades Negras, que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico, no deja de sorprender el hecho de que el mayor número de estas organizaciones esté establecido en las grandes ciudades, como lo confirman los datos contenidos en el siguiente cuadro:

CIUDAD	N° DE ORG. DE BASE *
Bogotá	92
Cali	202
Buena ventura	78
Barranquilla	17
Cartagena	17
Medellín	5
Quibdo	13

* Ciudades capitales en las cuales se encuentran el mayor número de organizaciones de base de Comunidades Negras.

FUENTE: Registro de Organizaciones de Base, actualizado a 2003. Oficina de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior. Bogotá.

⁵¹ Art. 1.

Como se puede apreciar, Bogotá y Cali son las dos ciudades con mayor número de Organizaciones de Base de Comunidades Negras, lo que podría explicarse por el hecho de que la primera de ellas es la capital del país, con todo lo que esto implica, como por ejemplo el abundante flujo migratorio procedente de las diferentes partes del país; y la otra es lo que podría determinarse como el punto de convergencia de parte de las migraciones procedentes de la Región Pacífica. Sin embargo, es importante llamar la atención sobre el hecho, de que la desmedida proliferación de organizaciones de base (en cuanto al número) en las grandes ciudades, puede llegar a reducir la posibilidad de cohesionarse en un bloque sólido para trabajar de manera conjunta por causas comunes, evitando de esta forma que cada una de ellas pueda llegar a considerar como prioritarios sus propios intereses pasando por encima de los intereses de las otras. Lo que daría lugar a que se cree entre ellas una especie de rivalidad por los beneficios derivados de la Ley 70.

De hecho, Bogotá es un escenario en el cual ya se estaría viviendo esta situación, en la cual, algunas de las organizaciones de base de las allí establecidas tendrían más preponderancia que otras. Existe allí, una especie de elite de líderes de las organizaciones de base, conformada por algunos personajes con cierto grado de apoyo a nivel político que, son quienes a nombre de todas las otras organizaciones de base de comunidades negras tienen la primacía de representación de estas ante los diferentes organismos de carácter público, como es el caso de AFRODES, PNU, y PCN.

Pero, ¿qué tipo de beneficios persiguen las organizaciones de base de Comunidades Negras radicadas en Bogotá y en las otras grandes ciudades del país? veamos: Si bien es cierto que estas organizaciones ubicadas en las grandes ciudades del país no tienen la posibilidad de acceder al beneficio de la titulación colectiva (como sí lo pueden hacer aquellas ubicadas en las

zonas rurales ribereñas), pueden disfrutar de otras prerrogativas, ya que conjuntamente con la Ley 70 de 1993, existen otras normas que abren grandes posibilidades de participación de estas comunidades en las administraciones municipales, departamentales, distritales y del orden nacional.

Por ejemplo: La Ley 99 de 1993 o Ley nacional ambiental, mediante la cual se crea el Consejo Nacional Ambiental, permite la representación afrocolombiana a través de un representante en dicho consejo y en el Consejo Directivo de las Corporaciones Regionales;

La Ley 115 de 1994, o Ley general de la educación, permite la representación afrocolombiana a través de un representante en las Juntas Departamentales (JUPE), Distritales (JUDI) y Municipales (JUME) de la educación; así como en los Foros Educativos Nacionales y Departamentales;

La Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, mediante la cual se crea el Consejo Nacional Planeación, crea un espacio de participación muy importante al ordenar la representación afrocolombiana con un miembro en los Consejos Nacional, Departamental y Municipal de Planeación;

Adicionalmente, de acuerdo al documento CONPES 3169 aprobado en mayo de 2002, para la población afrocolombiana que habita en las principales ciudades del país, es decir, la población que vive por fuera de la Cuenca del Pacífico, el gobierno nacional ha diseñado algunas políticas y programas especiales entre los que se destacan: “Empleo en Acción” , “Jóvenes en Acción” , “Familias en Acción” , “Vías para la paz” , “Atención Humanitaria” , “Derechos Humanos” , “Transparencia y Convivencia” , “Campos en Acción”

y finalmente, la facilidad de participar en los programas de vivienda de interés social que se adelanten en estas ciudades⁵².

Lo anterior, solo para mencionar algunos casos en los cuales la comunidad afrocolombiana, que habita por fuera de la Cuenca del Pacífico tiene la posibilidad de participar de manera directa en aquellos procesos que le afectan de una u otra forma.

De lo anterior se concluye que, en la medida en que estas organizaciones entiendan la importancia de mantener una misma dirección de propósitos, el acceso a los espacios que les corresponden por efectos de la ley va a ser mucho más fácil.

Se espera entonces, que tomen conciencia de la importancia del papel que les toca desempeñar y aúnen sus esfuerzos hacia una causa común.

⁵² Documento CONPES 3169: Políticas para la población afrocolombiana. 2002. P. 3.

4. EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ Y LA LEY 70 DE 1993

4.1 CARACTERÍSTICAS DEL DEPARTAMENTO EN RELACIÓN A LOS OTROS QUE INTEGRAN LA REGIÓN PACÍFICA

La Región Pacífica Colombiana está integrada por los Departamentos de Nariño, Valle, Cauca y Chocó. Al analizar su estructura poblacional, encontramos que los tres primeros presentan unas características similares, en su composición, mientras que las características del departamento del Chocó son totalmente diferentes; por ejemplo el Valle del Cauca participa en la Región Pacífica solamente con dos municipios, como son Buenaventura en donde más del 95% de su población es afrodescendiente; y Calima-Darién, la cual presenta características similares; sus restantes municipios están por fuera de la Región Pacífica propiamente dicha; en el caso de Cali, a pesar de presentar un alto número de población afrodescendiente, esta siempre ha sido considerada (la población afro) como una cuestión marginal a la ciudad.

En el caso del departamento de Cauca, si bien un número muy importante de sus municipios están conformados por afrodescendientes en porcentajes mayores al 80%, sobre todo aquellos que están ubicados en zonas ribereñas, su capital Popayán presenta un número de población afro poco significativo comparado con su número total de habitantes.

