

Bogotá D.C., 15 de julio de 2020

Señor

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
E.S.D.

REFERENCIA: Observaciones frente al proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”, para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas”

Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Ana Jimena Bautista Revelo, Paulo Ilich Bacca, Alejandro Jiménez Ospina, Diana Alejandra Quigua González, David Murillo Mosquera, Sergio Pulido Jiménez, Carlos Eduardo Olaya Díaz y David Andrés Rodríguez Reyes, subdirector e investigadores del Centro de Estudio de Derechos, Justicia y Sociedad (Dejusticia), identificados como aparece al pie de nuestras firmas, y dentro del término otorgado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MinAgricultura), a continuación, presentamos algunas observaciones frente al proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”, para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas” (en adelante proyecto de decreto).

La reglamentación del procedimiento de clarificación de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas no sólo es un deber del Estado colombiano, sino que es un mecanismo para saldar una deuda histórica de la sociedad y la institucionalidad con los pueblos indígenas. No obstante, ponemos a consideración suya la necesidad de tener en cuenta las posibilidades de traslapes territoriales entre estos resguardos y otros territorios indígenas, campesinos o pertenecientes a comunidades afro. Al ser considerados sujetos de especial protección constitucional, en esos casos el proceso de clarificación que se adopte requiere incorporar un proceso de armonización de territorialidades y reivindicaciones que permita garantizar en la mayor medida posible los derechos de todos los sujetos de especial protección involucrados. Algo que el proyecto de decreto no parece considerar en su redacción actual, especialmente por la regulación de la intervención de terceros y la vinculatoriedad de las decisiones adoptadas durante el procedimiento de clarificación sin garantías de debido proceso y participación de comunidades afro y campesinas que puedan ser afectadas.

Asimismo, es importante resaltar que el proyecto podría perpetuar el despojo legal de los territorios indígenas, pues su artículo 2.14.7.6.19, estipula que el título de los resguardos coloniales o republicanos no afectará los derechos de propiedad privada que pudieran quedar

involucrados dentro de la alinderación de los territorios indígenas objeto del procedimiento. De esta manera, la validez de los títulos de resguardos coloniales o republicanos dependería de la evaluación general de la posesión de la tierra y de todos los títulos de propiedad privada de aquellos predios superpuestos al ámbito geográfico de los resguardos o incluso de sitios considerados sagrados dentro de las cosmologías indígenas. En esta última hipótesis, no solo se podría poner en entredicho la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sino también la vigencia de sus territorios complejos, espacios ambientales y nichos ecológicos, que van más allá de la demarcación de los resguardos coloniales o republicanos y que actualmente gozan de protección constitucional.¹

Para presentar nuestras observaciones, dividiremos nuestra exposición en cuatro partes. En la primera, presentaremos una síntesis de los alcances del proyecto de decreto. En la segunda, mostraremos por qué existe una deuda histórica con los pueblos indígenas en esta materia. En la tercera, expondremos los estándares normativos que debe cumplir este procedimiento, especialmente relacionados con la protección de otros sujetos de especial protección constitucional como el campesinado y las comunidades afro. En la cuarta, describiremos la obligación de adoptar medidas de armonización de derechos cuando entran en tensión los derechos de sujetos indígenas, afrocolombianos y campesinos. Y, por último, presentaremos algunas conclusiones que se dirigen a plantear la necesidad de armonizar el proyecto de reglamentación con las obligaciones de protección, respeto y garantía de los derechos de los distintos sujetos de especial protección constitucional presentes en la ruralidad, desde un enfoque intercultural y de acción sin daño.

1. ALCANCES DEL PROYECTO DE DECRETO PARA LA CLARIFICACIÓN DE LA VIGENCIA DE LOS TÍTULOS DE RESGUARDOS DE ORIGEN COLONIAL O REPUBLICANO

El proyecto de decreto persigue regular los procedimientos de clarificación de la vigencia de los títulos de origen colonial o republicano. Los títulos de resguardos de origen colonial o republicano son una forma de acreditar la propiedad colectiva de una comunidad indígena sobre su territorio. Saber si un título de origen colonial o republicano se encuentra vigente es un requisito necesario para poder reestructurar este tipo de resguardos, así lo indican el inciso 3º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 (Ley del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino) y el numeral 3º del artículo 1º del Decreto 2164 de 1995 (artículo 2.14.7.1.1. del Decreto 1071 de 2015). Los procedimientos de reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano buscan dotar a estos resguardos de tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de los integrantes de las comunidades indígenas.

Es por esto que el proyecto de decreto adiciona un capítulo al título 7 del Decreto 1071 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

Desarrollo Rural” (en adelante Decreto Único Reglamentario). En este título se compiló el Decreto 2164 de 1995, que regulaba los procedimientos de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas². El Decreto Único Reglamentario señala que antes de tramitar la reestructuración de un resguardo de origen colonial o republicano se debe clarificar la vigencia del título, este no reguló el procedimiento que se debe seguir para realizar dicha clarificación. Lo que hace el proyecto de decreto es establecer un procedimiento de tres etapas, previo al inicio del procedimiento de restructuración o ampliación cuyo fin es clarificar la vigencia del título de resguardo de origen colonial o republicano.

Para un mejor entendimiento del procedimiento propuesto en el proyecto de decreto, la Tabla 1 presenta las etapas en las que está dividido, el objetivo de cada etapa y las actuaciones que se pueden llevar a cabo.

