

Jhadiana Lucía Cuesta Rentería¹
Lisneider Hinestroza Cuesta²

Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras*

Community councils' black communities functions. Legal analysis

Recibido: 4 de noviembre de 2016 / Aceptado: 29 de enero de 2017
<https://doi.org/10.17081/just.22.32.2910>

Palabras clave:

Comunidades negras,
Consejos comunitarios y Funciones.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo, analizar las funciones de los consejos comunitarios de comunidades negras. En ese orden de ideas, utilizando la investigación documental, se revisó la legislación sobre consejos comunitarios expedida en Colombia, encontrándose que no se establece de forma textual una clasificación de las funciones atribuidas a estos; teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo a lo analizado se realizó la clasificación de dichas funciones en: Ambientales, políticas, civiles y jurídicas.

Key words:

Black communities,
Community councils and Functions.

Abstract

This analyzes the community councils' black communities functions. For this purpose, the legislation related to community councils issued in Colombia was checked, using a documentary research finding that community councils' functions of black communities are not established in a literal manner. So, taking into account the above mentioned, functions were classified in: Environmental, political, civil and judicial functions.



Referencia de este artículo (APA): Cuesta, J. & Hinestroza, L. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras. En *Justicia*, 32, 160-181. <https://doi.org/10.17081/just.22.32.2910>

* Este artículo es el resultado de la investigación adelantada por el Grupo de investigación en Derecho, Sociedad y Medio Ambiente (GIDSMA) que tiene como título: Las funciones ambientales de los consejos comunitarios en el departamento del Chocó 2010-2015. Proyecto financiado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y la gobernación del Chocó a través de FES, a través del Programa Jóvenes Investigadores – Modalidad tradicional. Convocatoria para la formación de capital humano de alto nivel para el departamento del Chocó, N° 694.

- 1 Abogada de la Universidad Tecnológica del Chocó. Joven Investigadora del Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Medio Ambiente en la Universidad Tecnológica del Chocó. jhalucure@hotmail.com
- 2 Abogada de la Universidad Tecnológica del Chocó. Magíster en Derecho, Programa Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante Doctorado en Derecho de la Universidad Externado. Líder del Grupo de Investigación del Grupo Derecho, Sociedad y Medio Ambiente en la Universidad Tecnológica del Chocó. Docente Asistente en Comisión de Estudio de la Universidad Tecnológica del Chocó. Vicerrectoría de Investigaciones-Centro de Investigaciones en Biodiversidad y Hábitat-UTCH. lisneider@yahoo.es

Introducción

En los últimos años se ha presentado un cambio importante en cuanto a la visibilización de las Comunidades Negras o Afrocolombianas que habitan desde la época de la Colonia en nuestro país (Rodríguez, 2008, p.215). Es así, como el año de 1991 se constituyó como un importante momento histórico para las denominadas “comunidades negras” de la sociedad colombiana. Pues en este año, se firmó en Colombia una nueva Constitución que reconocía una Nación multiétnica y pluricultural, la cual introdujo la participación ciudadana como cimiento de la democracia (Domínguez, s.f., p.206), además, se logró elaborar el artículo transitorio 55, que en 1993 dio paso a la Ley 70 o Ley de negritudes (Valderrama, s.f., p.1).

Así las cosas, desde la expedición de la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, Colombia cuenta con una reglamentación como parte de la reivindicación de las comunidades negras, reconociendo a estas comunidades derechos especiales, los cuales les ayudan a resolver su situación de inequidad, pobreza, discriminación y exclusión (Rodríguez, 2008, p.215).

En ese orden de ideas, en el Pacífico, la movilización social suscitada por la aplicación de la Ley 70 fue muy importante, ya que a partir de 1991 las organizaciones de base (las denominadas “organizaciones étnico-territoriales”) nacieron en todos los ríos del Pacífico y poco a poco se están convirtiendo en Consejos comunitarios o suscitan sus creaciones alrededor de la titulación de territorios colectivos (Hoffmann, 2002, p.4).

Los Consejos Comunitarios surgen inicialmente como una organización ligada al concepto de propiedad colectiva, sin embargo, con la expedición del Decreto-Reglamentario 1745 de 1995 adquieren la categoría de “la máxima autoridad” de administración interna dentro de las tierras de comunidades negras (artículo 3), pues la Ley 70 de 1993, solo los consagró como una “forma de administración interna” (artículo 5)” (Hinestroza, 2006, p.75).

Con respecto a la estructura organizativa de los Consejos Comunitarios, aquellos están conformados por la Asamblea General, y la Junta directiva (D. 1745/1995, Art. 3), además cuentan con la participación de un representante legal “que es el encargado de representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica” (D. 1745/1995, Art. 12). En tal sentido, la Asamblea General, es el órgano máximo, integrada por los representantes de cada vereda, es decir, por los integrantes de los consejos comunitarios locales y la Junta Directiva, está conformada por personas elegidas por la Asamblea General (Rivas, Hurtado & Efrén, 2000).

Dicho de otra manera, la creación de los “Consejo Comunitarios da espacio a un “empoderamiento” de las comunidades sobre su devenir político y económico, ya que, por un lado, acoge las políticas estatales sobre la participación de la sociedad civil en las decisiones que le afectan y, por otro lado, se convierte en un punto importante de toma de poder de las comunidades a partir de la conjunción de tres elementos: territorio, etnicidad e institucionalidad. Territorio en cuanto apropiación (reivindica-

ción) social de un espacio con todo lo que ello implica (las fronteras geográficas, culturales y sociales) (Hoffmann, 2002); Etnicidad en cuanto reivindicación (potencialización política) de características culturales recreadas en un territorio; e Institucionalidad en tanto poder (de hacer) legalizado jurídicamente a partir de la Ley 70 de 1993 (Rivas, et al., 2000).

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se entiende que, los Consejos Comunitarios de comunidades negras, son organizaciones étnico-territoriales, los cuales tienen dentro de sus funciones ejercer administración en los territorios colectivos entregados bajo las disposiciones legales (Hernández, 2011, p.17).

Respecto de las funciones que le son asignadas a los Consejos Comunitarios por parte del legislador, mediante el Decreto 1745 de 1995 y la Ley 70 de 1993, no se establece de manera tácita, qué clases de funciones cumplen los integrantes de los Consejos Comunitarios de comunidades negras, es decir no determina si son funciones políticas, civiles, ambientales o jurídicas.