En el departamento de Nariño se presente una situación similar toda vez que la mayor concentración de población afrodescendiente está establecida en los municipios ribereños del sector del Pacífico, mostrando por el contrario, un bajo índice en su capital y las otras ciudades intermedias.

Si se compara el nivel de desarrollo de sus capitales y ciudades intermedias (que poco o nada tienen que ver con el Pacífico), con el nivel de desarrollo de aquellas poblaciones conformadas en su gran mayoría por afrodescendientes, se encuentra que estas poblaciones son las que siempre presentan los niveles más bajos en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI – y en la calidad de vida de sus habitantes, lo que sin duda se convierte en un indicador de que estas siempre quedan por fuera de los planes de desarrollo trazados por las autoridades de sus respectivos departamentos. La anterior afirmación está sustentada en las estadísticas manejadas por el DNP y por el DANE, en donde se reconoce que la Región Pacífica Colombiana es la que presenta el índice más bajo de cobertura e infraestructura de servicios, así como de desarrollo.

Las características de los tres departamentos antes mencionados (en el sentido de que tienen población afrodescendiente en unos lugares específicos de su territorio), permite que al analizar las implicaciones de la Ley 70 de 1993, en cuanto a sus beneficios se refiere, se haga un poco más sencillo establecer qué tipo de recursos le fueron asignados a sus poblaciones afro, hacia donde se direccionaron, así como los resultados logrados con ellos.

Para el caso del departamento del Chocó, la situación es totalmente diferente, pues este, dentro del contexto de la Región Pacífica Colombiana, con sus 47.000 km² aproximadamente (equivalente al 4% del total de la extensión del país), presenta al menos dos características especiales que lo diferencian de los otros tres antes mencionados; son ellas: a) el hecho de que más del 90% de su población sea afrodescendiente y; b) la mayoría de sus poblaciones están enclavadas en las riberas de los ríos.

Lo anterior implica entonces, que de los 31 Municipios que conforman el departamento, más del 97% de ellos son ribereños; por lo tanto al hablar de la Ley 70 de 1993, y al hacer el análisis tanto de las inversiones como de sus resultados(productos de la misma) debe tenerse en cuenta que sus efectos deben involucrar y afectar a todo el territorio departamental, antes que a un grupo marginal de comunidades negras, ya que este departamento (a deferencias de cualquier otro) por su misma composición poblacional debe ser considerado como una sola comunidad negra.

Como quiera que el objetivo de este análisis es el de medir el impacto producido por la aplicación de la Ley 70 de 1993 en el departamento del Chocó, se hace necesario entonces ubicar tres momentos fundamentales a partir de los cuales se facilite la comprensión del mismo; el primero de ellos está determinado por sus condiciones sociales y económicas antes de la aplicación de la Ley; el segundo a partir de su aplicación y; el tercero comprende las proyecciones de futuras inversiones y planes de desarrollo para el mismo.

4.2 EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ ANTES DE LA LEY 70 DE 1993

Antes que todo es oportuno dejar en claro que el diagnóstico que aquí se maneja está determinado por aproximaciones, lo que tiene su razón de ser en las enormes dificultades que se presentan al interior de las mismas entidades del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel departamental determinadas por la escasez del recurso tanto humano como técnico, lo que ha impedido disponer de estudios completos que permitan la focalización, la cuantificación y el diagnóstico de la situación por la que ha venido atravesando no solo el departamento del Chocó, sino toda la Región Pacífica desde siempre. Por esta razón y para efectos de este apartado se ha tomado

como referente el diagnóstico presentado por el gobierno nacional en la exposición de motivos de la Ley 70, el cual está expresado de forma general para toda la Región Pacífica y se ha reafirmado con el diagnóstico suministrado por la gobernación del departamento del Chocó a través de su Secretaría de Planeación, según el cual, este Departamento presentaba una situación mucho más difícil en relación a las cifras generales presentadas en la exposición de motivos, es decir, su tasa de crecimiento poblacional era del 2%; una alta mortalidad infantil superior a los 110 niños por cada 1.000 nacidos; las condiciones sanitarias presentaban una cobertura del 2.6%; acueducto 3.2%, alcantarillado 2.6% y aseo 2.3%; la cobertura de servicios presentaba uno de los niveles más bajos, es decir, menos de 1.2 médicos, 0,1 odontólogos y 0,3 enfermeras por cada 10.000 habitantes; la tasa de escolarización era del 7% en primaria y del 4.2% en secundaria⁵³.

La infraestructura en vías de comunicación era deficiente, ya que en cuanto a vías de acceso a este departamento solo se contaba con la carretera Medellín – Quibdó, la cual se encontraba pavimentada hasta el municipio de Bolívar (Antioquia) y la vía Tadó – Santa Cecilia – Pereira, pavimentada justamente hasta Santa Cecilia.

Respecto de las vías aéreas, solamente tres poblaciones contaban con aeropuerto para aeronaves pequeñas; eran las poblaciones de Quibdó, Condoto y Bahía Solano. Estas aeronaves cubrían las rutas desde Bogotá, Medellín y Cali hasta las tres poblaciones antes mencionadas⁵⁴.

Por su parte, el DANE presentó para 1993 un documento estadístico en el cual se relacionan veinte (20) municipios del departamento del Chocó determinando su población, el número de personas con NBI, el porcentaje

⁵³ Diagnóstico sobre las condiciones sociales del Departamento. Informe Gobernación del Chocó. 1993. P. 1.

⁵⁴ *Ibíd.*

correspondiente, el número de personas en estado de miseria y su respectivo porcentaje. En términos globales las cifras fueron las siguientes:

Población Total	NBI	%	Miseria	%
369.362	291.138	78.82	144.121	39.0

* Ver Anexo. Estadísticas sociales.

