

# Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al desarrollo social y a la economía solidaria

**Colômbia: Contribuição dos Conselhos Comunitários para o desenvolvimento social e a economia solidária**

**Colombia: Contribution of Community Councils to social development and solidarity economy**

## Nuby Dominga Mogollón

Nubis.mogollona@campusucc.edu.co

Abogada, magister en Economía Solidaria para el Desarrollo Territorial. Profesora Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia. Montería, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-4043-7891>

## Doris Edith Gómez Londoño

dorise.gomez@campusucc.edu.co

Socióloga, magister en Economía Solidaria para el Desarrollo Territorial. Profesora Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia. Montería, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0867-8792>

## Jhon William Pinedo López

jhon.pinedol@campusucc.edu.co

Economista, especialista en ordenamiento territorial, magister en cooperación al desarrollo, doctor en urbanismo, territorio y sostenibilidad, posdoctorado en gerencia pública y gobierno. Profesor de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Cooperativa de Colombia. Montería, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9742-4296>

Recibido: 16/01/2023 - Aceptado: 27/11/2023

**Resumen:** El presente artículo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios y sus aportes al desarrollo social y al fomento del sector de la economía solidaria. Para lograr dicho objetivo se recurrió al estudio de caso del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente CONCOSEFA, con el fin de verificar el cumplimiento efectivo de los beneficios establecidos por la Ley 70 de 1993. Entre los hallazgos más significativos se encontró que —a pesar de la claridad de la norma para delimitar la forma de acceso a la titularidad de la tierra— existen barreras de carácter burocrático y desconocimiento de los instrumentos legales para poder concretar esta prerrogativa legal. Una importante conclusión es que el desconocimiento del marco legal y jurídico por parte de los integrantes de los Consejos Comunitarios dificulta, no solo el logro de los beneficios otorgados por la Ley, sino los procesos asociativos y de economía solidaria, que realmente son los que pueden contribuir a un óptimo funcionamiento de dichos Consejos.

**Palabras clave:** Economía solidaria, afrodescendientes, Consejos Comunitarios

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar o funcionamento dos Conselhos Comunitários e suas contribuições para o desenvolvimento social e a promoção do setor da economia solidária. Para atingir esse objetivo, utilizou-se o estudo de caso do Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente CONCOSEFA, a fim de verificar o efetivo cumprimento dos benefícios estabelecidos pela Lei 70 de 1993. Entre as constatações mais significativas constatou-se que, apesar da clareza da norma para delimitar a forma de acesso à propriedade da terra, existem entraves burocráticos e desconhecimento dos instrumentos legais para poder especificar esta prerrogativa legal. Uma conclusão importante é que o desconhecimento do enquadramento legal e jurídico por parte dos membros dos Conselhos Comunitários dificulta não só a concretização dos benefícios concedidos pela Lei, mas também os processos associativos e de economia solidária, que são realmente aqueles que podem contribuir para o ótimo funcionamento dos referidos Conselhos.

**Palavras clave:** Economía solidária, afrodescendientes, Consejos Comunitários

**Abstract:** The objective of this article is to analyze the functioning of the Community Councils and their contributions to social development and the promotion of the solidarity economy sector. To achieve this objective, the case study of the Community Council Sower of the Afro-descendant Future CONCOSEFA was used, in order to verify the effective compliance of the benefits established by Law 70 of 1993. Among the most significant findings was found that, despite the clarity of the norm to delimit the form of access to land ownership, there are bureaucratic barriers and ignorance of the legal instruments to be able to specify this legal prerogative. An important conclusion is that the lack of knowledge of the legal and juridical framework on the part of the members of the Community Councils makes it difficult not only to achieve the benefits granted by the Law, but also the associative and solidarity economy processes, which are really the ones that can contribute to the optimal functioning of said Councils.

**Keywords:** Solidarity economy, Afro-descendants, Community Councils

## Introducción

Dentro de los procesos que van en consonancia con los principios de la igualdad y el respeto por las diferencias de las minorías étnicas, se crea la Ley 70 de 1993 que tiene como cimiento el principio fundamental de la cultura negra: la propiedad colectiva de la tierra. En ese orden de ideas, es indispensable dar una mirada al estudio de las asociaciones y agremiaciones que buscan conservar su acervo cultural e identidad, a través de las políticas públicas trazadas por el estado, ya que a ellos corresponde dentro de su actuar consuetudinario la conservación de los recursos naturales y propiedad territorial. Por lo tanto, los Consejos Comunitarios que se han conformado a nivel nacional mantienen la idea de que la población afro comparte una historia común y una cultura expresada en ciertas prácticas tradicionales de producción que constituyen hoy día un baluarte de principios de economía solidaria. Esto sirvió como base para definir

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

su carácter étnico y establecer sus derechos territoriales, sostenidos en su carácter colectivo y unitario basado en la cooperación y ayuda mutua.

Este artículo muestra resultados del proyecto de investigación denominado “Consejos comunitarios como herramienta generadora de desarrollo social: análisis del caso CONCOSEFA” desarrollado dentro de la maestría de Economía Solidaria para el desarrollo territorial, de la Universidad Cooperativa de Colombia. El tema abordado apunta además a la línea sociojurídica, socioeconómica y urbano regional del grupo de investigación GISOURBANO de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Montería, dentro de cuyos propósitos está el de brindar respuestas al desconocimiento y a los vacíos interpretativos que presentan los Consejos Comunitarios con respecto a la Ley 70 y sus prerrogativas.