² El procedimiento de constitución de resguardos indígenas persigue brindar títulos de propiedad colectiva a comunidades indígenas (i) que tienen posesión sobre sus territorios, pero no tienen título de propiedad; (ii) que no se hayan en posesión de sus territorios ancestrales; o (iii) que se encuentren dispersas o han migrado del territorio. El procedimiento de ampliación de resguardos indígenas persigue incluir nuevas tierras dentro del título de propiedad colectiva debido a (i) las necesidades económicas y culturales de las comunidades; o (ii) a que la constitución del resguardo indígena no incluyó tierras que ocupaban las comunidades. El procedimiento de saneamiento busca que se adquieran las mejoras que quedaron incluidas dentro del territorio del resguardo para sanear la propiedad colectiva de las comunidades.

Tabla 1. Procedimiento de clarificación de la vigencia de un título de resguardo de origen colonial o republicano

Etapa	Objetivo de la etapa	Actuaciones		
		Solicitud		
Etapa preliminar	Identificar el mérito y procedencia de la apertura del procedimiento	Requerimiento para cumplir requisitos (a los 10 días)	Correcciones de la solicitud (1 mes)	Desistimiento y archivo de expediente
		Admisión de la solicitud		
		Acto administrativo de trámite que ordena el inicio de la etapa preliminar (30 días)		
		Eventual visita preliminar		
		Informe jurídico preliminar		
		Traslado a la comunidad indígena del informe jurídico preliminar (30 días)		
		Acto administrativo de cierre de la etapa preliminar	Archivo de la solicitud	
		Apertura de la etapa inicial y de instrucción		
Etapa inicial y de instrucción	Acopiar la información necesaria	Auto que decreta pruebas		
		Práctica de pruebas (90 días prorrogables por un término igual)		
		Auto que dicta fecha y hora para inspección ocular (visita)		
		Informe definitivo con aspectos jurídicos, históricos, sociales, catastrales, cartográficos y culturales relevantes para la decisión de fondo		
Etapa de cierre y decisión	Realizar un pronunciamiento de fondo sobre la vigencia legal del título de origen colonial o republicano	Acto administrativo de cierre y decisión		
Recursos contra acto administrativo de cierre y decisión		Reposición (Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT)		
		Apelación (Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT)		
		Revisión ante el Consejo de Estado		
Inicio del procedimiento de reestructuración o ampliación de resguardos de origen colonial o republicano				

Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de decreto

2. DEUDA HISTÓRICA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA REGULACIÓN DE LA CLARIFICACIÓN DE LOS TÍTULOS DE RESGUARDOS DE ORIGEN COLONIAL O REPUBLICANO

La regulación del procedimiento de clarificación de la vigencia de los títulos de resguardos de origen colonial o republicano es una deuda histórica con los pueblos indígenas. En tal sentido, se trata de una regulación que debe tener en cuenta su derecho propio y las interpretaciones que permitieron que sus autoridades tradicionales reappropriaran leyes coloniales y republicanas que, en principio, estaban destinadas a consolidar la disolución de sus territorios colectivos³. Esta historia legal, parte de la era anterior a la colonia, cuando las jurisdicciones indígenas, abarcaban grandes territorios autónomos gobernados por caciques (cacicazgos) hasta su virtual desaparición durante el siglo XIX. Los cacicazgos se transformaron en resguardos coloniales y operaron como territorios indígenas gobernados por sus autoridades tradicionales y reconocidos por el poder colonial en el siglo XVI. En el siglo XIX, nació el sistema de caciques sin cacicazgos que alteró profundamente la naturaleza de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, toda vez que el régimen jurídico de la época empezó a negar la autonomía de los territorios indígenas. Desde el siglo XIX hasta hoy, los pueblos indígenas han continuado su lucha por mantener vivos a sus resguardos coloniales y republicanos, recuperando su territorio ancestral⁴.

En tal sentido, es posible afirmar que la regulación en mención es necesaria para tramitar los procedimientos de reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano. Actualmente (i) no existe regulación específica para el trámite de los procedimientos de clarificación de la vigencia de títulos de resguardos de origen colonial o republicano; y (ii) los pueblos indígenas no pueden acudir al procedimiento ordinario de clarificación diseñado para los sujetos de reforma agraria. Esta ausencia de regulación ha generado violaciones masivas al derecho fundamental al debido proceso administrativo de los pueblos indígenas. Una de las garantías del debido proceso es el derecho a que los procedimientos se tramiten dentro de un plazo razonable (artículo 29 de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos). Sin embargo, hoy en día todas las comunidades indígenas que presentan una solicitud de reestructuración o ampliación de un resguardo de origen colonial o republicano saben que entran a un laberinto sin salida. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) no tramita estas solicitudes debido a que previamente debe clarificar la vigencia del título colonial o republicano, clarificación que no realiza argumentando que no existe regulación al respecto. Prueba de ello es que desde que se creó la ANT (2015) no se ha resuelto una sola solicitud de clarificación de títulos de resguardos indígenas de origen colonial o republicano. Esto vulnera el plazo razonable de los procedimientos, ya que estas solicitudes pueden durar años sin que se les de un trámite.