Al discriminar las anteriores cifras por municipios, se encuentra que 15 de ellos presentan un NBI superior al 60%, llegando inclusive al 98.7%; en cuanto al nivel de miseria 13 de los 20 municipios presentan un índice superior al 35% llegando hasta el 66.2%. (DANE, estadísticas sociales 1993)

Frente a este desolador panorama, el Gobierno Nacional presentó en la exposición de Motivos de la Ley 70 de 1993, unas cifras de inversión económica en el departamento, las cuales tenían como propósito generar un desarrollo sostenido, e integrar este al resto del país en igualdad de condiciones. Para ello, se propuso invertir la suma de \$82.838 millones en el periodo comprendido entre 1992 y 1994, distribuidos de la siguiente manera:

SECTOR	MILLONES DE PESOS
Saneamiento	10.120
Vivienda	1.785
Energía	11.456
Transporte	7.550
Telecomunicaciones	1.260
Ambiental	27.846
Salud	18.496
Educación	4.325
TOTAL	82.838 (3)

Sin embargo, al finalizar 1994 las condiciones materiales del departamento continuaban iguales, las inversiones proyectadas no se llevaron a cabo, fundamentalmente porque a pesar de estar aprobada la Ley, no se había dictado un solo decreto reglamentario que permitiera su desarrollo.

4.3 EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 70

Aprobada la Ley, se crea entonces la necesidad y oportunidad de su aplicación, y para tal fin se expiden los decretos reglamentarios 1745 de 1995 y 2248 de 1995.

Mediante la aplicación de estos dos decretos se han creado a lo largo y ancho de todo el departamento del Chocó un total de 43 consejos comunitarios y 41 Organizaciones de Base. Igualmente, mediante el procedimiento de titulación colectiva se han entregado 19 títulos colectivos que comprenden un total de 591.908 hectáreas que benefician a un total de 2.558 familias⁵⁵. (Ver Anexos)

Así las cosas, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que en lo relacionado con organización de los consejos comunitarios y la titulación colectiva, la norma ha dado sus frutos.

Respecto de las inversiones se tiene que, si bien es cierto que el gobierno nacional presentó en la exposición de motivos de la Ley una proyección de futuras inversiones en la Región Pacífica para desarrollarse entre 1992 y 1994, que la Ley fue aprobada en 1993, y que varios de sus decretos

⁵⁵ Oficina Asuntos para las Comunidades Negras. Ministerio del Interior. República de Colombia. 2003. P. 4.

reglamentarios fueron expedidos durante la vigencia de 1994, es adecuado mencionar que las inversiones reales como producto del desarrollo y aplicación de la Ley 70, solo vienen a presentarse en forma ordenada a partir de 1997, fecha en la cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Consejería para la Política Social y la Comisión Consultiva de Alto Nivel aprobaron la versión del documento CONPES 2909 del 26 de Febrero de 1997, denominado **“Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento Étnico de las Comunidades Negras”**⁵⁶.

Este documento determina las áreas en las cuales se van a realizar las inversiones de manera prioritaria, así:

Seguridad social.

Agua potable y saneamiento básico.

Vivienda.

Infraestructura.

Comunidades negras urbanas.

Establece el documento que “lo relacionado con infraestructura se desarrollará mediante el Fondo de Cofinanciación, a través del cual se adelantarán la creación, adecuación y mejoramiento de las vías de comunicación y de redes de energía”⁵⁷.

⁵⁶ Documento CONPES 2909 de 1997.

⁵⁷ *Ibíd.* P. 14.

Respecto de la forma de su financiación establece que “las estrategias y acciones señaladas se financiarán a través de las inversiones realizadas por las entidades del orden nacional, recursos canalizados a través del sistema de cofinanciación, situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y los demás planes, programas y proyectos de carácter nacional y regionales”⁵⁸.

En el punto 3 de las recomendaciones del mismo documento el DNP, la Consejería para la Participación Social y la Comisión Consultiva de Alto Nivel, le recomiendan al CONPES “Solicitar al Plan Pacífico, a los CORPES de la Costa Atlántica, de Occidente y Centro - Oriente, y a las demás entidades con responsabilidades en el tema, en coordinación con el Comité de Coordinación y Seguimiento preparar un programa para adelantar las actividades de desarrollo institucional y participación ciudadana señaladas en este documento”⁵⁹.

De acuerdo a lo anterior, es el documento CONPES 2909 del 26 de febrero de 1997, el punto de partida para las inversiones y desarrollo de los proyectos que tiene que ver con Comunidades Negras en el departamento del Chocó.

En consideración ha preceptuado en ese documento CONPES y para adecuarse a él, el programa Plan Pacífico presentó unas estadísticas de inversión en 9 departamentos realizadas desde 1995 hasta 1998 en las que el departamento del Chocó participó con las siguientes cifras, determinadas por sector y por año:

⁵⁸ Ibid. P. 15.

⁵⁹ Ibid. P. 16.

SECTOR	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Agropec.	2.268.258	1.535.248	5.888.830	4.166.599	13.858.941
Infraestr.	35.956.145	22.635.654	28.453.647	17.252.042	104.297.491
Justicia	831.338	194.381	1.249.002	1.320.000	3.594.721
Med. Amb.	3.379.083	2.155.679	2.787.116	2.363.270	10.685.148
Otras Inv.	68.412	139.356	20.000	227.768
Social	30.128.515	24.973.835	37.026.314	61.969.565	154.098.264
TOTAL	72.631.751	51.494.797	75.544.265	87.091.476	286.762.333*

*Inversión real

Para el periodo comprendido entre 1999 y 2002 se proyectó un aumento en el rubro de inversión del 2% por año para cada sector, cuyo resultado se puede ver en el siguiente cuadro:

SECTOR	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Agropec.	4.249.931	4.334.930	4.421.628	4.510.061	17.516.550
Infraestr.	17.597.083	17.949.025	18.308.005	18.674.165	72.528.278
Justicia	1.346.400	1.373.328	1.400.795	1.428.810	5.549.333
Med. Amb.	2.410.536	2.458.747	2.507.922	2.558.080	9.935.285
Otras Inv.	20.400	20.808	21.224	21.648	84.081
Social	63.208.956	64.473.135	65.762.598	67.077.850	260.522.539
TOTAL	88.833.306	90.609.973	92.422.172	94.270.614	366.136.065*

*Inversión proyectada con incremento del 2% cada año.