Este documento, tiene por objeto analizar las funciones que cumplen los Consejos Comunitarios, realizando su clasificación, toda vez, que, como se expresa en el párrafo anterior, el Decreto 1745 y la ley 70, no traen de manera taxativa su clasificación, es decir, no establecen de manera clara, cuáles son las funciones políticas, civiles, ambientales y/o jurídicas, presentándose la siguiente estructura: en primera medida se hablará de las comunidades negras a través de la historia, luego, se hará un análisis de los Consejos Comunitarios como máxima autoridad den-

tro de los territorios colectivos, más adelante, se profundizará en el estudio de las funciones de los Consejos Comunitarios, lo cual, permitirá, realizar su clasificación, y finalmente, se presentarán las conclusiones.

Metodología

Para el desarrollo de la propuesta, se utilizó la investigación documental expuesta por Toro y Parra (2010, p.412), quienes expresan, que “el desarrollo de toda propuesta de investigación, supone la revisión cuidadosa y sistemática de estudios, informes de investigación, literatura existente sobre el tema con el fin de contextualizarlo y lograr estar al día sobre lo que circula en el medio en relación con el tema que se pretende investigar”.

Así las cosas, se analizó la normatividad que consagra las funciones asignadas a los Consejos Comunitarios, presentando su clasificación. Para el análisis de las normas que sirven de base a esta investigación, se parte de varios métodos de interpretación, entre ellos, el sistemático, sociológico, deductivo y la crítica jurídica, acompañado de la interpretación de la norma en función del fin pragmático de la misma (Giraldo & Giraldo, 2002).

Las comunidades negras a través de la historia

De acuerdo con lo expuesto por Hinestroza (2008), en Colombia, el proceso histórico para el reconocimiento de las comunidades negras como grupos étnicos “remite al ancestro africano” (Sentencia T-955-03), pues este proceso ha

estado enmarcado por un sinnúmero de luchas, por parte de los negros o afrocolombianos del país, comenzando toda esta lucha desde que los negros se unificaron en contra de la esclavitud, en las sociedades formadas en palenques (Mosquera, 2010, p.107), logrando la abolición total y definitiva de la esclavitud mediante la Ley 2 del 21 de mayo de 1851. Sin embargo, con la abolición, pareciera que desapareció la esclavitud y los negros dejaron de existir, ya que se inició un proceso de invisibilidad del negro, y desde esta fecha hasta el año 1991 no se expidió ninguna ley que protegiera sus derechos.

En consecuencia, antes de 1991, se habían expedido disposiciones que se referían a los negros pero en su mayoría relacionadas con la esclavitud, sin embargo es solo con la Constitución de 1991 cuando Colombia se reconoce como una nación multiétnica y pluricultural” (Hinestroza, 2015); es decir, en el año 1991 los negros en Colombia vuelven a recoger frutos de tan incansables luchas, pues se logró la expedición de la Constitución de 1991, que le da el paso a la expedición de la Ley 70 de 1993, la cual se constituye en un gran hito histórico para la comunidades negras, donde se les reconocen sus derechos colectivos y la calidad de grupo étnico (Rivas, Palomeque, Hinestroza & Berardinelli, 2014).

La Ley 70 de 1993 o Ley de comunidades negras, es quizás para los negros afrocolombianos la ley más importante dentro de la legislación colombiana, toda vez que esta ley, se convierte en el mayor esfuerzo, realizado por el Estado colombiano, en aras de garantizar la igualdad real

y efectiva en todos los habitantes del territorio nacional, esto debido a que, además de catalogar a Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, les reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, que han venido siendo ocupadas históricamente por ellas, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción (Cossio, Agudelo, Hinestroza, Mena & Hurtado, s.f.).

De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-576/14, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la razón, por la que la Ley 70 de 1993 haya sido considerada uno de los logros más importantes del movimiento social afrocolombiano tiene que ver, precisamente, con que hizo posible el surgimiento de ese nuevo sujeto colectivo, al que le atribuyó una identidad diferenciada y reconoció como titular de unos derechos derivados de esa especificidad.

Así las cosas, el autor Valderrama (s.f.) expresa que

la Ley 70 se puede entender como expresión de las políticas multiculturales que se implementaron en dicho año, lo cual significó para Colombia considerarse como un país pluriétnico y multicultural, al dejar atrás, la forma homogénea y mono-cultural de concebir la cultura, y advertir la existencia de múltiples y diversas prácticas al interior de la nación; multiculturalismo que implicó para las “comunidades negras” ser reconocidas como grupo étnico con una historia y cultura dife-

rente, proveniente de los ancestros africanos traídos a Colombia en siglos pasados; de ahí la denominación de afrodescendientes y/o afrocolombianos.

De igual forma, la Corte Constitucional en Sentencia C-253 de 2013 señala que

la Constitución de 1991 pretendió reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación proclamando los derechos de los grupos étnicos, entre los que se incluyen los pueblos indígenas y las comunidades negras”. En consecuencia, gracias a la Constitución de 1991 las comunidades negras hoy pueden reconocerse como grupo étnico.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario definir el concepto de comunidad negra, así pues

se entiende como comunidad negra o grupo étnico, el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen 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. (Mena, s.f., p.42)

La anterior definición encuentra su raigambre legal en el artículo 2, numeral 5 de la Ley 70 de 1993. Esta Ley, que es el eje central del reconocimiento del derecho al territorio de las comunidades en Colombia, y se fundamenta en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del país, identifica como sujeto activo del derecho a las comunidades negras, en tanto que sujetos colectivos, de ahí la importan-

cia del reconocimiento de las comunidades negras (Valverde, 2012).

Para Oslender (2008, p.101) el término comunidad negra surge como un concepto político, en la medida en que sugiere una red social de individuos en interacción que comparten sentido de pertenencia y modos de pensamiento o expresión que evocan y articulan como herramienta la política cultural de la gente negra del Pacífico colombiano.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-422 de 1996, determinó que “una comunidad negra existe independientemente de una base territorial urbana o rural determinada”.