³ Ver Marcela Quiroga Zuluaga, 'Las Políticas Coloniales y la Acción Indígena: La Configuración de los Pueblos de Indios de la Provincia de Páez, Siglos XVII y XVIII', Anu. colomb. histo. soc. cult., Volumen 42, Número 1, p. 23-50, 2015.

⁴ Ver Joanne Rappaport, *La Política de la Memoria: Interpretación Indígena de la Historia en los Andes Colombianos* Universidad del Cauca, 2000.

Esta situación deja en evidencia los problemas estructurales que afronta el Estado Colombiano relacionados con la gobernanza sobre la tierra, los cuales sin lugar a dudas afectan el goce efectivo de derechos de los sujetos que habitan la ruralidad, tal y como fue planteado por Dejusticia ante la Corte Constitucional, en donde se solicitó la declaración de un estado de cosas inconstitucional en la materia⁵.

3. ESTÁNDARES NORMATIVOS QUE DEBE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO DE CLARIFICACIÓN EN PROTECCIÓN DE OTROS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

El proyecto de decreto tiene una virtud: busca dar respuesta a la deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas en esta materia. Sin embargo, la forma elegida para la regulación genera serias dudas sobre los estándares normativos que deberían cumplirse en desarrollo del procedimiento y al momento de tomar la decisión. Estándares asociados a la protección de derechos territoriales, al debido proceso y a la participación de otros sujetos de especial protección constitucional como el campesinado y las comunidades afro. Según el proyecto de decreto, estos sujetos son considerados terceros dentro del procedimiento de clarificación, no es obligatorio vincularlos, pueden eventualmente intervenir dentro del trámite y, en principio, se considera que no se ven afectados por la decisión de fondo.

Aquí presentaremos algunas observaciones sobre los estándares normativos que debe respetar el procedimiento de clarificación y que no es claro que el proyecto de decreto los respete tal como se encuentra formulado. Concretamente, describiremos las regulaciones en materia de especial protección constitucional, derechos territoriales y derechos de participación del sujeto campesino y las comunidades afro, como categorías normativas que atraviesan el procedimiento de clarificación y que deben ser tenidas en cuenta al momento de regularlo.

Para esto dividiremos esta sección en tres partes, la primera para abordar la protección constitucional de las comunidades afro y la segunda para hacer lo propio respecto del campesinado. Dentro de cada una de ellas presentaremos los estándares relacionados con tres asuntos: (i) Categorización como sujetos de especial protección constitucional; (ii) derechos territoriales o relacionados con el territorio y, (iii) derecho a la participación en las decisiones que les afectan. Finalmente, en la tercera explicaremos las garantías del debido proceso que aplican para ambos grupos.

⁵ Dejusticia, Un Estado de Cosas Inconstitucional en la gobernanza de la tierra. 9 de abril de 2019. **Ver intervención:** <https://www.dejusticia.org/un-estado-de-cosas-inconstitucional-en-la-gobernanza-de-la-tierra/>

3.1. Protección constitucional de las comunidades afro

La Constitución y la jurisprudencia constitucional, así como el derecho internacional, establecen de forma clara una protección reforzada para las comunidades afro. Esto tiene consecuencias directas en el análisis del proyecto de decreto, específicamente en cuanto a los estándares que deben gobernar el desarrollo del procedimiento de clarificación y los derechos que tienen las comunidades como terceros dentro del mismo.

3.1.1. Las comunidades afro como sujetos de especial protección constitucional

Las comunidades afro han sido reconocidas por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional⁶. Esto se desprende de tres factores que reflejan por qué se trata de grupos con mayor vulnerabilidad que el resto de las poblaciones⁷: (i) la permanente situación de exclusión social, reflejada en la sobrerrepresentación de los miembros de esta comunidad en los niveles más altos de pobreza, desigualdad, y bajo acceso a servicios públicos, educación y salud; (ii) la marginalización de las comunidades negras que reflejan los síntomas de segregación y que vulneran el principio de igualdad en el país; (iii) y la discriminación, que, para la Corte Constitucional, “se expresa a través de la invisibilidad que los miembros de éste [el grupo discriminado] adquieren para el grupo dominante”⁸, en donde no solamente se pueden ver afectados sus derechos individuales, sino también sus derechos colectivos.

Así, esta vulnerabilidad de las comunidades afro responde a la superposición de distintos tipos de desigualdades que hacen de estos grupos los más vulnerables, desigualdades étnicas, socioeconómicas, de acceso a las instituciones, entre otras. Lo que conduce a que, en aplicación del mandato de igualdad (artículo 13 C.P.), merezcan una especial protección del Estado⁹. Algo en lo que la Corte Constitucional ha profundizado al explicar que al ser las comunidades afro sujetos de especial protección constitucional las autoridades estatales tienen “especiales deberes de prevención, atención y salvaguarda de sus derechos individuales y colectivos, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia”¹⁰, con el fin de materializar el goce efectivo de sus derechos tanto individuales como colectivos. Lo cual implica necesariamente garantizar, entre otros, los siguientes derechos fundamentales: (i) el derecho a la subsistencia como grupo étnico; (ii) el derecho a la identidad étnica y cultural; (iii) el derecho a la consulta previa; y (iv) el derecho a la propiedad colectiva sobre el territorio¹¹.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-422 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-422 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

3.1.2. Los derechos territoriales de las comunidades afro

El derecho a la propiedad colectiva sobre el territorio que tienen las comunidades afro protege la especial relación que tienen las comunidades étnicas con sus territorios, la seguridad jurídica de la propiedad sobre el mismo, y el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de este tipo de propiedad (artículo 63 C.P.)¹². Además de tener base constitucional en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7º C.P.) y en el mandato de igualdad (artículo 13 C.P.), este derecho está reconocido en la Ley 70 de 1993, uno de los principales ejes de los derechos territoriales de las comunidades afro en Colombia y cuyo procedimiento de titulación se reglamenta en el Decreto 1745 de 1995.