Estas cifras de \$286.762.333 millones de pesos para el departamento del Chocó, resultan irrisorias si se compara con las invertidas a través del mismo Plan Pacífico solo durante periodo 95 - 98 en departamentos como el valle con \$2.467.421.307 millones; Cauca con \$645.143.004 millones; o Nariño con \$675.131.857 (para mencionar solo a los 4 departamentos que conforman la Región Pacífica), pues la verdad es que de los 9 departamentos donde hubo inversión de esta naturaleza las dos más bajas fueron las del Chocó con la cifra antes mencionada y la de San Andrés con \$ 83'570.364 millones de pesos. Hecho contradictorio este, pues si se tiene en cuenta que el propósito es crear unas condiciones de desarrollo económico y social para la zona más deprimida del país como es el departamento del Chocó, se supone entonces que el mayor presupuesto de inversión le debe corresponder a este.

Con fecha 4 de junio de 2002, el Departamento Nacional de Planeación DNP, publica la versión definitiva del documento CONPES 3169 denominado como "Política para la Población Afrocolombiana", el cual forma parte del Plan Nacional de Desarrollo "CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ", que comprende el periodo 1998 – 2002.

En dicho documento se diagnostica la situación de la población afrocolombiana, sobre todo la del departamento del Chocó, expresando que esta se "encuentra marginada de los beneficios de desarrollo, con un bajo nivel de vida, expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, discriminación, debilidad de su capital humano y fragmentación de su tejido social, siendo su estado, uno de los más críticos de la totalidad de la población colombiana"⁶⁰.

⁶⁰ Documento CONPES 3169. P. 4.

Según el documento, las estadísticas señalan elevados porcentajes de analfabetismo, deserción e inequidad en el acceso al servicio educativo. En materia de salud se calcula que la tasa de mortalidad infantil está entre el 10% y el 50% superior al promedio nacional.

En lo institucional las entidades territoriales registran un alto índice de burocratización, presentan bajos resultados en la gestión, administración y ejecución de planes. Los bajos resultados – explica el documento – se deben en parte a la falta de capacidad técnica, causada por el bajo nivel de profesionalización, falta de estabilidad y cualificación de los funcionarios de la administración⁶¹.

Este diagnóstico es similar al emitido en 1993, lo que indica que aún en el 2002, 9 años después de aprobada la 70 de 1993, la situación para el departamento del Chocó no ha mejorado significativamente.

Igualmente se relacionan en este documento los recursos de inversión destinados al departamento del Chocó, haciendo una comparación entre los indicadores promedios nacionales y los de este por ser la entidad territorial con mayoría de población negra de todas las otras de la Cuenca del Pacífico; así se tiene la siguiente situación:

Por concepto de recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación – PGN – para las vigencias 1998 – 2002, el departamento del Chocó recibió la suma de **\$ 253.400 millones**, lo que equivale al 0.89% del total nacional que ascendió a \$28.450 billones⁶².

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid. P. 5.

Parte de estos recursos fueron invertidos así:

Mejoramiento y mantenimiento carretera Quibdó – Yuto - Santa Cecilia
\$28.200 millones.

Mejoramiento y mantenimiento malla vial Departamento del Chocó
\$2.850 millones.

Construcción y pavimentación de la carretera Asia – Apia - Pueblo Rico - Santa Cecilia - Tadó - Las Animas – Quibdó - La Virginia - Apia
\$ 2.000 millones.

Infraestructura Aeroportuaria \$530 millones.

Telecomunicaciones \$3.200 millones.

Educación, Universidad Tecnológica de Chocó \$690 millones.

Centro Multisectorial de Quibdó del SENA \$3.500.

ICBF, financiación del Programa de Asistencia a la Niñez y a la Familia \$ 13.000 millones.

Salud, Ampliación y Renovación de la afiliación del Régimen Subsidiado \$39.900 millones.

Mejoramiento de la Red de Urgencias \$11.500 millones.

Mejoramiento, fortalecimiento y ajuste en la gestión de las Instituciones Públicas de Servicios de Salud de II y III nivel \$ 2.000 millones⁶³.

Por otra parte la Comisión Nacional de Regalías aprobó a los municipios que conforman la Cuenca del Pacífico \$42.300 millones, cifra esta que equivale al 6% de total nacional, de los cuales al departamento del Chocó le correspondieron **\$19.400 millones**, equivalentes al 46% de lo aprobado y a un 3% del total nacional⁶⁴.

Al totalizar las sumas de inversión en el departamento del Chocó a través de los diferentes organismos, como el Presupuesto General de la Nación (PGN), la Red de Apoyo Social-FIP-, Comisión Nacional de Regalías, Plan Pacífico, etc, se encuentra que para la vigencia 1995 - 2002, estas ascendieron a \$273.086'762.333. Vista así, la cifra anterior podría llegar a ser muy significativa en otro espacio y bajo otras circunstancias, sin embargo para un departamento que como el Chocó presenta los más bajos índices de calidad de vida (28%), en donde la proporción de NBI es de más de 82% y en donde la capacidad de gestión, administración y ejecución de planes es casi nula, esta cifra queda reducida a su mínima expresión.

⁶³ Ibid. P. 7.

⁶⁴ Ibid.

5. PROYECCIÓN DE INVERSIONES FUTURAS EN EL DEPARTAMENTO POR EFECTOS DE LA LEY 70 DE 1993

De acuerdo al Art. 6° de la Ley 812 del 26 de Junio de 2003, o Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, para este periodo se proyecta una inversión de recursos a través del rubro de inversiones regionales en los que al departamento del Chocó le corresponde la suma de : \$25.495 millones.

Las otras sumas para inversiones en programas como Plan Pacifico, asignaciones a través del PGN y de Regalías, están por definir ya que hasta el momento no se ha elaborado el documento CONPES respectivo, mediante el cual se aprueben dichas inversiones.

6. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

Al hacer un balance de la aplicación de la ley 70 de 1993 en el departamento del Chocó, desde el momento de su aprobación hasta el presente, es decir, en los 10 años de su vigencia, se encuentra que este no es muy alentador.