Además, expresa la Corte en dicha sentencia que:

No obstante que, en relación con la población negra, la Constitución contemple una Ley de igualdad promocional específica, esto no quiere decir que el resto de la población de ese origen no pueda ser objeto de medidas de protección general que puedan adoptar la forma de acciones afirmativas fundamentadas directamente en el artículo 13 de la C.P. En este caso, el concepto de “comunidad negra”, no podría tener el mismo sentido circunscrito que despliega en relación con el artículo 55 transitorio de la Carta. La igualdad promocional de orden general que eventualmente beneficiaría a la población negra del país, no estaría ligada al reconocimiento de una especie de propiedad colectiva, justificada en una ocupación ancestral de partes del territorio nacional. En realidad, en este caso, la diferenciación positiva correspon-

dería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural. (Sentencia T-422 de 1996)

De igual forma, la autora Hinestroza (2008) manifiesta que

[...] es conveniente puntualizar que el término de “comunidades negras”, como lo indica el artículo 1° de la Ley 70 de 1993 en consonancia con el artículo 55 de la Constitución, se refiere tanto a aquellas comunidades que habitan en la cuenca del Pacífico colombiano, como a las que están ubicadas en otros puntos del territorio nacional y cumple con los requisitos de la Ley. De igual forma, y según lo expresado por la Corte, agrupaciones raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, se consideran Comunidades Negras para la utilización de la circunscripción nacional especial para las comunidades negras.

Precisando de una vez, es claro, que el desarrollo jurídico del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, dio como fruto la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, con lo que se dio origen a los Consejos Comunitarios como entes responsables de la administración de los territorios colectivos titulados a las comunidades negras (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, s.f., p.16). Dicha Ley 70, reconoce un estatus especial a las poblaciones negras, estableciendo medidas especiales en los campos de

la etnoeducación, la representación política, la participación en los proyectos de desarrollo regional, etc. Es decir, reconoce el carácter “étnico” de las poblaciones negras, y justifica por ello la adopción de dispositivos legales específicos, similares a los que existen para los indígenas (Hoffmann, 2002, p.3).

Los Consejos Comunitarios como Máxima Autoridad en los Territorios Colectivos

En busca del cumplimiento del objetivo central de la Ley 70 de 1993, el cual es: “reconocer a las comunidades negras, y fortalecer los mecanismos de protección de sus derechos e identidad cultural con el fin de fomentar condiciones de igualdad real para estas poblaciones” (Sentencia T-253/2013), dicha ley, en su artículo 5 crea la figura de los Consejos Comunitarios de comunidades negras. Entendiéndose como tales, a las organizaciones étnico-territoriales cuya función es ejercer administración en los territorios colectivos entregados bajo las disposiciones legales (Hernández, 2011, p.17).

Como se puede ver, uno de los beneficios que ha permitido la Ley 70, tal como lo expresa Mena (citado por Rivas et al., 2016, p.222), es la creación de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, el cual se presenta como una oportunidad para que los grupos de comunidades locales campesinas se organicen y se integren en el proceso étnico-organizativo por el territorio. Son entidades étnicas territoriales, responsables de administrar el territorio dentro del cual tienen jurisdicción, organización que propende trabajar por la defensa de los derechos colectivos de sus comunidades locales.

Por su parte, el Ministerio del Interior (s.f.), en el documento “Fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras” expresa que: “Los Consejos Comunitarios son una figura organizativa creada por la Ley 70 de 1993, que pueden adoptar las comunidades negras, dichos consejos son la máxima autoridad en el territorio colectivo y su creación es un requisito para obtener un título colectivo” (Hernández Noviteño, 2011, p.17).

Es importante tener en cuenta que, los Consejos Comunitarios de las Comunidades del Pacífico, además de ser un órgano administrador del territorio, deben cumplir el papel de Autoridad Ambiental, de Autoridad tradicional, Administradora de justicia y finalmente son un órgano depositario de la cultura afrocolombiana (Rolland, s.f., p.3). En ese mismo orden, los Consejos Comunitarios, como una nueva forma de organización social, deben reflejar el sentir de un grupo social, constituido a lo largo de un proceso histórico, el cual ha compartido tanto una organización sociopolítica como una cultura basada en la ocupación de un territorio común que los cohesionan y los diferencia de los demás (Bravo Gallo, 1996, p.144). Estos consejos comunitarios representan un tipo de organización basado en formas de poblamiento a partir de familias extensas, que se autoidentifican por sus lugares de origen y que definen sus estructuras dinámicas sociales en los entornos de cuencas o ríos (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social s.f., p.16).

Como ya se ha aclarado, es en busca del

cumplimiento de la Ley 70 de 1993 que se crearon los Consejos Comunitarios de comunidades negras, en efecto, de esta Ley se desprenden durante los años siguientes una serie de Decretos que reglamentan algunos de sus artículos y que buscan materializar el espíritu de esta Ley. Uno de los Decretos más relevantes es el Decreto 1745 de 1995, “Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993 y se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” es decir, se reglamenta todo lo relacionado con los Consejos Comunitarios (Ministerio de Cultura, 2012), trayendo consigo los procedimientos para la titulación los territorios colectivos, el cual llega cuando el desánimo se generalizaba convirtiéndose en el camino para revitalizar los procesos organizativos”, pues desde 1990 muchas comunidades en los ríos iniciaron su participación en la organización por la titulación de sus tradicionales territorios, otras en menor número habían iniciado desde 1985, es decir, en todo el Pacífico colombiano, las comunidades esperaban con ansiedad que se les titulara sus territorios, sin embargo, en muchas comunidades sus habitantes estaban perdiendo las esperanzas (*Revista Estéreo*, separata especial, 1995, p.5).

Además, el Decreto 1745 de 1995 (Art. 12) estipula la estructura de los Consejos Comunitarios, según el cual, los Consejos Comunitarios están conformados por la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario, la Asamblea General diseñará y aprobará un reglamento interno y la junta directiva democráticamente electa,

será la encargada de velar por todos los asuntos de la comunidad (Domínguez, s.f., p.2017); de la misma manera, cuenta con la participación de un representante legal, quien es el encargado de representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica. Así, los autores Rivas, Hurtado y Efrén (2000), manifiestan que la Asamblea, es el órgano máximo del gobierno, integrada por los representantes de cada vereda.

Por su parte, Hinestroza (2006, p.77) expresa que la Asamblea General es el órgano de deliberaciones, consultor de decisiones, orientador de las políticas y medidas a tomar, es la expresión de la conformación del Consejo Comunitario; la asamblea es entonces, un espacio de discusión abierto en donde hay un ejercicio de democracia representativa directa, pues, esta es una reunión de toda la comunidad con representante de los troncos familiares, que son los hombres y mujeres que la han fundado, que la integran, con la participación de las organizaciones de base que las representa, por estas características se puede entender que el legislador la considere como máxima autoridad del Consejo Comunitario.