El artículo 19 del Decreto 1745 de 1995¹³ estableció los procedimientos para la titulación de tierras colectivas y señaló cuáles áreas no pueden ser adjudicadas a las comunidades afro, entre las cuales están las tierras de resguardos indígenas. Esto implica que el proceso de clarificación de resguardos coloniales o republicanos a favor de pueblos indígenas puede interactuar de manera directa con el derecho al territorio de las comunidades afro, en el entendido que tanto la propiedad indígena como la de las comunidades afro están protegidas de forma reforzada.

Así, si durante el procedimiento de clarificación que regula el proyecto de decreto se declara que el título está vigente, esto quiere decir que el resguardo indígena siempre existió en ese territorio, lo que deviene en la exclusión del territorio para la adjudicación para comunidades afro. Entender de esta forma la interrelación entre derechos territoriales de comunidades indígenas y afro es problemático. Como explicamos en esta intervención, la aproximación estatal al asunto se debe dar en un plano de armonización entre derechos e intereses de ambas comunidades, no de sobreposición o jerarquía.

3.1.3. Derecho a la participación de las comunidades afro

La participación, como lo establece la OIT en el Convenio 169, tiene como fin proteger la integridad cultural de las comunidades. El derecho a la titulación colectiva para comunidades afro en Colombia se entrelaza con el derecho fundamental a la consulta previa. Las comunidades afro tienen el pleno derecho a participar de manera activa, previa, informada y voluntaria dentro de los procesos de planeación de su territorio, teniendo en cuenta las afectaciones materiales e inmateriales que las intervenciones pueden generar para la comunidad.

Un derecho que presenta mayores retos cuando son dos comunidades étnicas o racializadas las que se encuentran en medio del proceso de participación. No obstante, es pertinente, en este caso, propender por generar instancias de diálogo intercultural en donde los derechos de cada

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ "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".

comunidad involucrada no se vean afectados por decisiones que impliquen una jerarquización de derechos.

Así, la consulta previa es un derecho fundamental de rango convencional y constitucional de las comunidades afro. Este derecho garantiza su participación en las decisiones que afecten directamente su territorio. Y en casos en los cuales confluyen una especial relación con un mismo territorio de distintos sujetos étnicos, como comunidades afro e indígenas, se debe garantizar la participación de ambas comunidades y propiciar un diálogo intercultural. Por eso se extraña su intervención durante el trámite del proyecto de decreto.

3.2. Protección constitucional del campesinado

Pas las comunidades campesinas también existe un marco constitucional e internacional de protección reforzada. Lo que debe impactar el diseño e implementación de medidas que las pueden afectar, como el procedimiento de clarificación propuesto en el proyecto de decreto.

3.2.1. El campesinado como sujeto de especial protección constitucional

Actualmente el campesinado se encuentra inmerso en un déficit de reconocimiento y redistribución. Algunos datos que lo corroboran son la existencia de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria que no tienen tierra bajo ningún concepto, así como el hecho de que el 59.5 % de casos en los que los hogares ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal por la falta de título de propiedad legalmente registrado¹⁴.

Según la Misión para la Transformación del Campo, existe una brecha en materia de pobreza extrema y multidimensional entre las zonas rurales y urbanas, que se refleja especialmente en el acceso a determinados derechos y servicios: el 89% de la población rural es pobre o vulnerable¹⁵. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política “El 8.4% de la población que se identifica como campesina no sabe leer ni escribir, frente al 5,2% del total nacional que identificó el Censo de 2018. Además, el máximo nivel educativo alcanzado por las personas entre los 18 y los 40 años que se reconocen como campesinas es la educación media (bachillerato), mientras que la mayoría de los adultos entre 41 y 65 solo terminaron la básica primaria”¹⁶.

En múltiples pronunciamientos la Corte Constitucional ha reconocido que existe un mandato constitucional de especial protección hacia el campesinado en cabeza del Estado y la sociedad¹⁷.

¹⁴ Decreto Ley 902 de 2017

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. Misión para la Transformación del Campo. Saldrá la deuda histórica con el campo. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>

¹⁶ Dejusticia. Colombia tiene la primera radiografía de su población campesina. 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/colombia-tiene-la-primer-radiografia-de-su-poblacion-campesina/>

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-006 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional. C-180 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Corte Constitucional. C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén

Este reconocimiento se ha fundamentado en la cláusula de igualdad constitucional, en la vulnerabilidad socioeconómica del campesinado y en el reconocimiento a la cultura y proyecto de vida campesinos. Así, la Corte ha reconocido que existen una cultura y un proyecto de vida campesino que deben ser protegidos¹⁸ con miras a alcanzar la igualdad material y evitar migraciones masivas hacia la ciudad¹⁹ que puedan representar procesos de descampesinización.