Las inversiones hechas en el departamento por efectos de la ley, entre 1995 y el año 2002 (aún con la proyección de incremento del 2% sobre el rubro de cada año entre 1999 y 2002), son insignificantes si se compara con las inversiones realizadas en departamentos como el Valle de Cauca, y si se tiene en cuenta el grado de pobreza en que encuentra sumido el territorio chocoano.

Respecto de los recursos que se invierten en ciertos proyectos, no existe forma de controlar su dirección y ejecución apropiada, debido a que dentro de los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo no ha existido un rubro específico de presupuesto para inversión por efectos de la ley 70 de 1993, parecido al asignado a todos los departamentos. Así la Contraloría podría vigilar que dicho presupuesto se ejecute en su totalidad. Desafortunadamente, la mayoría de estos proyectos son manejados por diferentes entidades, lo que hace más difícil hacerles un seguimiento efectivo a los mismos.

Otro aspecto que empobrece el balance, es el hecho de que el departamento del Chocó es un departamento no productivo, debido en parte, a la escasez de material humano formado profesionalmente en la diferentes labores productivas, lo que obliga a que el mayor proveedor de empleo sea el Estado en su ámbito departamental y municipal.

En síntesis, se puede afirmar que 10 años después de su entrada en vigencia, la ley 70 de 1993 no ha cumplido su cometido. Debido a factores como la falta de implementación y desarrollo de articulados; la falta de control en la ejecución de los escasos proyectos que se llevan a cabo, y el hecho de no direccionar los recursos adecuados a la formación de profesionales en los diferentes campos, para que en un futuro puedan gerenciar proyectos de desarrollo que beneficien no solamente al departamento del Chocó, sino a toda la población afrocolombiana y consecuentemente al país.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, a esta Ley no se la puede descalificar de forma rotunda, ya que a futuro promete ser un importante instrumento, mediante el cual la población afrocolombiana puede encontrar el camino adecuado para lograr un verdadero desarrollo económico y social. Se necesita eso sí, una interpretación, desarrollo e implementación de todo su articulado, así como la firme decisión del gobierno para concentrar en un solo ente de dirección todo lo relacionado con el desarrollo de la misma; con el trámite, aprobación y ejecución de todos los proyectos que tengan que ver con la población afrocolombiana, derivados de esta ley, lo que permitiría evitar la dispersión en el manejo de los recursos, y también permitiéndole a los organismos de control ejercer su función fiscalizadora, la cual, en este momento no se ejerce.

7. CONCLUSIONES

La Ley 70 de 1993, fue aprobada por el Congreso de la República mediante proyecto presentado por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 55 transitorio de la Constitución Política de 1991. Establece esta Ley en su Art. 1°, que su objeto es el de reconocer 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. Además tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de su identidad cultural y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizarles condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad Colombiana.

En desarrollo de la misma, se han dictado varios Decretos Reglamentarios entre los cuales se destacan el Decreto 1745 de 1995 y el Decreto 2248 del mismo año. El primero de ellos reglamenta los Consejos Comunitarios y lo relacionado con la titulación colectiva. El segundo por su parte, se encarga de la reglamentación de procedimiento para el funcionamiento de las Organizaciones de Base; las Comisiones Consultivas Departamentales, Regionales y del Distrito Capital y; la Comisión Consultiva de Alto nivel.

A través de las posibilidades que ofrece la Ley 70 de 1993, las grandes ciudades del país se han convertido en los centros más importantes de las organizaciones de comunidades negras, las cuales aunque no pueden acceder a la titulación colectiva, sí pueden

aprovechar los espacios que les brindan normas como la Ley 99 de 1993, la Ley 115 de 1994 y la Ley 152 del mismo año, así como los diferentes programas que desarrollan las autoridades locales.

En aplicación de los decretos anteriores, en el periodo comprendido entre 1995 y 2003, en el Departamento del Chocó se han creado 41 Organizaciones de Base y 43 Consejos Comunitarios; igualmente se han entregado 19 Títulos Colectivos que comprenden 591.908 hectáreas beneficiando a 2558 familias. De esta forma se da plena aplicación a la norma en lo que a la titulación colectiva se refiere.

En la búsqueda de mecanismos que permitan lograr el desarrollo económico y social para las Comunidades Negras del Departamento del Chocó, el Gobierno Nacional, a través de diferentes planes y programas, ha realizado en este departamento algunas inversiones por un valor aproximado a los 400 mil millones de pesos entre 1995 y el 2002. Cifra esta, que resulta insignificante si se tiene en cuenta que el Departamento del Chocó está determinado como el más pobre de Colombia, presentando los índices más altos de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI - (más del 82%); así como los índices más bajos de Calidad de Vida (menos del 27%); un déficit presupuestal crónico; una capacidad de gestión y administración muy baja; la cobertura de servicios públicos es casi inexistente y la de salud es demasiado baja.

Las condiciones sociales y económicas del Departamento del Chocó en la actualidad son casi similares a las de 1993, por lo que se considera que en este aspecto las pequeñas inversiones hechas por el Estado no han rendido los frutos que se requieren, quizá porque parte de ellas no han sido dirigidas a áreas determinantes como la de

formación y creación de conocimiento profesional en aquellos frentes que puedan generar verdadero desarrollo.

Si bien es cierto que la Ley 70 de 1993 no ha generado cambios importantes para las comunidades negras desde la perspectiva del desarrollo económico y social, sí es dable aceptar que esta en un futuro no lejano y con la implementación adecuada, se puede convertir en un instrumento muy importante para las mismas.

8. RECOMENDACIONES

Modificar la Ley en aquellos aspectos que limitan la posibilidad de desarrollar proyectos semi-industriales e industriales, invirtiendo las prioridades, ya que cualquier grupo social que pretenda un desarrollo económico sostenido debe crear excedentes de producción para ser comercializados. Y, lo cierto es que las prácticas tradicionales de producción que se han desarrollado en el Departamento del Chocó y en general en la Costa Pacífica no permiten la producción de estos excedentes.