De igual forma, la asamblea se reúne normalmente cada año para la toma de decisiones, para el seguimiento y evaluación de las labores de la Junta. Además, puede reunirse en otras ocasiones para tratar temas de interés general, hacer los trámites de solicitud del título colectivo o cuando lo considere conveniente (Ministerio del Interior, s.f., p.35).

Por su parte, la Junta Directiva es elegida por la Asamblea General (Rolland, 2005, p.3). El Consejo de Estado en decisión del proceso

radicado bajo el número 2004-00549-01(3826) (M.P. Reinaldo Chavarro Buritica, octubre 20 de 2005) manifiesta que “dicha junta representa a la comunidad, lleva sus archivos y tiene funciones relativas a la organización socio-económica de la misma; en principio una certificación suya que indique quiénes son sus miembros y dónde realizan sus actividades económicas evidencia una sustentabilidad atendible como medio de prueba” .

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se puede definir la Junta Directiva de un Consejo Comunitario, como el “grupo de personas que ejercen la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad, representando los intereses de la misma” (Ministerio del Interior, s.f., p.36). De igual manera, la junta del Consejo Comunitario tiene un periodo de duración de tres años el cual vence el 31 de diciembre de su último año electivo (D. 1745/1995, Art. 8), 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 consecutiva (Murillo, 2004, p.45).

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 (Murillo, 2004, p.46).

En relación con el Representante Legal,

este “es la persona que representa al Consejo Comunitario como persona jurídica, es decir, quien tiene la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones legales” (Ministerio del Interior, s.f., p.39). De acuerdo, con lo manifestado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social (p.101), el representante legal es el encargado de ejercer la vocería oficial del Consejo Comunitario ante las instituciones y otros agentes externos y tomar decisiones frente a los asuntos que señalen la ley y el reglamento interno del consejo. Pero las decisiones que este tome debe primero discutir y debatirlas con la Asamblea General y la Junta Directiva (Ministerio del Interior, s.f., p.39).

En la misma forma, de los órganos que de acuerdo con la Ley integran un Consejo Comunitario (asamblea general, junta, representante legal), estos cuentan con otras figuras que los integran, tales como los Comités Locales, los cuales son divididos en comités temáticos, de salud, de educación, de servicios públicos, entre otros (Rolland, 2005, p.5); dichos comités surgen como apoyo a las labores que adelantan la junta del consejo comunitario (Hinestroza, 2006, p.78). Es así que, quienes hacen parte de esos comités son también líderes de la comunidad, los cuales son encargados de gestionar los problemas que se presentan en las distintas áreas de los comités (Rolland, s.f., p.5).

Resulta oportuno anotar, que, Colombia como nación multiétnica y pluricultural, ha establecido que las comunidades indígenas y negras tienen derecho a decidir sobre sus territorios, es

decir, estos pueblos tienen autonomía en lo referente a sus territorios, creencias y costumbres, entendiéndose por autonomía, la capacidad y el derecho que tienen los pueblos y/o comunidades para decidir por sí mismos los asuntos de su interés (Rodríguez, s.f.). Esta autonomía comienza desde la expedición del artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, pues a partir de este año las organizaciones de base (las denominadas “organizaciones étnico-territoriales”) nacieron en todos los ríos del Pacífico y poco a poco se están convirtiendo en Consejos Comunitarios o suscitan sus creaciones alrededor de la titulación de territorios colectivos (Hoffman, 2002, p.4).

Sin embargo, esta autonomía, en términos jurídicos, queda reducida a una mínima expresión; al no recibir recursos de la nación bajo la forma de transferencias del Estado, los territorios colectivos de comunidades negras y sus autoridades no tienen posibilidades reales para ejecutar sus propios planes de manejo del territorio, ni tienen medios para posibilitar el alcance de sus propias aspiraciones reconocidas en el convenio 169 de la OIT. En este caso, todo ello queda supeitado a las voluntades de las Alcaldías de los municipios donde se asientan sus territorios y a la disponibilidad presupuestal e intereses políticos para invertir en ellos (Valverde, 2012).

La autonomía de los Consejos Comunitarios se ve limitada, además, por un escenario determinado por la progresiva vinculación de los pobladores locales a las economías extractivas de enclave, por la disputa territorial entre los diferentes actores armados, por la imposibilidad de los sistemas productivos locales de responder

a la satisfacción de las necesidades básicas de estas comunidades y por la creciente presión demográfica sobre la tierra y sobre unos recursos cada vez más escasos (Martínez, 2010, p.41).

Es importante conocer que en Colombia se han titulado en 181 Consejos Comunitarios, constituidos como máxima autoridad de administración interna en los territorios que le han sido adjudicados, previo un procedimiento administrativo ante instancias estatales. Estos consejos, agrupan 71.442 familias en 5.396.910,23 hectáreas (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, 2015) y se localizan en su gran mayoría, en la región Pacífica de Colombia que se encuentra al occidente del país y colinda con el océano Pacífico; en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda y Bolívar (Hinestroza, 2015, p.3).

De las funciones de los Consejos Comunitarios

Los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras cumplen diferentes funciones, las cuales se encuentran delimitadas principalmente en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, estos dos textos legislativos ordenan el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de las comunidades negras (Rolland, s.f., p.7). Igualmente, para ordenar el cumplimiento de sus funciones, los Consejos Comunitarios poseen un reglamento interno, el cual es su ley interna y la base para elaborarlo son las costumbres propias (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social s.f., p.122).

La principal función de un Consejo Comuni-

tario está relacionada con el manejo del territorio colectivo titulado a sus comunidades. Es así, como el preámbulo del Decreto 1745 de 1995, lo establece claramente, cuando expresa que “para recibir en propiedad colectiva las tierras titulables, cada comunidad debe formar un Consejo Comunitario”. De ahí, que todos los miembros del Consejo Comunitario, es decir, los habitantes de la comunidad son, como dicen los pobladores de la zona, “por Ley, dueños de sus tierras” (Rolland, s.f., p.8).

Sin embargo, en la práctica, estos Consejos Comunitarios no funcionan como se estipula en la Ley ni en su Decreto reglamentario, toda vez que, se presentan tensiones y disputas con las administraciones municipales, con la autoridad ambiental del departamento y con otras entidades estatales, con los grupos armados y con la misma comunidad por las regulaciones del uso de la tierra, además, de los intereses influidos por el Estado y/o por el capital (Gracia Hincapié, 2013, p.9).