Por tratarse de un trabajo de investigación exploratorio de carácter descriptivo no se presentan antecedentes de investigación similar en el contexto de estudio, razón por la cual el principal referente es la Ley 70 de 1993. Sin embargo, al recurrir a esta Ley se convierte también en un trabajo documental, que tal y como lo manifiesta Bernal (2006) consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, que tiene el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o un estado actual del conocimiento con respecto al tema objeto de estudio. De ahí la importancia de mirar la relación de este caso específico con una serie de experiencias desarrolladas tanto a nivel nacional como internacional que nutren el presente estudio, que justamente se propone describir una situación del Consejo Comunitario CONCOSEFA (Tamayo, 1999).

La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se presenta la descripción del problema y la justificación; en segundo lugar, se presenta el diseño metodológico; posteriormente se hace hincapié en los resultados más importantes, que incluyen limitantes y oportunidades; luego sigue la discusión de los resultados, y finalmente, se formulan las conclusiones.

## 1. Descripción del problema y justificación

La comunidad Afrodescendiente en Colombia ha sido reiteradamente marginada (Lamus, 2012). Esta marginación no es reciente, sino que viene desde los tiempos de la conquista y dominación española, cuando los esclavos traídos de África eran tratados como animales, desconociendo su calidad de personas y sometiendo su voluntad a la realización de trabajos forzados por parte de los españoles, quienes utilizaron su fuerza de trabajo para beneficio propio y también extendieron ese trato despótico a los pobladores originarios de nuestro territorio.

Muy a pesar del desarrollo social y los logros alcanzados en favor de la igualdad material de nuestro país, hoy día más de doscientos años después de la declaración de independencia nacional, siguen evidenciándose comportamientos discriminatorios hacia la población Afro. En respuesta, buscando equiparar las cargas internas, el Estado colombiano decidió otorgar una protección constitucional especial a dicha comunidad, estableciendo que las poblaciones minoritarias, indígenas o Afrodescendientes, cuenten con especial protección ante la Ley, generando un desarrollo legal significativo

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

en materia de protección de derechos y acceso a oportunidades con posterioridad a la Constitución de 1991.

Es por ello que el Estado colombiano ha realizado diversos esfuerzos desde el punto de vista jurídico para proveer garantías de acceso efectivo a los derechos de las comunidades minoritarias, pero aún cuando los mismos han brindado algunos frutos no han sido suficientes, pues es muy común encontrar una gran falta de satisfacción de necesidades en dichas poblaciones. Sin embargo, al igual que en toda Colombia, el departamento de Córdoba es un escenario de importantes transformaciones socioeconómicas, en el que se han modificado profundamente las formas de organización, producción y relaciones sociales.

Por lo anterior, resulta necesario tomar en consideración la importante reflexión que se encuentra contenida en las Memorias del Foro Social Mundial de la UNESCO, celebrado en enero de 2008, donde se dice que:

Ante las transformaciones sociales que vive el mundo hoy día, conducidas por la revolución tecnológica y la globalización económica, es imprescindible fomentar el desarrollo de espacios de intercambio de ideas para la reflexión crítica sobre la sociedad que deseamos construir y de elaboración de propuestas para la realización de valores tales como la solidaridad, la justicia, la paz y el respeto a los derechos humanos (UNESCO, 2008: 233).

De ahí que el Estado Colombiano, consciente de la necesidad de construir propuestas de solidaridad y justicia, decidió expedir un instrumento jurídico que respaldara los principios fundamentales de protección hacia las comunidades negras y su cultura. En ese sentido, a través de la Ley 70 de 1993 se consolidan bases importantes para el reconocimiento del acervo cultural de las poblaciones afrodescendientes del país, de la mano con el desarrollo social frente al fomento de la asociación y la iniciativa asociativa, haciendo que esta comunidad participe de las decisiones trascendentales para su territorio, concediéndoles una significativa autonomía sobre su cultura ancestral, tradiciones e historia.

El problema, sin embargo, radica en que durante los años 90 se incrementaron los actos violentos en la región cordobesa, desencadenando un número indeterminado de personas desplazadas y víctimas del conflicto armado, llevando esta situación a condiciones sociales y económica extremadamente críticas, que demandaron alternativas de empleos y fomento de prácticas asociativas y solidarias para la reactivación económica y reconciliación social.

Bajo esta perspectiva, los consejos comunitarios resultan ser una herramienta válida, segura y eficiente de generación de oportunidades y progreso para las comunidades Afro, basadas en relaciones de solidaridad y equidad, ya que —de acuerdo con Cardona (2017) y Herrera *et al.* (2017)— permiten el autorreconocimiento de las comunidades negras.

Este trabajo busca describir la situación de uno de los actores del sector de la economía solidaria, analizando el Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente – CONCOSEFA, determinando las ventajas de la Ley e identificando la dificultad de

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

acceso a los recursos que prevé la misma, buscando determinar si se constituyen o no en verdaderas herramientas de desarrollo social.