Se debe modificar la Ley en relación al concepto mediante el cual el medio ambiente, no solo del departamento del Chocó sino de toda la Región Pacífica, debe permanecer inalterable, pues, es materialmente imposible que esta región logre un desarrollo sostenible sin sacrificar parte de su medio ambiente, sobre todo si se tiene en cuenta que una parte importante de los recursos que se explotan en el Chocó son no renovables, y que por ende su explotación debe afectar en gran medida parte del ecosistema. A no ser, que la pretensión sea la de que las comunidades negras sigan convertidas en guardabosques, sin alterar el ecosistema, en procura de su desarrollo económico y social.

Los proyectos de inversión tanto para el departamento del Chocó como para toda la Región Pacífica deben contener un alto componente dirigido a la formación de profesionales que queden capacitados para regir los destinos sociales, económicos y políticos de su región, tanto desde el sector público como del sector privado.

Las autoridades de los territorios diferentes a la Región Pacífica en donde se encuentren asentadas comunidades negras, deben brindarle a estas las facilidades para acceder a las posiciones de que hablan las Leyes 99 de 1993, 114 y 152 de 1994.

Las organizaciones de comunidades negras que se encuentren radicadas en los territorios del punto anterior, deben propender por aunar esfuerzos hacia una causa común, la cual debe ser el bienestar de todas ellas.

Finalmente, llamar la atención de la población afrocolombiana, para que entienda que esta ley aún con todos los defectos que tiene, sigue siendo un instrumento que puede abrir la puerta a una verdadera posibilidad de desarrollo económico y social. Se necesita eso sí, de la voluntad, de la disposición y el compromiso de cada uno para contribuir a que esta produzca los frutos esperados. La ley 70 de 1993 no debe ser indiferente para ningún afrocolombiano sin importar el nivel social en cual se desenvuelva o pertenezca.

BIBLIOGRAFÍA

AROCHA, Jaime. Los Negros y la nueva Constitución de 1991. En: América Negra # 3. Bogotá. 1992.

BOLÍVAR, Ingrid Johanna. Ciudadanía multicultural y creación de un espacio público. En: Formación de Investigadores. Compilación de Elsy Bonilla. Bogotá: TM y Colciencias. 1998.

Constitución Política de la República de Colombia. 1991.

Decreto 1745 de 1995. República de Colombia.

Decreto 2248 de 1995. República de Colombia.

Diagnóstico sobre las condiciones sociales del Departamento. Informe Gobernación del Chocó. 1993.

Documento CONPES 2909 de 1997.

Documento CONPES 3169 de 2002. Políticas para la población afrocolombiana.

Exposición de motivos: Ley 70 de 1993. En: Gaceta del Congreso de la República de Colombia. Bogotá. 1993. P. 7.

FALS BORDA, Orlando. Soberanía popular y democracia en Colombia. 1996.

HABERMAS, 1992; HERRERA, 1997. En: BOLÍVAR, 1998: 118.

KYMLICKA, 119:42. En: Bolívar, 1998: 118.

Ley 70 de 1993. República de Colombia.

Ley 99 de 1993. República de Colombia.

Ley 114 de 1994. República de Colombia.

Ley 152 de 1994. República de Colombia.

O'DONNELL. 1995. P. 308. En: Bolívar. 1998.

Oficina Asuntos para las Comunidades Negras. Ministerio del Interior.
República de Colombia. 2003.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Temis:
Bogotá. 1997.

ANEXOS

ANEXO 1. ESTADÍSTICAS SOCIALES DEL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ – DANE 1993

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	Pob. Ajustada 1993	NBI	%	MISERIA	%	AREA SOCIOCULTURAL
CHOCO	QUIBDO	119.261	96.005	80,5	41.861	35,1	CHOCO
CHOCO	ACANDI	11.852	8.083	68,2	5.227	44,1	CHOCO
CHOCO	ALTO BAUDO	14.166	13.981	98,7	9.378	66,2	CHOCO
CHOCO	BAGADO	12.820	7.871	61,4	2.987	23,3	CHOCO
CHOCO	BAHIA SOLANO	8.135	3.157	38,8	1.025	12,6	CHOCO
CHOCO	BAJO BAUDO	20.701	16.333	78,9	8.840	42,7	CHOCO
CHOCO	LITORAL DE SAN JUAN (DOCORDO)	4.923	4.052	82,3	2.319	47,1	CHOCO
CHOCO	BOJAYA	8.258	6.408	77,6	3.245	39,3	CHOCO
CHOCO	CONDOTO	19.577	17.286	88,3	7.459	38,1	CHOCO
CHOCO	EL CARMEN	6.981	2.771	39,7	907	13,0	CHOCO
CHOCO	ITSMINA	34.911	27.859	79,8	12.149	34,8	CHOCO
CHOCO	JURADO	3.420	1.820	53,2	708	20,7	CHOCO
CHOCO	LLORO	9.583	8.817	92,0	4.686	48,9	CHOCO
CHOCO	NOVITA	9.357	5.174	55,3	1.609	17,2	CHOCO
CHOCO	NUQUI	5.394	3.021	56,0	1.203	22,3	CHOCO
CHOCO	RIOSUCIO	33.141	31.318	94,5	21.144	63,8	CHOCO
CHOCO	SN JSE DL PALMAR	6.894	4.839	70,2	2.599	37,7	CHOCO
CHOCO	SIPI	2.581	2.475	95,9	1.486	57,6	CHOCO
CHOCO	TADO	23.978	19.998	83,4	8.440	35,2	CHOCO
CHOCO	UNGÍA	13.429	9.870	73,5	6.849	51,0	CHOCO
TOTAL NACIONAL		37.664.710	11.492.474	35,8	4.781.283	14,9	NACIONAL
TOTAL MUNICIPIOS CON COM. NEGRAS		4.846.327	2.574.418	53,1	1.269.695	26,2	COMUNIDADES NEGRAS

ANEXO 2. TÍTULOS ADJUDICADOS A LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ EN EL AÑO 2000