Los Consejos Comunitarios han sido creados y regulados bajo la misma lógica de otras entidades administrativas estatales (Gracia Hincapié, 2013, p.9) como las Corporaciones Autónomas Regionales y/o de Desarrollo Sostenible, las cuales en materia de función ambiental cumplen funciones similares, como “la de aprovechar y conservar los recursos naturales y planificar el desarrollo económico, social, ambiental del territorio” (Hinestroza, 2006, p.82).

Cabe anotar que, según lo manifestado por el Consejo de Estado en decisión del proceso radicado bajo el número 2004-00549-01(3826)

(M. P. Reinaldo Chavarro Buritica, octubre 20 de 2005), entre las principales funciones que tienen los miembros de los Consejos Comunitarios están las de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva que se les adjudiquen, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

Es importante resaltar, los conflictos existentes entre los Consejos Comunitarios y las administraciones municipales que, en la mayoría de los casos, se han mostrado renuentes a aceptar la autoridad y las competencias asignadas a los primeros. En efecto, los dirigentes políticos negros de los partidos oficiales han entablado una férrea oposición a las reivindicaciones identitarias lideradas por las organizaciones étnicas territoriales, las cuales han calificado como “retardatarias” y “aislacionistas” (Martínez, 2010, p.41).

Clasificación de las funciones de los Consejos Comunitarios

Sobre la base de las consideraciones anteriores y luego del análisis de las funciones que cumplen los Consejos Comunitarios, tanto en la Ley 70 de 1993 como en el Decreto 1745 de 1995, se ha realizado la clasificación de las funciones de los Consejos Comunitarios, la cual se detalla a continuación:

Función ambiental

A lo largo de los años y como consecuencia de la evolución humana, las legislaciones mundiales se han visto en la obligación de regular las relaciones del hombre que afecten o perturben el buen funcionamiento del medioambiente, por tal motivo el Estado colombiano buscó mitigar los efectos nocivos que se le estaban causando al medioambiente y se adopta en un primer momento una política legal ambiental, en donde se prevenga, corrija y restaure el medioambiente y los recursos naturales renovables (Rivas et al., 2016, p.229).

Es así, como la Corte Constitucional en Sentencia T-458 de 2011 (República de Colombia, 2011) dispone que “la conservación del ecosistema no solo es considerado como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional, del que son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para tal efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medioambiente sano y dispuso el deber para todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros”.

Por otro lado, se encuentra la Constitución de 1991, la Carta Magna, que ha sido la codificación más importante en materia ambiental por

estar en la cúspide del ordenamiento jurídico superior, como se expresa en su artículo cuarto, la Constitución es norma de normas; además de servir de base para crear todas las instituciones y demás codificaciones que van a velar por la protección del medio ambiente.

En efecto, el artículo 79 (República de Colombia, 1991) establece que

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El derecho al medioambiente es considerado como el conjunto de normas dispuestas para regular el uso adecuado de los recursos naturales renovables y la protección que ostentan todos los individuos de gozar de un medioambiente sano, de ahí la importancia de que este derecho sea protegido por todas las autoridades territoriales entre estas los Consejos Comunitarios de comunidades negras.

La legislación ambiental en Colombia es bastante extensa y cada vez impone más restricciones al uso del suelo y los recursos naturales debido al deterioro, por la intervención del hombre mediante acciones de extracción y actividades industriales que contaminan el medioambiente. Dentro de esta larga lista de normas encontramos el Decreto Ley 2811 de 1974, Código nacional de los recursos naturales renovables y no renovables y de protección al medio ambiente;

la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), reforma el sector público encargado de la gestión ambiental, organiza el Sistema Nacional Ambiental y exige la planificación de la gestión ambiental de proyectos, la Ley 388 de 1997, sobre ordenamiento territorial municipal y distrital y planes de ordenamiento territorial; y la Ley orgánica de ordenamiento territorial, 1454 de 2011, entre otras (Marmol, s.f., p.5).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y la importancia del medioambiente en el ordenamiento jurídico colombiano, se entenderá por funciones ambientales el conjunto de facultades y/o potestad que en materia del medioambiente y recursos naturales le otorga la Ley a los Consejos Comunitarios para la conservación, protección, preservación, control y vigilancia del medioambiente; se ejercen en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad establecida en la Constitución Nacional de 1991 y en la Ley 70 de 1993 (Hinestroza, 2006, p.80).

Respecto de la función ambiental que ejercen los Consejos Comunitarios, el autor Hernández (2011, p.21), estableció que “los Consejos Comunitarios de las comunidades negras son la manifestación de gobernanza y autonomía étnica administrativa, con la responsabilidad de ejercer una función ecológica como condición para mantener el derecho de colectividad; en ese marco la participación y la toma de decisiones de las comunidades deben enfocarse hacia la aplicación de medidas que permitan garantizar la conservación, el bienestar colectivo y el desarrollo sostenible”.

Tabla 1. Funciones ambientales

Función	Órgano Competente	Consagración Legal
Velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva.	Consejo Comunitario	Ley 70
Aprobar el reglamento de usos y trasposos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
El aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.	Consejo Comunitario	Ley 70
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.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Presentar ante el Incora, previo aval de la Asamblea General y de la Junta del Consejo Comunitario, la solicitud de titulación colectiva del territorio de la comunidad que representa.	Representante Legal	Decreto 1745, Art. 12
Presentar, ante la autoridad ambiental competente y ante el Ministerio de Minas y Energía, las solicitudes de aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales, en beneficio de la comunidad, previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario; exceptuándose, los usos por ministerio de la Ley, respecto de los recursos naturales renovables.	Representante Legal	Decreto 1745, Art. 12
Diligenciar ante el Incora la titulación colectiva de las tierras de la comunidad negra respectiva.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva y por la integridad de los territorios titulados a la comunidad.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
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.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
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.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
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.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11

Fuente: Hinestroza, 2006, p. 81

De acuerdo con las funciones ambientales otorgadas a los Consejos Comunitarios, en la siguiente tabla se relacionan las funciones identificadas, el órgano competente para cumplirlas y su consagración legal.