Es significativo anotar que en este artículo se define la economía social y solidaria como el espacio de la realidad económica integrado por formas organizativas de personas que buscan dar respuestas a sus demandas sociales, problemas y aspiraciones colectivas, que no han encontrado respuestas favorables por parte del Estado ni de las administraciones públicas locales (Chaves & Monzón, 2018).

## 2. Diseño metodológico

La investigación es de tipo descriptivo (Tamayo, 1999) presentando la situación actual del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente CONCOSEFA. Esta investigación no está orientada a comprobar explicaciones, ni probar determinadas hipótesis, ni hacer predicciones. No obstante, para el desarrollo del trabajo se utilizaron técnica documental y técnica de campo, que de acuerdo con lo expuesto por Hernández Sampieri & Mendoza Torres (2018), especifican las propiedades de las personas, grupos, comunidades, procesos o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis.

En cuanto a la técnica documental, se tuvo en cuenta la revisión de normas, estatutos, antecedentes y documentos de creación de la entidad; en la de campo se empleó la observación directa o participante y la entrevista estructurada, efectuada al representante legal del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente CONCOSEFA.

Las técnicas ya enunciadas, resultaron ser las más apropiadas por cuanto permitieron alcanzar los objetivos propuestos. Por una parte, la entrevista estructurada y, por la otra, la observación, con la ventaja de ser flexible y adaptable a las diferentes facetas que presenta este tipo de estudio. El objetivo central de la investigación se ha logrado a partir de la información obtenida por estos medios, su posterior sistematización y organización.

Específicamente en este desarrollo metodológico se efectuó la revisión de diferentes datos previamente constituidos, tales como investigaciones realizadas; bibliografía para enriquecer la teoría que respalda la investigación y para el logro de los objetivos propuestos. Dentro de esta bibliografía sobresale la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Por otra parte, el análisis del flujograma del procedimiento para formalizar legalmente un Consejo Comunitario permitió hacer un contraste normativo entre la realidad y lo establecido en los instrumentos legales, a partir del análisis de los formatos disponibles en el portal web del Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

El encuentro directo con las personas que hacen parte del Consejo Comunitario CONCOSEFA, facilitó el estudio del caso, puesto que proveyeron información de gran importancia para la consecución de los objetivos mediante entrevistas, que en consonancia con la técnica de campo y las técnicas documentales enunciadas anteriormente permitieron el análisis descriptivo de la información y la compilación de la misma para la obtención

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

de los resultados y su respectiva discusión. Cabe resaltar que, si bien no se efectuó un diseño experimental fue necesaria la descripción geográfica del campo de acción del Consejo Comunitario, por lo que se buscó la información relacionada con su ubicación espacial y el contexto donde desenvuelve su objeto social.

### 3. Limitantes y oportunidades del Consejo comunitario

Dentro del análisis descriptivo es importante determinar primeramente a qué limitantes y/u oportunidades se enfrenta el Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente de acuerdo a los parámetros y lineamientos establecidos en la Ley 70 de 1993 y cómo afronta el reto de adoptar los lineamientos establecidos por el Ministerio del Interior, que son importantes al momento de tomar una postura dinámica en el logro de los objetivos propuestos por el mismo consejo comunitario.

En cuanto a las limitantes identificadas, se pueden destacar aquellas asociadas al desconocimiento de los instrumentos legales por parte de los integrantes del Consejo Comunitario, lo cual obstaculiza maximizar el potencial de estas organizaciones como actores del sector de la economía solidaria y generadores de desarrollo social. Esto conlleva a que no se acceda a la tierra ni se disponga de un factor productivo importante para los procesos productivos colectivos y solidarios que contribuya a superar las formas tradicionales de explotación, los problemas de concentración de la tierra, la informalidad y el desempleo.<sup>1</sup>

Con respecto a las oportunidades, el interés del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente CONCOSEFA se centra en las actividades agroindustriales, fundamentalmente en el sector agroalimentario. Bajo esta perspectiva, es pertinente enfocar la transformación de la economía considerando el beneficio de quienes conforman el Consejo Comunitario para determinar los niveles básicos del proceso y así impactarlos de manera directa. En esencia, esto significa buscar un enfoque transversal en la incorporación de los principios de democratización económica.<sup>2</sup>

El Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente hace parte de uno de los primeros consejos comunitarios afrodescendientes fundados en la ciudad de Montería con asentamiento en la zona urbana pero con un amplio radio de injerencia y aplicación de sus fines a la zona rural, dado que la mayor parte de las comunidades afrodescendientes del municipio se encuentran segregadas tanto en la parte urbana como la rural. Así lo expresan sus estatutos en el Art. 5 Radio de Acción, Capítulo II: “Radio de acción básico en el Municipio de Montería y podrá establecer programas en cualquier lugar de este municipio, previo consentimiento de las autoridades locales o mediante convenio, acuerdos con entidades gubernamentales y no gubernamentales existentes en otra localidad”. Si bien es clara la reglamentación del Decreto 1745 de

<sup>1</sup> El desconocimiento sobre aspectos legales por parte de algunos integrantes del Consejo Comunitario CONCOSEFA fue revelado por Jorge Alberto Monterroza Díaz, representante legal de este Consejo, en entrevista realizada el 25 de noviembre de 2019, en la sede de la Universidad Cooperativa de Colombia de la ciudad de Montería.