REPÚBLICA DE COLOMBIA									
INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA									
PROGRAMA NACIONAL DE ATENCIÓN A COMUNIDADES NEGRAS									
TÍTULOS COLECTIVOS ADJUDICADOS A LAS COMUNIDADES NEGRAS									
Ley 70 de 1.993 - Decreto Reglamentario 1745 de 1.995									
No.	Título Colectivo	Área Hectáreas - M2	Depto	Municipio	Com Benf	Número Flías.	Personas	Resolución Nro.	Fecha
1	Consejo Comunitario de Mayorquín y Papayal.	19.060,0000	Valle del Cauca	Buenaventura	7	267	1.290	2535	24-nov-99
2	Consejo Comunitario Veredas Unidas.	13.170,0000	Nariño	Tumaco	3	229	1.322	2534	24-nov-99
3	Consejo Comunitario La Amistad	17.655,0000	Nariño	Maguín Payán	2	86	491	02800	22-nov-00
4	Consejo Comunitario del Río Salaquí	57.914,0000	Chocó	Riosucio	12	453	2.420	02802	22-nov-00
5	Consejo Comunitario del Río Quiparadó	28.156,0000	Chocó	Riosucio	5	48	804	02798	22-nov-00
6	Consejo Comunitario La Larga	107.064,0000	Chocó	Riosucio	5	164	754	02805	22-nov-00
7	Consejo Comunitario del Río Domingodó	38.987,0000	Chocó	Riosucio	5	137	784	02803	22-nov-00
8	Consejo Comunitario Curvaradó	46.084,0000	Chocó	Riosucio	14	80	2415	02809	22-nov-00
9	Consejo Comunitario del río Jiguamiandó	54.973,0000	Chocó	Riosucio	10	342	1839	02801	22-nov-00
10	Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla	48.971,0000	Chocó	Riosucio	2	62	355	02804	22-nov-00
11	Consejo Comunitario de Santa Rosa de Limón	33.908,0000	Chocó	Riosucio	2	137	617	02808	22-nov-00
12	Consejo Comunitario del Río Montaña	25.005,0000	Chocó	Riosucio	2	63	428	02807	22-nov-00
13	Consejo Comunitario de Turriquitadó	9.406,0000	Chocó	Riosucio	1	93	93	02799	22-nov-00
14	Consejo Comunitario de La Grande	13.455,0000	Chocó	Riosucio	1	37	347	02806	22-nov-00
15	Consejo Comunitario de Truando Medio	35.992,0000	Chocó	Riosucio	1	45	208	03366	21-dic-00
16	Consejo Comunitario San Agustín de Terrón	16.852,3200	Chocó	Bajo Baudó	5	115	689	03369	21-dic-00
17	Consejo Comunitario de Pilizá	18.329,4900	Chocó	Bajo Baudó	3	116	579	03367	21-dic-00
18	Consejo Comunitario de San Andrés de Usaragá	13.060,1000	Chocó	Bajo Baudó	4	54	174	03368	21-dic-00
19	Consejo Comunitario Sanguianga	33.432,0000	Nariño	Olaya Herrera	24	684	3.501		
20	Consejo Comunitario Satinga	24.768,0000	Nariño	Olaya Herrera	18	672	2.420		
21	Consejo Comunitario de Conconsta	73.033,6039	Chocó	Bajo Baudó	18	829	4743		
	Totales :	21 Títulos			144	4.713	26.273		

ANEXO 3. TÍTULOS PENDIENTES POR ENTREGAR A LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ EN EL AÑO 2001

No.	Interesado	Area - Has.	No. Fijas	Veredas	Municipio	Departamento	EJECUTADO	% EJECUCION	ACT. PENDIENTE
REGIONAL CHOCÓ									
18	Consejo Comunitario de Concosta	73.338	580	18	Bajo Baudó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	90%	Concepto Comisión Técnica
19	Consejo Comunitario de Sivirú	10.000	84	1	Alto Baudó	Chocó	Visita Técnica	50%	Levantamiento Topográfico y Concertaciones
20	ACABA	186.711	2.380	65	Alto, Medio y Bajo Baudó.	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	90%	Concepto Comisión Técnica
21	ACADESAN	300.000	2.043	60	Istmina - litoral del San Juan	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Revisión y Socialización plano
22	ASOCASAN - TADO	100.000	4.300	60	Tadó y Unión Panamericana	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Revisión y Socialización plano
23	Consejo Comunitario de Casimiro	680	35	1	Quibdó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	80%	Concertación con ACIA
24	Consejo Comunitario de Pizarro	7.500	112	1	Alto Baudó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	90%	Concepto Comisión Técnica
25	Consejo Comunitario Mayor del Alto Atrato OPOCA	152.000	2.316	54	Lloró y Bagadó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
26	Consejo Comunitario de Pavasa	10.000	32	1	Bajo Baudó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
27	JURADO	20.000	57	3	Juradó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Revisión y Socialización plano
28	Consejo Comunitario de Cértégui	10.000	38	2	Cértégui	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
29	Consejo Comunitario Unión Panamericana	35.000	290	3	Unión Panamericana	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
30	APSISAN	35.000	280	7	Cantó de San Pablo	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	80%	Revisión y Socialización plano
31	ASOCAMESAN	44.000	358	18	Istmina -Medio San Juan	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	80%	Revisión y Socialización plano
32	Consejo Comunitario de Nóvita (TAMANA)	85.000	273	22	Nóvita	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	80%	Revisión y Socialización plano
33	Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Condoto	50.000	328	17	Codoto - Iro	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico y Plano	80%	Revisión y Socialización plano
34	Consejo Comunitario Los Delfines	28.000	127	5	Nuquí- Bahía Solano	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
35	Consejo Comunitario de Virudó (Baudó)	15.000	87	1	Bajo Baudó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
36	Consejo Comunitario Cueva (Baudó)	12.000	54	1	Bajo Baudó	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
37	Consejo Comunitario de Cupica	15.000	78	4	Bahía Solano	Chocó	Visita técnica, levantamiento topográfico	80%	Elaboración Plano
Subtotal Chocó		1.189.229	13.852	344					

**ANEXO 4. INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL PARA LOS PRINCIPALES
DEPARTAMENTOS CONPES 2909 DE 1997 – PROGRAMA PLAN
PACÍFICO * 1995 – 1998**