En la anterior tabla, se observa cómo el legislador le otorgó una serie de funciones ambientales a los Consejos Comunitarios, sin embargo, estas, en su mayoría coinciden con las funciones otorgadas a las Corporaciones Regionales y/o de Desarrollo Sostenible, por ejemplo: “Otorgar

concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente” (L. 99/1993, Art. 31) generando así, conflictos internos entre las corporaciones y los consejos comunitarios, toda vez, que existen vacíos normativos, a la hora de determinar de manera clara, qué institución prevalece a la hora de aplicar o ejercer dichas funciones.

Función política

Desde hace más de diez años –desde la publicación en el año 1993 de la Ley 70 y del Decreto 1745 en 1995– existe una nueva figura política en el paisaje político de la cuenca del Pacífico colombiano: la de los Consejos Comunitarios de las comunidades negras. La aparición de esa nueva figura administrativa suscitó una gran esperanza en varios ámbitos de la sociedad colombiana: parecía que los Consejos Comunitarios iban a renovar la manera de hacer política en el Pacífico y desde allí, dar el ejemplo para todo el país (Rolland, 2005).

Teniendo en cuenta que la política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos, y que también puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad (Pérez & Gardey, 2008). La Ley les ha otorgado a los Consejos Comunitarios varias funciones políticas, ya que estos consejos son considerados como “la máxima autoridad”

de administración interna dentro de las tierras de comunidades negras (D. 1745/1993, Art. 3), y tienen la obligación de resolver los conflictos y/o problemas que se susciten dentro de su territorio.

En relación con las funciones políticas otorgadas a los Consejos Comunitarios, el autor Rolland (s.f.), manifiesta que la similitud percibida por los pobladores locales entre las Juntas de Acción Comunal y los Consejos Comunitarios pone en tela de juicio la tesis según la cual el Estado colombiano habría introducido con la Ley 70 de 1993 y la creación de los Consejos Comunitarios, mecanismos más participativos y más democráticos, en la continuación de las reformas impulsadas por la adopción de la Constitución de 1991. Así las cosas, y a pesar de que los Consejos Comunitarios no son un ente territorial, el Decreto 1745 les otorga algunas funciones políticas. Se observan en la tabla 2, que la mayoría de las funciones políticas son otorgadas a la Asamblea General, de lo que se puede deducir que es la comunidad en general quien cuenta con la facultad de tomar decisiones en temas

Tabla 2. Funciones políticas

Función	Órgano Competente	Consagración Legal
Nombrar las personas que la presidan, las cuales deberán ser diferentes a los miembros de la Junta del Consejo Comunitario.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Elegir los miembros de la Junta del Consejo Comunitario y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento que establezca la Asamblea	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Elegir al representante legal de la comunidad, en cuanto persona jurídica.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Celebrar convenio o contratos y administrar los beneficios derivados de los mismos. Previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Presentar y gestionar planes de desarrollo para su comunidad, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis normativo de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995

Tabla 3. Funciones civiles

Función	Órgano Competente	Consagración Legal
Aprobar la delimitación de las Tierras de las Comunidades Negras que serán solicitadas en propiedad colectiva, con base en la propuesta formulada por la Junta del Consejo Comunitario.	Asamblea general	Decreto 1746, Art. 6
Presentar a la Asamblea General del Consejo Comunitario, para su aprobación, la propuesta de delimitación del territorio que será solicitado en titulación colectiva.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Ejercer el gobierno económico de las Tierras de las Comunidades Negras según sus sistemas de derecho propio y la legislación vigente.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y 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.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Crear y conservar el archivo de la comunidad, llevar libros de actas, cuentas y de registro de las áreas asignadas y los cambios que al respecto se realicen; y hacer entrega de esta información a la siguiente Junta del Consejo Comunitario al finalizar su periodo.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis normativo de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995

importantes, tales como elegir los miembros de la Junta del Consejo Comunitario y revocar su mandato de acuerdo con el reglamento que establezca la Asamblea y elegir el representante legal de la comunidad como persona jurídica.

Función civil

El derecho de las comunidades negras sobre su territorio colectivo se funda en la Carta Política y en el Convenio 169 de la OIT, sin perjuicio de la delimitación de sus tierras a que se refiere la Ley 70 de 1993, en cuanto esta resulta definitiva e indispensable para que dichas comunidades puedan ejercer las acciones civiles a que da lugar el reconocimiento constitucional. Y que el derecho de propiedad colectiva en comento comprende, y siempre comprendió la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad. Es decir, que desde el año de 1967, en los

términos de la Ley 31 a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques, esto último, por ministerio de la Ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales (Sentencia T-955 de 2003).

Por su parte, el Decreto 1791 de 1996 en su artículo 37, establece que “Las autorizaciones de aprovechamiento forestal de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio privado, se otorgarán exclusivamente al propietario del predio”, por lo tanto, quienes son beneficiarios de los permisos que en este caso se denomina autorización, son las comunidades negras, representadas por los Consejos Comunitarios (Palomeque & Hinestroza, s.f., p.17).

Con base en las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que el derecho civil determi-

na los poderes o facultades que el sujeto tiene sobre los bienes, en el patrimonio de cada individuo o de la comunidad, se puede entender como funciones civiles; las actividades tendientes al uso, goce, disfrute y protección del territorio en el cual se encuentran asentadas las comunidades negras (Benavides, s.f.).

En consecuencia, y según el análisis de las funciones, se realizó la clasificación de las funciones civiles, las cuales se referencian en la Tabla 3.

De acuerdo a la tabla anterior y haciendo un análisis al Decreto 3759 del año 2009³, se puede evidenciar, que los Consejos Comunitarios cumplen funciones civiles similares al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, entre las cuales se encuentra la de propender por un adecuado uso y aprovechamiento de las aguas y las tierras rurales aptas para la explotación forestal y agropecuaria, piscícola y pesquera, así como de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, impulsando esquemas de acceso y en donde sea necesario, corrigiendo la estructura de tenencia con miras a garantizar su distribución ordenada y su uso racional, en coordinación con los organismos públicos y entidades competentes (D. 3759/2009, art. 4).

Función jurídica

A lo largo de la historia las comunidades negras del país han ido ganando el reconocimien-

to de sus derechos territoriales, la Constitución Política de 1991 y algunos instrumentos internacionales reconocen que el territorio debe entenderse como un derecho fundamental de estas, debido a la ocupación ancestral y al uso de espacios y recursos naturales que son primordiales para la subsistencia y el desarrollo de su cultura e identidad (Mármol, s.f., p.1).