<sup>2</sup> La información sobre las oportunidades que encuentran los miembros del Consejo en el sector agroalimentario fue suministrada por Jorge Alberto Monterroza Díaz el 25 de noviembre de 2019 en la sede de la Universidad Cooperativa de Colombia de la ciudad de Montería.

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

1995 respecto al Capítulo III de la ley analizada, su legalización está otorgada por Acta No. 001 de 17 de septiembre de 2013, autorizada por la Asamblea Constitutiva y posteriormente inscrita en la Cámara de Comercio de Montería, el 2 de Octubre de 2015, bajo el No. 00018645 del Libro I de las personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por medio del cual se da constancia de la constitución de la entidad denominada: “Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente del Municipio de Montería”.

Ahora bien, un conocimiento apropiado de la Ley y el acceso colectivo de estos consejos a la tierra facilita el trabajo productivo y colaborativo en el territorio, además de fomentar la economía social y solidaria. Como consecuencia, esto requiere un esfuerzo complementario, no solo de los integrantes de estos consejos, sino también de los gestores públicos y privados y demás actores sociales del territorio.

### 3.1. Análisis respecto de la tenencia de la tierra

En cuanto a la tenencia de la tierra, es necesario mirar la dimensión general del manejo y la tenencia de la tierra a nivel nacional.

De acuerdo con Oxfam (2016: 25) Colombia es el país de América Latina con mayor concentración en la tenencia de tierra, en un continente donde los niveles de concentración son de por sí muy altos. En este documento se destaca que el 1% de las fincas concentran el 81% de la tierra colombiana y el 19% de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas. De igual forma, hay que tener presente que el 0,1% de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60% de la tierra; otro dato importante es que en 1960 el 29% de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46% y en 2016 ascendió al 66%.

Asimismo, los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87% del terreno a ganadería y solo el 13% a la agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a 5 hectáreas, el 55% del predio se dedica a ganadería y el 45% a agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra (Oxfam, 2016).

Sin embargo, actualmente el Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente del Municipio de Montería no posee tierras por las diversas dificultades que se han presentado en la obtención y/o compra de predios para poder adquirirlas. Cuando se analizan los requisitos establecidos por la Ley sobre la obtención de las tierras persiste dentro del trámite un manto de ambigüedad e inseguridad por parte de los que conforman los consejos comunitarios y frente a las entidades públicas destinadas a dicho trámite de cómo se debe efectuar el procedimiento para la misma, esto es, las formas o modalidades de acceso a la tierra.

En el caso del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente del Municipio de Montería, esta situación es notoria por las mismas condiciones internas del Consejo, principalmente la referida al acceso al río Sinú. Este tipo de incertidumbres, junto al manejo interno y circulación de la tierra permiten la viabilidad y aplicabilidad de la Ley 70 de 1993, en lo referente a la titulación colectiva. Sin embargo, el manejo interno de la tierra genera una confrontación con el derecho positivo y la tradición ancestral.

En cuanto a la experiencia, es significativo anotar que una vez analizado el contexto general de la tenencia de la tierra y el campo de desarrollo en el cual se encuentra inmerso el Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente del Municipio de Montería, se identificaron una serie de oportunidades; esto es, que esta organización tiene un escenario social y normativo favorable para alinear sus procesos bajo los principios de economía solidaria, por cuanto su punto de partida es la titulación colectiva y recuperación de prácticas tradicionales, que para muchos se encuentran revaluadas. Sobre este particular, se debe tener presente que las diferentes instituciones y grupos poseen como elemento común la búsqueda de prácticas alternativas de gestión vía participación ciudadana, redes de actores, territorios, ciudadanía y economía solidaria.

Bajo esta dinámica descrita, las prácticas tradicionales que trae consigo la Ley 70 de 1993, para ser más precisos, lo contenido en el Art. 2 Núm. 7<sup>3</sup> pueden ser el escenario perfecto en el ejercicio del campo de acción del objeto social que ostenta el Consejo Comunitario. Dentro de las prácticas tradicionales, la agricultura, la pesca y la silvicultura son propuestas claves, autosostenibles, siendo éstas consideradas prácticas limpias que contribuyen a conservar aquellos patrones tradicionales de consumo, sin tener que proceder a prácticas extractivas de gran escala, conservando siempre la visión de una práctica con fundamento de los principios de una economía social y solidaria.

No obstante, diseñar políticas y estrategias que busquen fomentar la creación de nuevas organizaciones es el objeto central del crecimiento del sector solidario, aunque sin descuidar el compromiso en nuevos escenarios que comprometen el fortalecimiento social de las que ya se han constituido (Doria, 2017). De ahí que sea necesario analizar y generar estrategias que les permitan a los consejos comunitarios desarrollar y maximizar su potencial en el ámbito solidario.