VALLE					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	135.225.704	96.595.051	68.300.542	10.630.370	310.751.689
Total INFRAESTRUCTURA	144.810.642	126.883.113	53.202.548	254.082.529	578.978.837
Total JUSTICIA	5.339.350	4.896.334	10.774.226	7.694.438	28.704.348
Total MEDIO AMBIENTE	30.166.897	4.778.704	21.773.565	36.669.887	93.389.059
Total OTRAS INVERSIONES	1.147.625	489.561	-	-	1.637.186
Total SOCIAL	208.798.226	292.828.596	724.677.861	227.655.440	1.453.960.188
Total general	525.488.444	526.471.359	878.728.742	536.732.664	2.467.421.307
SUCRE					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	29.089.529	17.562.765	24.668.719	9.624.415	80.945.445
Total INFRAESTRUCTURA	24.170.801	39.598.571	10.618.257	18.617.109	93.004.739
Total JUSTICIA	436.131	2.993.589	-	1.768.354	5.198.074
Total MEDIO AMBIENTE	3.610.827	2.772.980	1.686.931	1.305.486	9.376.227
Total OTRAS INVERSIONES	169.321	565.941	137.709	-	872.971
Total SOCIAL	42.389.389	43.511.148	573.142.932	75.899.628	734.943.141
Total general	99.865.998	107.004.994	610.254.548	107.214.992	924.340.597
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	163.598	84.920	200.783	582.323	1.031.627
Total INFRAESTRUCTURA	5.883.894	13.201.451	8.465.703	5.200.139	32.751.191
Total JUSTICIA	1.329.616	71.561	2.494.989	-	3.896.166
Total MEDIO AMBIENTE	2.211.300	2.057.330	3.802.391	3.656.759	11.727.782
Total OTRAS INVERSIONES	-	145.699	-	-	145.699
Total SOCIAL	6.532.071	6.240.630	7.206.468	14.038.702	34.017.899
Total general	16.120.479	21.801.591	22.170.334	23.477.923	83.570.364

CAUCA					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	22.454.391	13.349.247	21.285.988	11.367.387	68.457.022
Total INFRAESTRUCTURA	56.048.594	60.013.152	74.256.899	32.981.106	223.299.751
Total JUSTICIA	2.901.450	1.195.800	76.387	890.947	5.064.584
Total MEDIO AMBIENTE	9.869.100	7.989.944	6.055.987	5.533.193	29.448.225
Total OTRAS INVERSIONES	82.203	741.791	109.461	-	933.455
Total SOCIAL	72.732.924	67.125.904	67.831.914	110.249.170	317.939.966
Total general	164.088.662	150.415.838	169.616.636	161.021.803	645.143.003
CHOCÓ					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	2.268.258	1.535.248	5.888.830	4.166.599	13.858.941
Total INFRAESTRUCTURA	35.956.145	22.635.654	28.453.647	17.252.042	104.297.491
Total JUSTICIA	831.338	194.381	1.249.002	1.320.000	3.594.721
Total MEDIO AMBIENTE	3.379.083	2.155.679	2.787.116	2.363.270	10.685.148
Total OTRAS INV	68.412	-	139.356	20.000	227.768
Total SOCIAL	30.128.515	24.973.835	37.026.314	61.969.565	154.098.264
Total general	72.631.751	51.494.797	75.544.265	87.091.476	286.762.333
CÓRDOBA					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	128.209.195	83.814.353	76.182.958	10.714.493	298.921.013
Total INFRAESTRUCTURA	50.342.588	53.849.702	35.535.078	31.856.261	171.583.633
Total JUSTICIA	1.626.212	2.090.269	1.613.152	60.000	5.389.633
Total MEDIO AMBIENTE	848.318	935.719	925.749	4.990.738	7.700.525
Total OTRAS INVERSIONES	368.573	238.870	82.390	5.136.000	5.825.833
Total SOCIAL	75.074.626	74.965.504	104.148.557	132.965.712	387.154.449
Total general	256.469.512	215.894.417	218.487.884	185.723.204	876.575.086
NARIÑO					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	24.240.153	14.804.664	18.225.094	11.936.033	69.205.948
Total INFRAESTRUCTURA	40.937.471	61.752.486	30.237.702	54.922.687	187.850.347
Total JUSTICIA	669.651	3.014.640	2.841.012	3.515.291	10.040.594
Total MEDIO AMBIENTE	6.996.643	7.893.555	5.573.440	4.185.048	24.648.686
Total OTRAS INV	22.233	755.905	51.332	-	829.470
Total SOCIAL	57.823.217	65.314.150	103.563.344	155.856.055	382.556.812
Total general	130.689.368	153.535.400	160.491.924	230.415.114	675.131.857
ATLÁNTICO					

SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	25.003.294	35.513.733	24.540.436	9.338.671	94.396.152
Total INFRAESTRUCTURA	30.461.151	54.572.203	41.900.817	26.575.190	153.509.364
Total JUSTICIA	6.207.871	925.033	1.749.014	3.605.311	12.487.230
Total MEDIO AMBIENTE	2.786.660	6.531.322	6.913.708	10.592.611	26.824.310
Total OTRAS INVERSIONES	846.607	180.334	209.623	-	1.236.564
Total SOCIAL	123.971.556	127.977.453	123.419.228	150.720.905	526.089.201
Total general	189.277.139	225.700.078	198.732.826	200.832.688	814.542.821
BOLÍVAR					
SECTOR	1.995	1.996	1.997	1.998	TOTAL
Total AGROPECUARIO	47.158.307	26.321.119	22.589.363	11.758.347	107.827.153
Total INFRAESTRUCTURA	62.219.370	126.259.111	123.978.977	44.539.150	356.996.617
Total JUSTICIA	3.003.030	2.734.565	2.329.605	2.000.000	10.067.201
Total MEDIO AMBIENTE	5.947.604	13.578.043	3.882.429	13.463.245	36.871.322
Total OTRAS INVERSIONES	460.880	49.703	107.930	-	618.513
Total SOCIAL	71.233.219	80.681.526	119.514.763	151.065.727	422.495.293
Total general	190.022.410	249.624.067	272.403.067	222.826.469	934.876.099
Gran Total Departamentos.	1.644.653.763	1.701.942.541	2.606.430.226	1.755.336.333	7.708.363.467