El territorio para las comunidades negras es esencial para su supervivencia física y cultural, en virtud de esta importancia, se han adoptado diversos preceptos legales que buscan proteger o salvaguardar la ocupación ancestral y el desarrollo de modelos productivos tradicionales de dichas comunidades (Programa de Justicia Global y Derechos Humanos y Observatorio de Discriminación Racial [ORD], 2011) (Hines-troza, 2006; Hinestroza, 2015; Perea & Granja, 2014, p.274).

Los territorios de las comunidades negras en Colombia son altamente diversos, como ya se señaló. El marco normativo y ciertas interpretaciones del mismo, hicieron un énfasis en el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras ubicadas en la Cuenca del Pacífico, sin abordar con la misma calidad la situación de las comunidades negras que viven en otras regiones del país (Betancur & Coronado, 2012, p.7). Dentro de estos territorios se presentan conflictos, los cuales deben ser dirimidos por el Consejo Comunitario, ya que estos son considerados como la máxima autoridad dentro de sus territorios y de acuerdo a la función jurídica del Estado, la cual es considerada como “una actividad del Estado subordinada al orden jurídico

3 Derogado tácitamente por el Decreto 2365 de 2015, Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones.

Tabla 4. Funciones jurídicas

Función	Órgano Competente	Consagración Legal
Representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica.	Representante legal	Decreto 1745, Art. 12
Hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.	Consejo Comunitario	Ley 70
Determinar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y disciplinario de la Junta del Consejo Comunitario.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras.	Asamblea general	Decreto 1745, Art. 6
Hacer de amigables componedores en los conflictos internos, ejercer funciones de conciliación en equidad y aplicar los métodos de control social propios de su tradición cultural.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Darse su propio reglamento y establecer las funciones de cada uno de sus miembros.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Determinar mecanismos de coordinación con las diferentes autoridades, con otras comunidades y con grupos organizados existentes en la comunidad.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11
Propender por el establecimiento de relaciones de entendimiento intercultural.	Junta del Consejo Comunitario	Decreto 1745, Art. 11

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis normativo de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995

y atributiva, constitutiva y productiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada” (Flórez, s.f.) esta es considerada un función jurídica del Consejo Comunitario, pues, estos siempre deben de tratar de preservar el orden dentro de sus territorios, actuando de acuerdo con lo preceptuado en la norma.

Así las cosas y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se hizo la clasificación de las funciones jurídicas, las cuales se pueden apreciar en la Tabla 4.

Conclusiones

La legislación especial de comunidades negras estableció responsabilidades a una figura

nueva como son los Consejos Comunitarios, estas atribuciones se convierten en verdaderas funciones debido a que los Consejos ostentan por definición legal el carácter de autoridad y aún más, de máxima autoridad al interior de un territorio de comunidades negras.

La Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 establecen en términos generales las funciones que deben cumplir los Consejos Comunitarios. Sin embargo, el listado de atribuciones establecidas en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 debe ser complementado con los reglamentos internos construidos en cada Consejo Comunitario.

Aunque la legislación especial de comunidades negras no establece de forma textual una clasificación de las funciones atribuidas a los Consejos, por su contenido, se pueden reorga-

nizar o esquematizar estas funciones en la misma línea de las funciones establecidas para otras autoridades públicas que cumplen funciones del Estado. En este sentido, las funciones pueden clasificarse como funciones jurídicas, civiles, ambientales y políticas, lo que demuestra que gran parte de las tareas asignadas son similares a las consagradas para entidades que representan directamente al Estado.

De ahí, la existencia de tensiones y controversias entre Consejos Comunitarios y algunas autoridades públicas porque muchas funciones atribuidas a los Consejos son de naturaleza similar a las de otras autoridades, verbigracia, las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales que al igual que a los Consejos Comunitarios les corresponde “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” (Art. de la Ley 99 de 1993, Art. de la Ley 70 de 1993). En igual sentido, coinciden algunas funciones entre municipios y Consejos Comunitarios, en especial en los temas de ordenamiento territorial, ya que los municipios deben zonificar el territorio para organizar sus esquemas o planes de ordenamiento territorial. De igual manera, las funciones relacionadas con el censo de los habitantes, la delimitación de linderos, entre otras, son tareas que resultan similares a las de autoridades públicas.

Por su parte, el ejercicio de las funciones que la ley otorgó a los Consejos Comunitarios como

máxima autoridad de administración interna en territorios colectivos de comunidades negras, genera muchas inquietudes por el tema de la sostenibilidad financiera que es indispensable para el funcionamiento de cualquier órgano que se presente como una “autoridad de administración”. De esta forma, resulta pertinente para complementar esta conclusión, la crítica de Valverde (2012) en cuanto a que el cumplimiento de las funciones de los Consejos Comunitarios, se encuentra limitado, pues al no recibir recursos de la nación bajo la forma de transferencias del Estado, los territorios colectivos de comunidades negras y sus autoridades no tienen posibilidades reales para ejecutar sus propios planes de manejo del territorio, ni tienen medios para posibilitar el alcance de sus propias aspiraciones reconocidas en el Convenio 169 de la OIT. En este caso, todo ello queda supeditado a las voluntades de las Alcaldías de los municipios donde se asientan sus territorios y a la disponibilidad presupuestal e intereses políticos para invertir en ellos.

Referencias

- Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (Acción Social) (s.f.). Los consejos comunitarios y la protección de territorios colectivos.
- Benavides, L. (2011). *Derecho civil bienes*. Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado de <http://wb.ucc.edu.co/derechocivilbienes1/files/2011/01/derechocivil-bienes.pdf>