Es importante anotar que la alternancia de cultivos y la práctica de técnicas tradicionales hace del ejercicio colectivo una práctica sostenible, que propicia la generación de espacios más resilientes, de cara a la protección del medio ambiente que garantice el aprovechamiento óptimo de la tierra; estas iniciativas anteriormente descritas, hacen parte integral de la realidad del Consejo Comunitario Sembrador del Futuro Afrodescendiente del Municipio de Montería puesto que las prácticas tradicionales de producción están ligadas de suyo a su objeto social y aportando a sus afiliados soluciones a problemas comunitarios, relacionados con la tenencia, titulación de tierras, el ambiente, la educación, vivienda, salud, alimentación, recreación, folclor, deporte, generación de empleo, participación en procesos políticos y administrativos para el desarrollo sostenible, desde la perspectiva cultural en las diferentes instancias del orden local, regional, departamental, nacional e internacional.

3 Prácticas Tradicionales de Producción. 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 auto sostenible.

#### 4. ¿Cómo garantizar la titulación colectiva de tierras al Consejo Comunitario CONCOSEFA?

Dotar de tierras baldías y garantizar su adquisición es uno de los objetivos que tiene como eje la Ley 70 de 1993. Es así como frente al proceso de titulación de las comunidades étnicas raizales existe un trámite netamente jurídico que aborda las garantías sustanciales y constitucionales que la Carta Política del 91 desarrolla por medio de la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en temas inherentes a derechos fundamentales.

Esta normatividad es el derrotero de los elementos jurídicos con los que cuenta el Consejo Comunitario para hacer valer su derecho a la titulación colectiva de tierras, pues en términos generales el Estado colombiano debe cumplir las prerrogativas establecidas en la Ley, esto es, el otorgar títulos colectivos de propiedad sobre aquellos territorios ancestrales a los cuales tengan arraigo las comunidades afrocolombianas, teniendo en cuenta que dentro de las posibilidades al acceso a la tierra se encuentran en modalidades que de acuerdo a Trujillo (2014) se han adjudicado hasta el año 2014, un total de 1.2 millones de hectáreas, alrededor del 56,3% del total, con 43.124 familias beneficiadas

Se especifica que alrededor de 179.315 hectáreas pertenecen a “Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras” que han beneficiado a 8.037 familias. Por cuanto se trata de un derecho que prima facie es adquirido y por lo tanto en ellos recae la autonomía de su uso y administración. En la **tabla N° 1** se muestra como está instrumentalizada esta garantía:

**Tabla N° 1.** Marco normativo de la protección de los derechos de la comunidad negra

Normatividad	Sustento jurídico
<b>Constitución Política de Colombia</b>	Artículo 55, transitorio. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Constitución Política de Colombia, 1991). Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.
<b>Ley 70 de 1993</b>	Desarrolla el artículo precitado, y además reconoce 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, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. 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.
<b>Decreto 1745 de 1995</b>	Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras”, Desarrollando los parámetros de titulación colectiva de las comunidades negras Capítulo IV.
<b>Decreto 1371 de 1994</b>	Por medio de la cual se conforma la comisión consultiva de alto nivel de qué trata el artículo 45 de la Ley 70 de 1993.
<b>Decreto 2248 de 1995</b>	Por el cual se subroga el Decreto 1371 de 1994, se establecen los parámetros para el Registro de Organizaciones de base de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones.
<b>Decreto 1627 de 1996</b>	Por medio del cual se reglamenta el artículo 40 de la Ley 70 de 1993 (Becas condonables para afrodescendientes).

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

<b>Decreto 1122 de 1998</b>	Por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones.
<b>Decreto 1320 de 1998</b>	Por medio del cual se reglamenta la Consulta Previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales de sus territorios. Reglamenta el Artículo 44 de la Ley 70 de 1993.
<b>Decreto 2253 de 1998</b>	Por medio del cual se crea la Comisión de Estudios para formular Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras
<b>Decreto 3050 de 2002</b>	Por medio del cual se reglamenta el Artículo 57 de la Ley 70 de 1993. Comisión de Estudios para formular Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.
<b>Decreto 1523 de 2003</b>	Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones.
<b>CONPES 3169 – 2002</b>	Por medio del cual se trazan las directrices para el cumplimiento y el desarrollo de políticas públicas a favor de las comunidades afrodescendientes. "Política para la Población Afrocolombiana". (Departamento Nacional de Planeación, 2002)
<b>CONPES 3310 – 2004</b>	Por medio del cual se da la aprobación de una política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana orientada a focalizar acciones del Gobierno Nacional donde se establece como objetivo el aumentar las metas de coberturas en los programas nacionales, implementar acciones afirmativas para la población negra o afrocolombiana en el corto plazo, mejorar los sistemas de identificación, cuantificación y registro de dicha población, formular un plan integral de largo plazo y hacer seguimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y al Conpes 3169 de 2002. (Departamento Nacional de Planeación, 2004)
<b>CONPES 3660 – 2010</b>	En este documento el (Departamento Nacional de Planeación, 2010) La Política que se propone en el presente documento Conpes, busca implementar soluciones para generar oportunidades de acceso al desarrollo humano sostenible, y reducir la brecha en las condiciones de vida de la población Afrocolombiana respecto al resto de la población del país. Por ello, es importante poner en marcha acciones afirmativas que permitan el ejercicio y disfrute de los derechos individuales y colectivos de esta población.
<b>Resolución 733 de 2013</b>	Por medio de la cual se certifica la presencia de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse (Ministerio del Interior, 2013)

Fuente: Diseño y elaboración propia de los autores

Ahora bien, aunque existan una serie de factores que impidan a la institucionalidad de las entidades estatales cumplir con lo normado, debería primar la garantía y la protección de estos derechos a las comunidades, muy a pesar de lo forzoso que sea, pues nos encontramos frente a fenómenos muy diversos como: el conflicto armado interno que no debe ser ignorado, violencia, escasa infraestructura de transporte y logística y falta de financiamiento, que acentúan las condiciones críticas de los pequeños productores, sacando a relucir una serie de vicisitudes que afectan de manera directa a estas comunidades (Buitrago & Valencia, 2013).