La calificación del sujeto campesino como sujeto de especial protección constitucional implica una protección reforzada de sus derechos, de la cual se deriva la obligación de implementar al menos tres clases de acciones: (i) el diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas, (ii) el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial y (iii) acciones afirmativas. Y, además, en palabras de la Corte Constitucional, calificar al campesinado como sujeto de especial protección constitucional implica la existencia de un *corpus iuris* a su favor²⁰. Una constitución campesina que tiene como fundamento normativo los artículos 64 y 13 de la Constitución, así como el postulado de dignidad humana.

3.2.2. El derecho a la territorialidad campesina

El *corpus iuris* campesino tiene dos grandes ejes, el primero se dirige a garantizar la subsistencia del sujeto campesino, y el segundo su proyecto de vida²¹. Del estudio de estos dos ejes es posible identificar un derecho a la tierra y al territorio en cabeza de la población campesina.

La Corte Constitucional ha precisado que del artículo 64 de la Constitución emerge la protección del derecho fundamental al territorio de las comunidades campesinas. Derecho que surge como consecuencia del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde desarrollan sus labores diarias, de hecho, el sitio donde la cultura campesina se recrea y se hace viable²². Así, la Corte ha señalado que “a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no sólo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”²³. En este

Arango. Corte Constitucional. C-623 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional. T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. T-461 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional. T-548 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional. T-549 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional. C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. T-052 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Corte Constitucional. T-713 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Corte Constitucional. T-407 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo. Corte Constitucional. C-028 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. C-028 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²² Corte Constitucional. C-623 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional. Sentencia T-763 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional. T-461 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

²³ Corte Constitucional. C-623 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

mismo sentido, la Corte ha reconocido que el derecho al territorio es indispensable para la realización de la cultura y del proyecto de vida campesino²⁴.

Algunas consecuencias no taxativas que surgen de la protección del derecho a la tierra y al territorio a favor del sujeto campesino son las siguientes: (i) La adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que el campesinado sea propietario de la tierra rural. Existe un mandato constitucional que vincula a las autoridades públicas en el diseño e implementación de “estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo”²⁵. (ii) En consonancia con lo anterior, existe una protección reforzada hacia los bienes baldíos. Predios que sí cuentan con las características apropiadas deben ser adjudicados a favor de esta población²⁶. (iii) El Estado debe prever la inequitativa concentración de la tierra. Se debe privilegiar el mandato de función social y ecológica de la propiedad. Sobre este punto, la Corte incluso ha planteado que existe un mandato constitucional de reforma agraria²⁷.

Uno de los mecanismos como se materializa este derecho es a través de las Zonas de Reserva Campesina, las cuales de acuerdo con el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 del INCORA no pueden constituirse donde haya territorios indígenas. En consecuencia, el reconocimiento de la existencia de los resguardos indígenas debe armonizarse con el derecho a la territorialidad campesina. Esto implica que el proceso de clarificación de resguardos coloniales o republicanos a favor de pueblos indígenas puede interactuar de manera directa con el derecho al territorio de comunidades campesinas, y la solución de la posible tensión debe pasar por una armonización que parte de la base de que tanto la propiedad indígena como la de las comunidades campesinas están protegidas de forma reforzada.

Adicionalmente, de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su artículo 17 consagró el derecho a la tierra a favor del campesinado y en especial, el derecho a acceder a ella, así como a la adopción de medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-636 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo.

²⁵ Corte Constitucional. C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango. Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Corte Constitucional. C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango. Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

3.2.3. Comunidades campesinas: Derecho a la participación reforzada

En el caso de las comunidades campesinas, si bien estas no gozan del derecho a la consulta previa, sí tienen un derecho a la participación reforzada en algunas circunstancias. Según la Corte Constitucional, se debe garantizar la participación del campesinado en la toma de decisiones que los vinculen o afecten en su relación con el territorio respecto del cual han establecido un vínculo de identidad cultural²⁸. Lo anterior, se fundamenta en el concepto de democracia participativa y el pluralismo reconocidos constitucionalmente.

Este derecho a la participación reforzada obliga al Estado colombiano a consultar, deliberar y construir políticas públicas, proyectos y normativas relacionadas con el campesinado mediante el acceso a la información y la posibilidad de controvertir los proyectos, planes o normativas que puedan menoscabar la autonomía y proyectos de vida de las comunidades. De acuerdo con la sentencia T-348 de 2012 de la Corte Constitucional²⁹, el derecho a la participación es un derecho autónomo reconocido por la Constitución que debe garantizarse por medio de “espacios de información y concertación, en los que se manifieste el consentimiento libre e informado de la comunidad que se verá afectada, con el fin de establecer medidas de compensación eficientes”³⁰.

Por otra parte, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, además de reconocer la importancia y darle un lugar al sujeto campesino en el derecho internacional, consagra derechos a su favor de enorme trascendencia. Dentro de estos está el derecho a ser consultados de buena fe por los Estados a través de sus propias instituciones representativas ante la toma de decisiones que puedan afectarles (artículo 2.2).