- Betancur, J. & Coronado, S. (2012). *Una mirada panorámica al reconocimiento legal de los territorios. Observatorio de territorios étnicos y campesinos: una apuesta para la defensa del territorio*. Bogotá: Editorial Temis.
- Bravo, G. (1996). Política institucional frente al proceso de titulación colectiva para las comunidades negras. Territorio y desarrollo, propuesta y discusión. Edición especial *Revista Estéreo*, 141-147.
- Bustacara, J., Serna, A., Caicedo, N. & Cuesta, L. (2016). Afectación del derecho al medio ambiente sano en la Comunidad de Condoto-Chocó por el otorgamiento de títulos mineros a empresas multinacionales. *Revista Pensamiento Jurídico*, (42).
- Cossío, B., Agudelo, P., Hinestroza, C., Mena, V. & Hurtado, M. (s.f.). *El rol de los consejos comunitarios de las comunidades negras en la adjudicación de permisos de aprovechamiento forestal en el departamento del chocó*. (Artículo sin publicar). Quibdó, Chocó.
- Domínguez, M. (s.f.). *El derecho al territorio de las comunidades negras: Movilización social y formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2005)*. Ponencia llevada a cabo en el Congreso Nacional de Sociología.
- Flórez, H. (s.f.). *Función jurídica del Estado*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/50823016/FUNCION-JURIDICA-DEL-ESTADO-EXPO>
- Galvis Navarrete, L. M. (2012). *El derecho a un medio ambiente sano*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Giraldo, J. & Giraldo, O. (2002). *Metodología y técnica de la investigación jurídica*. Bogotá: Editorial ABC.
- Gracia Hincapié, L. (2013). Organizaciones locales y consejos comunitarios: carretera Las Ánimas-Nuquí (Chocó). *Revista Ciencia Política*, (15), enero-junio.
- Hernández, N. (2011). *Análisis de la participación comunitaria en un proceso de consulta previa y sus aportes en la elaboración de estudios de impacto ambiental en territorios de comunidades negras. Estudio de caso proyecto "construcción de la doble calzada Buga, Buenaventura"*. (Trabajo de Investigación para optar al título de Magíster en Desarrollo Rural). Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Hinestroza, C. (2006). Los consejos comunitarios y su papel en la protección y conservación del medio ambiente. *Revista Institucional Universidad Tecnológica del Chocó*, 74-82.
- Hinestroza, L. (2008). *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de Comunidades Negras en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba".
- Hinestroza, L. (2015). *El derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia: entre historia y realidad*. Ponencia llevada a cabo en la Universidad de Milán, Italia.

- 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*. UN-ICANH-IRD-ILSA, Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Mármol, Y. (s.f.). *Los derechos territoriales de las comunidades negras de Cartagena y los baldíos reservados de la nación. Observatorio de territorios étnicos y campesinos: una apuesta para la defensa del territorio*. Bogotá, Colombia.
- Martínez, B. (2010). La política de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. *Boletín de Antropología*, 24(41), 13-43.
- Mena, A. (s.f.). *Identificación y análisis de indicadores sociales en la minería artesanal en los territorios colectivos de las comunidades negras de Condoto y Tadó en el área de influencia del programa Oro Verde*. Quibdó, Chocó: IIAP.
- Ministerio de Cultura (2009). *Afrocolombianos, población con huellas de africanía*. Recuperado de <http://www.mincultura.gov.co/>
- Ministerio de Cultura (2012). *Hoy 27 de agosto se conmemora la promulgación de la Ley 70 de 1993*. Recuperado de http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Paginas/2012-08-26_49562.aspx
- Ministerio del Interior (s.f.). *Fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras*.
- Mosquera, J.D. (2000). *Las comunidades negras de Colombia hacia el siglo XXI, historia, realidad y organización*. Bogotá, Colombia: Docentes Editores.
- Murillo, M. (2004). *El impacto de la Ley 70 de 1993 en las comunidades del departamento del Chocó*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, Escuela de Derecho.
- Oslender, U. (2008). *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Universidad del Cauca. Colección Antropología en la modernidad.
- Palomeque, A. & Hinestroza, L. (s.f.). *Contratos de asociación con terceros para el aprovechamiento forestal en territorios de comunidades negras: Análisis del alcance jurídico*. Artículo sin publicar. Quibdó, Colombia.
- Pérez & Gardey (2008). *Definiciones: Definición de política*. Recuperado de <http://definicion.de/politica/>
- Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada (2010). *Los consejos comunitarios y la protección de los territorios colectivos*. Bogotá, Colombia.

- Riva, N., Hurtado, S. & Efrén, A. (2000). *Impactos de la Ley 70 y dinámicas políticas locales de las poblaciones afrocolombianas: estudios de caso*. (Documento de Trabajo No. 50). Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Cali, Colombia.
- Rivas, B., Palomeque, S., Berardinelli, C. & Hinestroza, C. (2014). Afectación del derecho al medio ambiente sano en la Comunidad de Condoto-Chocó por el otorgamiento de títulos mineros a empresas multinacionales. *Revista Pensamiento Jurídico*, (42), 213-239.
- Rodríguez, G. A. (2008). Continúa la exclusión y la marginación de las comunidades negras colombianas. *Revista Diálogo del Saber*, 29, 215-238.
- Rodríguez, G. A. (s.f.). *Breve reseña de los derechos y de la legislación sobre comunidades étnicas en Colombia*.
- Rolland, S. (2005). *Los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras: ¿una nueva forma de hacer política en la zona del bajo Atrato, Chocó?*
- Toro, I. D. & Parra, R. D. (2010). *Fundamentos epistemológicos de la investigación y la metodología de la investigación cualitativa y cuantitativa*. 1ra. edición. Medellín.
- Valderrama, R. (s.f.). *Sociedad y la aplicabilidad de la Ley 70 en las zonas rurales de la región del Pacífico colombiano*. Bogotá: Temis.
- Valverde, C. (2012). *Tierra no es territorio: apuntes sobre el goce efectivo del derecho al territorio de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, sección quinta octubre 20 de 2005 proceso N° 27001-23-31-000-2004-00549-01(3826), CP, Reinaldo Chavarro Buritica. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (1996). Sentencia T-422/96. Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. República de Colombia

Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia T-955/03. Magistrado ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia T- 458/11. Magistrado ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia C-253/2013. Magistrado ponente: Dr. Mauricio González Cuervo. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia T-576/2014. Magistrado ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. República de Colombia.

Normativa

Colombia. *Constitución Política Nacional de 1991*. Bogotá: Editorial Leyer.

- Colombia. Ley 70 de 1993, *por medio de la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política Nacional*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. Ley 99 de 1993, *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. Decreto 1745 de 1995, *por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones*.
- Colombia. Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995 por el cual se reglamenta el capítulo III de la Ley 70 de 1993. *Revista Estéreo*, separata especial (diciembre, 1995).
- Colombia. Decreto 1791 de 1996, *por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal*. Bogotá: Editorial Temis.
- Colombia. Decreto 2365 de 2015, *por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Colombia. Ley Decreto 3759 de 2009, *por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Editorial Legis.