Para el caso específico de estudio, resulta crítica la tramitología y la burocracia a la que se enfrentan sus integrantes frente al proceso de titulación colectiva, pues no existe claridad dentro de las entidades que están a cargo de adelantar el procedimiento para obtención de las mismas. Es ahí donde la facultad que tienen los Consejos comunitarios de solicitar títulos cobra valor, pues a pesar de las directrices del Gobierno Nacional, existe un desconocimiento persistente sobre la realidad del asunto y sumado a esto la falta de compromiso del gobierno al no darle prelación a un derecho constitucionalmente reconocido, evidencia claramente la existencia de discriminación.

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

Lo antes descrito hace presente un estudio realizado por Albornoz Barriga & Machado (2016) donde se demostró que la incidencia de minorías étnicas en la transformación de la política de tierras, así como la distribución agraria ha sido muy limitada y a pesar de las presiones sociales que ha generado, no ha logrado influir en la acción estatal debido a las fuertes enfrentamientos entre el dominio colectivo del negocio agrario por sobre la gestión estatal, y la falta de alianzas poderosas entorno a la lucha por la tierra.

#### 4.1. La cooperación de base comunitaria

Dentro de la concepción comunitaria de la sociedad, Valdez (2017) ha señalado que los rasgos persisten actualmente; en donde la cooperación y la solidaridad de tipo social poseen una dimensión relevante, se facilitan los procesos de cooperación productiva de pequeños productores urbanos o de las aglomeraciones o comunidades productivas rurales, y en estos términos la cooperación forma parte de la estrategia de supervivencia o de desarrollo, según sea el caso. La cooperación está presente de manera significativa en muchos de los conglomerados y comunidades productivas del país y aporta valores añadidos importantes tales como la cooperación, la democracia, la igualdad y la solidaridad, convirtiéndose entonces el cooperativismo frente al caso de los Consejos Comunitarios en un ideal inevitable desde lo social y lo político puesto que está muy presente en el ideario social (Jaramillo, 2001: 201).

En palabras de Valdez (2017: 110) “La existencia de una cooperación dada por factores sociales e históricos y su persistencia bajo nuevas formas en el contexto del modo capitalista dominante resaltan la importancia de estas formas de cooperar más allá de la dinámica impuesta por el capital”. En esencia, el objetivo se centra en conocer este tipo de organización como los consejos comunitarios afrodescendientes desde una arista estratégica de la cooperación, la ayuda mutua y la acción solidaria como un mecanismo de transformación de las comunidades y el entorno del territorio.

Es por ello que en el caso de CONCOSEFA, antes de analizar su situación jurídica fue necesario realizar un sondeo respecto del conocimiento de los principios y valores cooperativos por parte de sus integrantes, y si era posible para ellos avanzar desde los procesos de autosostenimiento y gestión en el acceso colectivo a las tierras que plantea la ley 70 de 1993. Sin una intervención oportuna en este proceso no resulta posible materializarlo debido al desconocimiento y la falta de gestión apropiada de recursos del Consejo.

### 5. Discusión de resultados obtenidos

El análisis descriptivo del caso CONCOSEFA ha permitido realizar una profunda comparación entre los aspectos contenidos en la norma frente a la situación que hoy presenta esta organización. En ese orden de ideas, considerar la estrategia de este órgano asociativo fue importante para abrir la discusión de los resultados después del análisis de la situación específica y verificar su experiencia para establecer la efectividad de la Ley 70 de 1993 y evaluar una serie de dificultades en los aspectos a tratar a continuación.

Primeramente, dentro del análisis descriptivo se pretende determinar a qué limitantes se enfrenta el Consejo Comunitario CONCOSEFA. Uno de los resultados principales

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

hallados, es que muy a pesar que el territorio para las comunidades negras es esencial, éste se convierte en uno de los obstáculos más preponderantes identificados en esta investigación —y se hace un énfasis reiterativo a lo largo del documento— pues se encuentra apegado a un régimen, por así decirlo de tramitología que impide de manera directa hacer efectivo el goce de dicho territorio, aun a pesar que les pertenezcan de forma ancestral. Este aspecto resaltado concuerda con lo señalado por Cuesta & Linsneider (2017) quienes señalan que el territorio es esencial para las comunidades afrodescendientes y que a su vez hacen parte de la supervivencia física y cultural, ya que en virtud de esta importancia se adoptó el precepto legal analizado en esta investigación.

Ahora bien, frente al marco jurídico, es evidente que existe una robusta legislación especial respecto a las comunidades negras, la cual estableció responsabilidades a través de los Consejos Comunitarios, pero pese al mandato legal quedan en suspenso las definiciones respecto de la autonomía que poseen. Aunque la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 son claros en establecer las funciones de dicha organización, y aún a pesar que el reglamento interno lo desarrolle, la realidad del cumplimiento de los mismos preceptos afecta su evolución y desarrollo desde un enfoque social.