Así las cosas, el derecho de participación del campesinado en los asuntos que conciernen a su identidad campesina, bien sea por afectación a su subsistencia o a su proyecto de vida, deben comprender: (i) Mecanismos ampliamente difundidos para permitir la participación de la comunidad³¹; (ii) información veraz, completa y actualizada que facilite el ejercicio de diálogo y concertación³²; (iii) seriedad del proceso participativo, es decir que cuente con mecanismos para promover la eficaz concertación del campesinado y que sus reivindicaciones sean

²⁸ Sobre el particular, en sentencia T-244 de 2012 la Corte argumentó que “Ahora, si bien esta Corporación ha abordado el análisis de las significaciones culturales que se establecen entre las comunidades indígenas y el territorio sobre el cual se va a construir una mega obra, dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales, se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona. Esto es, el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano; una de las relaciones que puede establecer el individuo es que en un espacio puede desarrollar una labor que le permite acceder a un ingreso mínimo para su sustento y/o el de su grupo familiar”.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³² Corte Constitucional. C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

efectivamente consideradas en los asuntos que los afectan³³; (v) acompañamiento y vigilancia de autoridades vedoras de derechos humanos³⁴; y, (vi) aplicarse a toda intervención que pueda afectar sus derechos y en especial su derecho a la territorialidad campesina³⁵. Sin embargo, durante el trámite de la concertación del proyecto de decreto no se garantizó la participación de las comunidades campesinas que se pudieran ver afectadas por la regulación de llegar a aprobarse.

3.3. Las garantías del debido proceso para tener en cuenta frente a los sujetos de especial protección constitucional

En el procedimiento de clarificación de la vigencia de los títulos de resguardos de origen colonial o republicano, como cualquier procedimiento administrativo, por mandato del inciso 1º del artículo 29 constitucional se deben respetar las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional³⁶, las garantías del debido proceso se pueden clasificar así: (i) garantías del debido proceso general³⁷: a) el derecho al juez natural, b) el derecho a ser juzgado con las formas propias de cada juicio, c) el derecho a la defensa (cuyo presupuesto es la comunicación procesal), d) el derecho a un proceso público y sin dilaciones injustificadas, y e) el derecho a la imparcialidad del juez. (ii) Garantías del debido proceso probatorio³⁸: a) el derecho a presentar y solicitar pruebas, b) el derecho a controvertir las pruebas que se presenten en contra, c) el derecho a la publicidad de la prueba, d) el derecho a la regularidad de la prueba (que no se tengan en cuenta pruebas ilícitas o ilegales), e) el derecho a que se decreten y practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos, y f) el derecho a que se valoren por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso o al procedimiento.

Si la decisión que resuelve de fondo el procedimiento de clarificación de la vigencia de los títulos de los resguardos de origen colonial o republicano produce efectos frente a terceros que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, como las comunidades afro y campesinas, en este procedimiento se les debería vincular, notificar, y permitir ejercer su

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁴ Es así como en la sentencia T 348 de 2012 se ordenó a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena –EPA-, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría Judicial de Asuntos Rurales de Cartagena, acompañar las reuniones que se deben realizar para garantizar la participación de las asociaciones pesqueras que pueden verse afectadas por el proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En la cual la Corte cita su propia jurisprudencia consignada en las sentencias T 348 de 2012 y T 606 de 2015, para precisar que (...) siempre que “se vayan a ejecutar obras o políticas que impliquen la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según los sujetos que vayan a verse afectados; si se trata de una comunidad [cuya] subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación”.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-496 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-496 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-496 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

derecho de defensa y demás actuaciones que se desprenden de las garantías propias del debido proceso general y probatorio. No basta con que tengan la posibilidad genérica de intervenir.

4. LA OBLIGACIÓN DE ARMONIZAR LOS DERECHOS ÉTNICOS Y CAMPESINOS

Los estándares normativos mencionados en las secciones anteriores permiten concluir que comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades afro son sujetos de especial protección constitucional, con derechos específicos que deben garantizarse al adoptar medidas que afecten su acceso y control sobre sus tierras y territorios. En el caso del proceso de clarificación de los resguardos de origen colonial o republicano pueden generarse tensiones de derechos territoriales entre estos sujetos ¿cómo resolverlos?

Una solución convencional es realizar un análisis de ponderación. Este fue el método utilizado por la Corte la primera vez que analizó la desigualdad entre indígenas y campesinos en los mecanismos de acceso a tierra en la sentencia C-180 de 2005³⁹. En esta sentencia se mantuvo la prevalencia de derechos indígenas sobre los campesinos. Sin embargo, en decisiones posteriores se ha optado por un enfoque que busca la efectividad plena o más alta posible de todos los derechos en tensión, denominado en 2017 por la Corte Constitucional como armonización de derechos⁴⁰.

La regla jurisprudencial contenida en estos cinco precedentes implica que las instituciones públicas están obligadas a diseñar e implementar medidas que eviten o solucionen las tensiones de derechos entre estos sujetos de especial protección, mediante fórmulas que permitan su garantía simultánea, evitando la jerarquización de derechos. Consideramos que esta regla debe incorporarse en el procedimiento de la propuesta de decreto sobre resguardos de origen colonial o republicano.