En consonancia con el análisis normativo, se pudo determinar que la Ley 70 de 1993 ha permitido el reconocimiento especial de la población negra. En el caso CONCOSEFA ha contribuido a establecer medidas especiales en los campos de etnoeducación, representación política y participación en los proyectos de impacto regional entre otros; en este aspecto, algo que es importante señalar, es que reconoce el carácter étnico de las poblaciones negras y justifica por ello la adopción de los dispositivos legales específicos, similares a las prerrogativas que gozan hoy los indígenas (Hoffmann, 2002).

Seguidamente, el Ministerio del Interior y Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y Afro (2015) plantean 5 puntos estratégicos que corresponden a lineamientos y objetivos que deben ser cumplidos por parte del Estado a través de este tipo de organización que hace parte de sector de la economía solidaria:

1. Gobernabilidad Territorial y la Articulación entre el Estado Central y las Entidades Territoriales.
  2. Promover la Garantía y el Respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
  3. Generar condiciones de Inclusión para la Prosperidad Social y/o Igualdad de Oportunidades en el marco de la Diferencia.
  4. Promover una oferta Institucional de mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.
  5. Prevención y Atención de Desastres y Gestión del Riesgo de Origen Natural.
- Promover la cultura del respeto al Derecho de Autor y a los Derechos Conexos.

Estos puntos no se cumplen, pues a pesar de existir directrices claras ordenadas a los entes territoriales, reconociendo que la adjudicación de la tierra se convierte en un eje esencial en el cumplimiento, ejecución, puesta en marcha y realización de proyectos productivos dirigidos al aprovechamiento de los recursos naturales, la adjudicación de terrenos a favor de los Afrodescendientes pertenecientes al Consejo Comunitario CONCOSEFA, no se han efectuado. Esto se manifiesta en procedimientos totalmente lentos y burocráticos, como la demora en la obtención de los títulos de adjudicación de terrenos, la falta de organización por parte de las entidades territoriales, así como la poca orientación que existe y que requiere este asunto, siendo estos los factores impiden

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

que el Consejo Comunitario Sembrador del futuro Afrodescendiente - CONCOSEFA, sea una opción para el desarrollo social y para las respuestas a los problemas y sociales que se proponen desde el sector de la economía social y solidaria, tal y como lo manifiestan Chaves & Monzón (2018).

No obstante, esta entidad —en consonancia con su objeto social— ha garantizado la defensa, implementación y desarrollo humano de los derechos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales de las comunidades negras o Afrodescendientes del Municipio de Montería, de conformidad a sus propias realidades y aspiraciones en procura de elevar su nivel y calidad de vida. Esta situación no es ajena frente a otros territorios, como se plantea la investigación realizada por Cardona (2017) y Herrera *et al.* (2017), donde efectúan un balance sobre este aspecto que resulta ser negativo, indicando que las entidades estatales no asumen un criterio de compromiso para el cumplimiento de los objetivos, esto es el mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, siendo profundamente ineficiente por sucesos relacionados con corrupción y despojo de tierras, por lo que las comunidades han tenido que construir para explicar por qué no se les titula colectivamente sus tierras, su territorio.

## Conclusiones

Los resultados aquí obtenidos confirman que la metodología llevada a cabo permitió identificar las falencias de la aplicación de la normatividad frente al cumplimiento de unas prerrogativas constitucionales innegables e impostergables. Asimismo representa un aporte para la identificación de problemas relacionados con el desarrollo de los territorios en base a lineamientos clave como la protección de los derechos humanos y libertades formulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A pesar de que la norma es clara en delimitar como se debe acceder a la titularidad de la tierra, existen barreras de carácter burocrático, así como el desconocimiento de los mismos instrumentos legales para poder concretar esta prerrogativa legal.

Es necesaria la consolidación de la colectividad y la asociatividad a partir de los Consejos Comunitarios, a pesar de las barreras existentes frente al acceso a las tierras, siendo necesario facilitar este tipo de situaciones con el fin de lograr la reivindicación de derechos que no pueden ser postergados.

La falta de conocimiento en algunos casos y los vacíos interpretativos en la comunidad hacen pertinente el diseño de un instrumento didáctico orientado a ilustrar y sembrar el interés por el mayor conocimiento y respeto por la diversidad de la herencia cultural de los afrodescendientes, que se concreta por el respeto de sus tradiciones, su territorio, sus prácticas ancestrales, sustento y protección a la posteridad, que contribuye al desarrollo de la sociedad, siempre apegados al marco jurídico nacional e internacional con la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y asegurar su aplicación plena y efectiva

## Referencias

- » Albornoz, M. B., Machado, M. A. (2016). Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública. *Mundo Agrario*, 17(36), e036. Recuperado de: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe036>
- » Bernal, C. A. (2006). *Metodología de la investigación*. Bogotá: McGraw-Hill.
- » Buitrago, O. R. B., & Valencia, G. D. A. (2013). El proceso de paz con las FARC y la cuestión rural en Antioquia. *Perfil de Coyuntura Económica*, (22), 113-140. Recuperado de: <https://bbibliograficas.ucc.edu.co:2149/docview/1561747633?acountid=44394>
- » Cardona, C. (2017). Proceso organizativo de las comunidades negras rurales de Antioquia. Ancestralidad, etnicidad y política pública afroantioqueña. *Estudios Políticos*, n.50, 180-202. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/24347>
- » Cuesta, J. R., & Lisneider, H. C. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras. *Justicia*, n. 22(32), 160-181.
- » Chaves, R. & Monzón, J.L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901.
- » Departamento Nacional de Planeación (2010, 10 de mayo). *Documento CONPES 3660: Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Recuperado de: <https://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/CONPES-3660.pdf>
- » Departamento Nacional de Planeación (2004, 20 de septiembre). *Documento CONPES 3310: Política de Acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DOCUMENTO%20CONPES%203310.pdf>
- » Departamento Nacional de Planeación (2002, 23 de mayo). *Documento CONPES 3180: Política para la Población Afrocolombiana*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3180.pdf>
- » Doria, T. O. (2017). Cooperativismo y justicia social para el postconflicto: una integración desde la economía solidaria para la generación de espacio de paz desde las regiones. *Cooperativismo y Desarrollo*, 25(112), 1-33.
- » Gallardo de Parada, Y. & Moreno, A. (1999). *Aprender a investigar*. Módulo 3: Recolección de los datos. Bogotá: Icfes. Recuperado de <https://academia.utp.edu.co/grupobasicoclinicayaplicadas/files/2013/06/3.-Recolecci%C3%B3n-de-la-Informaci%C3%B3n-APRENDER-A-INVESTIGAR-ICFES.pdf>
- » Hernández Sampieri, R. & Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México. McGraw-Hill.
- » Herrera, J. A., Guerrero, C., Helo, E., Aramburo, A., Beltrán, A., Zapata, S., & Arrieta, M. J. (2017, 22 de Julio). *Derechos territoriales de las comunidades negras:*

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

*Conceptualización y sistema de Información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva.* Recuperado de: <https://www.etnoterritorios.org/es2/legislacion-y-derecho-propio/indices-tematicos?id=f52ba4cd9dc060a4338f47943c825e9e>

- » Hoffmann, O. (2002). Conflictos territoriales y territorialidad negra, el caso de las comunidades afrocolombianas. En C. Mosquera, M. Pardo & O. Hoffman (Eds.), *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias a 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia* (pp. 350-368). UN-ICANH-IRD-ILSA, Bogotá: Editorial Ibáñez.
- » Jaramillo, F. D. (2001). *Reflexiones sobre la economía solidaria*. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- » Lamus, C. D. (2012). *El color negro de la (sin)razón blanca: el lugar de las mujeres afrodescendientes en los procesos organizativos en Colombia*. Recuperado de: <https://ebookcentral.proquest.com/>
- » Ministerio del Interior, & Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y Afro (2015, 22 de octubre). *Objetivos del Decenio Afro*. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-para-comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/objetivos-del-decenio-afro/>
- » Oxfam. (2016). *Desterrados tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Bogotá D. C.: Oxfam Internacional.
- » Tamayo, M. (1999). *Aprender a investigar*. Módulo 2: La investigación. Bogotá: Icfes. Recuperado <https://es.slideshare.net/d1305/icfes-1999-lainvestigacion-14281593?related=1>
- » Trujillo Cueto. I. P. (2014). Reformas agrarias en Colombia: Experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los acuerdos de paz en la Habana. *Ensayos de Economía*, 24(45), 35. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/col/000418/013001.html>
- » UNESCO. (2008). *Exploraciones en el espacio abierto: El Foro Social Mundial y las culturas de la política*. Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137569\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137569_spa)
- » Valdez, L. R. (2007). *Comunidades productivas: asociatividad y producción en el territorio*. En: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/268/index.htm>

## Legislación

- » Decreto 1371 de 1994, 1371 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia 30 de junio de 1994).
- » Decreto 1745 de 1995, 1745 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia 12 de octubre de 1995).
- » Decreto 2248 de 1995, 2248 de 1995 (Presidencia de la República de Colombia 22 de diciembre de 1995).
- » Decreto 1627 de 1996, 1627 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia 02 de Julio de 1996).
- » Decreto 1122 de 1998, 1122 de 1998 (Presidencia de la República de Colombia 18 de junio de 1998).

Colombia: Contribución de los Consejos Comunitarios al...

NUBY DOMINGA MOGOLLÓN, DORIS EDITH GÓMEZ LONDOÑO, JHON WILLIAM PINEDO LÓPEZ

- » Decreto 1320 de 1998, 1320 de 1998 (Presidencia de la República de Colombia 13 de Julio de 1998).
- » Decreto 2253 de 1998, 2253 de 1998 (Presidencia de la República 2998 de noviembre de 1998).
- » Decreto 3050 de 2002, 3050 de 2002 (Presidencia de la República Colombia 12 de diciembre de 2002).
- » Decreto 1523 de 2003, 1523 de 2003 (Presidencia de la República de Colombia 06 de junio de 2003).
- » Ley, 70 de 1993 (Congreso Nacional de la República de Colombia 27 de agosto de 1993).
- » Resolución 733 de 2013, 733 de 2013 (Ministerio del Interior de la República de Colombia 01 de Julio de 2013).