Un ejemplo claro de esta forma de resolver las tensiones se presenta en la sentencia T-116 de 2011. Allí la Corte resolvió el caso de un conflicto entre indígenas y campesinos por la administración de una escuela rural, en Inzá (Cauca). Esta disputa se debía a que casi la mitad de estudiantes del plantel eran indígenas de los pueblos Nasa y Misak, mientras la otra porción pertenecía a familias campesinas no-étnicas. La decisión de la Corte fue ordenar la implementación de una consulta previa para acordar con una política etno-educativa en la escuela pero no sólo para los indígenas. Según la orden de la Corte, la consulta debe incluir, además de las organizaciones indígenas, a “la comunidad educativa de la Institución Educativa Promoción Social de Guanacas y sus sedes”. El argumento de la Corte, para justificar esta decisión, fue que: “la Sala también estima que no se puede obviar la participación de la

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ En dos de estas sentencias (en la T-052 de 2017 y la T-713 de 2017), que abordaremos más adelante, se abandonó explícitamente el precedente jerarquizador de la C-180 de 2005, porque no tenía en cuenta el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

comunidad educativa del establecimiento educativo, lo que sin duda permitirá armonizar los intereses de ambas culturas en la educación de sus miembros”⁴¹.

Algo similar ocurrió cuando la Corte resolvió una tutela en la que el pueblo indígena reclamaba la nulidad de dos resoluciones que reconocieron la existencia de un Consejo Comunitario de comunidades negras dentro del resguardo, por violación a los derechos al territorio, la cultura, el debido proceso y la consulta previa⁴². En la sentencia, la Corte constató que tanto indígenas como comunidades afrocolombianas tenían los mismos derechos, por lo que se requerían soluciones que los garanticen en igualdad de condiciones. Para el caso concreto, esto implica que la Corte no puede imponer una solución en favor de una de las partes en conflicto. Según esta corporación:

“[L]a Sala considera pertinente que sean ambas comunidades las que entren a resolver la pugna que se viene presentando desde hace varios años entre ellas, a través de una consulta previa y sin imposiciones de algún juez externo que pueda entorpecer la labor de solución de conflictos propia de estos pueblos o intervención alguna de agentes externos, aunado a la voluntad de conciliación que se puede desprender de lo manifestado en los escritos allegados al expediente”⁴³

Y posteriormente, la Corte consolidó la teoría de la armonización de derechos en un caso de tensiones por traslapes entre la solicitud de ampliación de dos resguardos del pueblo Barí y el proceso de constitución de una ZRC, en la región de El Catatumbo⁴⁴. Allí ordenó resolver primero el proceso de ampliación indígena, por ser la primera solicitud en presentarse⁴⁵, pero “para los territorios que simultáneamente ocupan pueblos indígenas y comunidades campesinas” la Corte dictaminó que debe crearse una Mesa Consultiva donde indígenas y campesinos acuerden “medidas de desarrollo alternativo”⁴⁶. Para fundamentar esta decisión, después de recorrer las decisiones que reconocen tanto a indígenas como a campesinos como sujetos de especial protección, es el siguiente:

“[...] para la Sala es claro que el interés de las comunidades campesinas no podría, sin más, ser desestimado, por el solo hecho de que a él se oponga el interés de un grupo étnico vecino, o con el que aquellas comparten un espacio territorial específico. Por ello, en los casos de confluencia de intereses frente a las mismas zonas, las autoridades deben hallar fórmulas de armonización que permitan dar efectividad plena, o al menos la más

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-116 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En ninguno de los fundamentos de la sentencia se menciona que el proceso de ampliación de resguardos se debe resolver primero porque los derechos indígenas prevalezcan. Por el contrario, esta decisión se basa en que la solicitud del pueblo Barí se realizó en 2005, mientras el proceso de constitución de ZRC inició en 2010.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

alta posible, a los dos intereses en juego, pues ambos son objeto de especial protección constitucional”⁴⁷.

De acuerdo con esto, cuando existen tensiones entre derechos de comunidades indígenas, afro y/o campesinas, la solución de la Corte es buscar fórmulas que permitan garantizar a la vez los derechos de todas las comunidades en la mayor medida posible. Esto, por considerar que el reconocimiento de sus derechos los pone en situación de igualdad y que la protección reforzada que reciben de la Constitución y el derecho internacional debe mantener vigencia incluso en casos de tensiones entre dos o más sujetos especialmente protegidos.

5. CONCLUSIONES

La regulación del procedimiento de clarificación de la vigencia de los títulos de resguardos de origen colonial o republicano es una deuda histórica con los pueblos indígenas. Se trata de un procedimiento necesario para comenzar la reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano. La ausencia de regulación en la materia ha generado violaciones masivas al derecho fundamental al debido proceso administrativo de los pueblos indígenas, así como de sus derechos territoriales y, por lo tanto, una regulación al respecto es imperiosa.

Sin embargo, el proyecto de decreto no es claro frente a qué pasa con terceros que sean sujetos de especial protección constitucional que no tengan título de propiedad sobre el territorio pero que ocupan dichos predios y tienen un arraigo o pretensiones territoriales sobre el mismo. Este tipo de tensiones deben ser previstas en la regulación y abordados a partir de los estándares constitucionales e internacionales en materia de protección de comunidades afro, campesinas e indígenas. Especialmente los que se refieren al debido proceso, el derecho a la territorialidad y el derecho a la participación de otros sujetos de especial protección constitucional como las comunidades afro y campesinas. Derechos que cuando entran en tensión deben ser abordados desde una lógica de armonización que permita garantizarlos todos en la mayor medida posible.

Debido a que el procedimiento de clarificación puede afectar los derechos territoriales de estos sujetos de especial protección constitucional, el trámite propuesto en el proyecto de decreto debe respetar garantías del debido proceso. De allí que se considere que la sola posibilidad de intervenir y sin que se adecue el procedimiento atendiendo a las particularidades de los sujetos involucrados, no respeta los estándares del debido proceso requeridos.

Además, estos sujetos de especial protección constitucional, comunidades afro y campesinas tienen el derecho fundamental a participar en las medidas que las decisiones los afectan. Las comunidades negras cuentan con el derecho a la consulta previa. Y las comunidades campesinas cuentan con el derecho a una participación reforzada en los asuntos que conciernen a su identidad campesina, bien sea por afectación a su subsistencia o a su proyecto de vida. Si bien el proyecto de decreto fue concertado con los pueblos indígenas en el marco de su derecho

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

fundamental a la consulta previa, no contó con la participación de estos otros sujetos de especial protección constitucional que tenían derecho a participar.

Tal y como lo plantean investigadores del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, el ordenamiento territorial en las zonas en donde se ubican los terrenos que serían objeto de clarificación es de enorme complejidad⁴⁸. Estos territorios se encuentran de manera preponderante en los departamentos del Cauca y Nariño, en donde la dinámica de poblamiento desde la colonia hasta nuestros días hace que estos territorios sean habitados al tiempo por comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas⁴⁹. Comunidades dentro de las que hoy en día ya existen conflictos de gran envergadura que han dado lugar a lo que desde Dejusticia denominamos conflictos entre iguales en desencuentro⁵⁰.

En este escenario, consideramos de la mayor importancia incorporar al momento de elaboración del tipo de propuesta normativa que se analiza un enfoque intercultural y de acción sin daño que implique poder analizar el contexto en el que se aplicará la normatividad que se propone y prever la creación o profundización de posibles conflictos ya existentes. En el caso del proyecto de decreto, su aplicación tal y como está formulado podría llegar a afectar a diferentes sujetos que habitan la ruralidad, que como se ha dicho gozan todos de una especial protección constitucional.

La creación de espacios y aplicación de estrategias que faciliten la reflexión y la adecuación de acciones para reducir los impactos negativos, son los objetivos primordiales del enfoque de acción sin daño. En el caso de conflictos territoriales esto se dirige a la necesidad de identificar “el aumento o reducción de tensiones y capacidades para la superación del conflicto; y, a definir opciones y estrategias que permitan mitigar posibles impactos negativos, así como a potenciar los impactos y efectos positivos”⁵¹ y diseñar acciones que se anticipen a la creación de los riesgos.

6. SOLICITUD

Con base en todo lo anterior, solicitamos respetuosamente al Ministerio que garantice el derecho a la consulta previa de las comunidades negras y a la participación reforzada de las comunidades campesinas en la construcción del proyecto de decreto, más allá de las objeciones que pueden formular por este canal. Además, solicitamos ajustar el proyecto de decreto de tal suerte que el procedimiento de clarificación de la vigencia de los títulos de resguardos de origen

⁴⁸ Carlos Duarte, Jhon Noriega y Carlos Andrés Salgado. La Silla Vacía. 1 de julio 2020. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/resguardos-decoloniales-e-interculturalmente-republicanos-76533>

⁴⁹ Carlos Duarte, Jhon Noriega y Carlos Andrés Salgado. La Silla Vacía. 1 de julio 2020. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/resguardos-decoloniales-e-interculturalmente-republicanos-76533>

⁵⁰ Ivone Elena Díaz García. La imaginación moral en el tránsito hacia la paz. Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María. Bogotá D.C.: Editorial Dejusticia, 2020, p. 39

⁵¹ Johana Rocha. Aprendizajes y logros del proceso de implementación del Enfoque de Acción Sin Daño (EASD). En la Gestión de Conflictos Territoriales y la Construcción de Paz en Colombia. Cosude. P. 15. Disponible en: <https://transformemospaz.com/aprendizajes-y-logros-del-proceso-de-implementacion-del-enfoque-de-accion-sin-dano-asd-en-la-gestion-de-conflictos-territoriales-y-la-construccion-de-paz-en-colombia/>

colonial o republicano respete el derecho al debido proceso de otros sujetos de especial protección constitucional como el campesinado y las comunidades negras, brinde mecanismos de armonización de los derechos territoriales de estos sujetos, y se guíe por un enfoque intercultural y de acción sin daño.

7. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), ubicado en la Calle 35 No. 24 – 31 de la ciudad de Bogotá y en los correos electrónicos pbacca@dejusticia.org, abautista@dejusticia.org y notificaciones@dejusticia.org

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
C.C. 91'514.122 de Bucaramanga

RODRIGO UPRIMNY YEPES
C.C. 79'146.539 de Usaquén

ANA JIMENA BAUTISTA REVELO
C.C. 34.322.558 de Popayán

DAVID MURILLO MOSQUERA
C.C. 1.010.206.093 de Bogotá

ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA
C.C. 1.037'620.354 de Envigado

PAULO ILICH BACCA BENAVIDES
C.C. 98.137.513 de Túquerres

SERGIO PULIDO JIMÉNEZ
C.C. 1.032.475.713 de Bogotá

DIANA ALEJANDRA QUIGUA G.
C.C. 1.032.433.725 de Bogotá

CARLOS EDUARDO OLAYA DÍAZ
C.C. 1.075.272.492 de Neiva

DAVID ANDRÉS RODRÍGUEZ REYES
C.C. 1.032.466.421 de Bogotá