

# Comunidades negras

Contexto de la legislación y organización  
de los consejos comunitarios en Colombia



EDICIONES  
UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

Sandra Yaninna López Duque  
Tania Ximena Alegría Mosquera



# Comunidades negras

Contexto de la legislación  
y organización de los consejos  
comunitarios en Colombia





---

## Resumen

La llegada de colonizadores europeos al continente americano trajo consigo un sinnúmero de cambios políticos, económicos y socioculturales que transformaron el mundo americano y fueron punto de partida para la ampliación de las brechas sociales. Uno de los motivos por los cuales la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera se ha mantenido en una situación de abandono estatal, desde la abolición de la esclavitud en 1851, es la falta de una legislación especial que reconozca su diversidad étnica. Es a partir de la Constitución de 1991 que las comunidades étnicas y, en este caso concreto, las afrocolombianas obtuvieron el derecho a la voz política. A treinta años de la implementación de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, los consejos comunitarios han recogido diversas experiencias y obtenido diferentes resultados. En este contexto, la presente obra se propone analizar la legislación sobre los consejos comunitarios en el país e identificar sus procesos de organización. Se encuentra que la situación, aunque no es crítica, está atravesada por diversos condicionantes que han hecho el proceso lento y poco aplicable. A escala continental, Colombia presenta una de las más extensas y completas legislaciones para restituir los derechos a las comunidades afrodescendientes, con normas que atraviesan dimensiones como la territorial, la participación política, la autodeterminación, la ambiental, la civil y policiva, entre otras.

**Palabras clave:** consejos comunitarios, organización, comunidades negras, gobernanza, legislación para afrodescendientes.



---

## Abstract

The arrival of European colonizers to the American continent brought about numerous political, economic, and sociocultural changes that transformed the American world and became the starting point for the widening of social gaps. One of the reasons why the Black, Afro-Colombian, Raizal, and Palenquera populations have remained in a state of neglect by the state, since the abolition of slavery in 1851, is the lack of special legislation that recognizes their ethnic diversity. It is from the 1991 Constitution that ethnic communities, and in this specific case Afro-Colombian communities, obtain the right to political voice. Thirty years after the implementation of Law 70/1993 and Decree 1745/1995, community councils have gathered diverse experiences and achieved different results. Therefore, this study is proposed to analyze the legislation on community councils in the country, as well as the identification of organizational processes. It is found that the situation, although not critical, is influenced by various constraints that have made the process slow and less applicable. At the continental level, Colombia has one of the most extensive and comprehensive legislations for restoring the rights of Afro-descendant communities, with norms that encompass territorial issues, political participation, self-determination, the environment, civil and policing matters, and more.

**Keywords:** Community councils, organization, black communities, governance, legislation for afro descendants.

### Cómo citar este libro:

López Duque, S. Y., y Alegría Mosquera, T. X. (2025). *Comunidades negras: contexto de la legislación y organización de los consejos comunitarios en Colombia*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587605754>

# Comunidades negras

Contexto de la legislación  
y organización de los consejos  
comunitarios en Colombia

Sandra Yaninna López Duque  
Tania Ximena Alegría Mosquera



### **Comunidades negras**

#### **Contexto de la legislación y organización de los consejos comunitarios en Colombia**

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia,  
noviembre, 2025

© Sandra Yaninna López Duque,  
Tania Ximena Alegría Mosquera

### **Colección ODS**

ISBN (impreso): 978-958-760-573-0

ISBN (PDF): 978-958-760-574-7

ISBN (EPUB): 978-958-760-575-4

DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587605754>

### **Libro de investigación**

Recepción: agosto de 2023

Evaluación de contenidos: junio de 2024

Corrección de autor: febrero de 2025

Aprobación: marzo de 2025

Impreso en Bogotá, Colombia.

Depósito legal según el Decreto 460 de 1995.

### **Nota legal**

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en textos científicos, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

### **Fondo Editorial**

Director nacional editorial

Julián Pacheco Martínez

Especialista en edición de libros científicos

Karen Grisales Velosa

Especialista en edición de revistas científicas

Andrés Felipe Andrade Cañón

Especialista en gestión editorial

Daniel Urquijo Molina

Especialista en administración editorial

Claudia Carolina Caicedo

### **Proceso editorial**

Corrección de estilo y lectura de pruebas

John Fredy Guzmán

Ilustración de cubierta

Saris Moreno Forero - La Loba

Diseño y diagramación

María Paula Berón

Impresión

Shopdesing S. A. S.





Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

López Duque, Sandra Yaninna, autora

Comunidades negras : contexto de la legislación y organización de los consejos comunitarios en Colombia / autores, Sandra Yaninna López Duque, Tania Ximena Alegría Mosquera. -- Bogotá : Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2025.

116 páginas. -- (Colección obs)

Incluye datos curriculares de la autora -- Incluye bibliografía -- Texto en español con resumen en inglés.

ISBN 978-958-760-573-0 (impreso) -- 978-958-760-574-7 (pdf) -- 978-958-760-575-4 (epub)

1. Comunidades afrocolombianas - Aspectos jurídicos - Colombia - Siglos XX-XXI 2. Derechos de las minorías - Colombia - Siglos XX-XXI I. Alegría Mosquera, Tania Ximena, autora

CDD: 323.119609861 ed. 23

CO-BoBN- a1155130





### ***Sobre la imagen de cubierta***

*Esta ilustración se inspira en las formas de organización de las comunidades afrocolombianas, que históricamente han gestionado sus recursos desde la cooperación, el diálogo y los consejos comunitarios. La red de pesca aparece aquí como metáfora del tejido social que sostiene la vida colectiva; en ella se entrelazan el territorio, la abundancia de alimentos, la pesca, las viviendas y la naturaleza que nutre la comunidad. La composición resalta el trabajo compartido como camino hacia un fin común y fue realizada en técnica mixta análoga, evocando los oficios artesanales que, al igual que en estas comunidades, trascienden lo meramente utilitario para convertirse en expresión de identidad y resistencia.*

*La Loba*

### ***Sobre esta obra en la colección ODS***

*El libro Comunidades negras: contexto de la legislación y organización de los consejos comunitario en Colombia aborda la legislación, la estructura organizativa, la gobernanza y el diagnóstico de cómo funcionan los consejos comunitarios en la práctica, todo dentro de un marco territorial y cultural específico, por lo tanto, apunta a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:*

**ODS 10.** *Reducción de las desigualdades: el análisis de la legislación y los procesos organizativos de las comunidades negras en Colombia apunta directamente a disminuir las brechas históricas de exclusión y discriminación étnica, para fortalecer sus derechos y garantizar su participación política.*

**ODS 11.** *Ciudades y comunidades sostenibles: el fortalecimiento de los consejos comunitarios y la legislación que respalda a las comunidades afrocolombianas contribuye a garantizar asentamientos humanos inclusivos y resilientes, respetando sus formas de organización, su cultura y sus territorios.*

**ODS 16.** *Paz, justicia e instituciones sólidas: el reconocimiento legal y organizativo de los consejos comunitarios contribuye a consolidar marcos institucionales inclusivos, garantizar el acceso a la justicia y fomentar instituciones que protejan los derechos colectivos de las comunidades afrodescendientes.*



# Contenido

19	Prólogo
21	Introducción
29	Capítulo 1. Una mirada a los conceptos: consejo comunitario, gobernanza y estructura organizacional
31	El consejo comunitario
33	La gobernanza
38	La estructura organizacional
43	Capítulo 2. Panorama normativo de los consejos comunitarios en el contexto internacional
45	Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo
47	Normatividad en países de América Latina
53	Capítulo 3. Contexto normativo de los consejos comunitarios en Colombia
57	Un recorrido por la evolución normativa
73	Descripción de la Ley 70 de 1993
78	Descripción del Decreto 1745 de 1995

---



<b>81</b>	<b>Capítulo 4. Diagnóstico de la organización de los consejos comunitarios en Colombia a partir de la revisión de literatura</b>
83	Obstáculos y dificultades identificadas en regulaciones nacionales
91	Aplicación de matriz de congruencia de categorías y variables asociadas a la situación de los consejos comunitarios
<b>103</b>	<b>Conclusiones</b>
<b>105</b>	<b>Bibliografía</b>
<b>115</b>	<b>Sobre las autoras</b>

# Lista de figuras

<b>Figura 1.</b> Ocupación europea en América Latina	22
<b>Figura 2.</b> Línea de tiempo de la legislación y jurisprudencia para comunidades NARP	64
<b>Figura 3.</b> Esquema de la Ley 70 de 1993	73
<b>Figura 4.</b> Esquema del Decreto 1745 de 1995	78
<b>Figura 5.</b> Ubicación de región del Pacífico y sus territorios colectivos	93

# Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b> Autopercepción de la población NARP en 2005 y 2018	24
<b>Tabla 2.</b> Países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT	46
<b>Tabla 3.</b> Normatividad étnica en Colombia	65
<b>Tabla 4.</b> Categorías, variables y frecuencias de muestra documental seleccionada	92



---

## Prólogo

Diversos estudios sobre comunidades étnicas —en particular, sobre las comunidades negras— han dado lugar a múltiples interpretaciones y enfoques teóricos que analizan su evolución histórica y sus dinámicas sociales. Estos análisis, propios de distintas disciplinas, ofrecen perspectivas valiosas, aunque también revelan la complejidad inherente a estos procesos.

*Comunidades negras: contexto de la legislación y organización de los consejos comunitarios en Colombia* se enfoca en el compendio de la normatividad nacional colombiana como vía para la comprensión del recorrido histórico de la legislación, incluyendo el panorama normativo latinoamericano. La obra profundiza en la figura jurídica del consejo comunitario, resultando así pertinente y adecuada para los lectores interesados en apropiarse de temas y problemas de la legislación étnica. Este conocimiento es especialmente relevante de cara a la realidad que afrontan los territorios colectivos de las comunidades negras en Colombia, marcada por coyunturas políticas, sociales y económicas diversas y complejas.

Su aporte principal se dirige a los consejos comunitarios en Colombia, toda vez que presenta recomendaciones clave para fortalecer su proceso organizativo. Desde la visión de las autoras, se proponen elementos articuladores para el funcionamiento de estas organizaciones sociales, entre ellos, el de la teoría organizacional, que puede ayudar en el mejoramiento del proceso organizativo de los consejos comunitarios, al generar recomendaciones importantes, sin que esta sea un obstáculo ni atente contra la identidad cultural propia que tienen las comunidades negras en las diferentes zonas geográficas de Colombia.

Esta obra es pertinente para la comunidad en general y, en especial, para la comunidad académica, sobre todo en el contexto de la paz, toda vez que aborda fenómenos como el problema de violencias estructurales, el desplazamiento, la falta de titulación de tierras, la participación, así como el acceso a recursos a través de la gestión de proyectos productivos y sociales.

Este libro permite retomar la visión del pluralismo jurídico y el multiculturalismo consignado en la Constitución Política de 1991; además de la implementación del Acuerdo de Paz, la reivindicación y el reconocimiento de derechos a favor de los grupos étnicos.

***Mg. Juan Felipe González Ríos***  
*Conjuez de la Sala Penal y la Sala Civil Especializada*  
*en Restitución de Tierras,*  
*Honorable Tribunal de Distrito Judicial de Cali;*  
*decano de la Facultad de Derecho,*  
*Universidad Cooperativa de Colombia, Campus Cali*

---

## Introducción

La llegada de colonizadores europeos al continente americano trajo consigo un sinnúmero de cambios políticos, económicos y socioculturales que transformaron el mundo americano y fueron punto de partida para la ampliación de las brechas sociales. Las potencias europeas que descubrieron y ocuparon el territorio americano impusieron en las colonias sus usos y costumbres e insertaron a poblaciones africanas como fuerza laboral a través de la esclavitud (figura 1).

Desde la conquista y hasta mediados del siglo XIX, la esclavitud fue un ejercicio económico legal en el territorio americano, cuando se iniciaron procesos de abolición en diferentes colonias. En el antiguo Virreinato de la Nueva Granada, lo que hoy se conoce como Colombia, se expidió la Ley de Abolición de la Esclavitud, sancionada por el presidente José Hilario López, en 1851.

La esclavitud desconocía los derechos humanos y reglamentaba la comercialización de africanos e indígenas para el servicio sin remuneración a las familias de mayor poder adquisitivo. Esta situación persistió hasta 1851, año en que el Congreso de la Nueva Granada creó la Ley 2 del 21 de mayo, “por medio de la cual los esclavos quedarían libres a partir del 1.º de enero de 1852 y los esclavistas serían indemnizados con bonos económicos” (Ley 2 de 1851).

Sin embargo, muchos se negaron a liberar a las personas esclavizadas, lo que desató la guerra civil de 1851 e hizo estallar la insurrección en los departamentos de Cauca y Pasto. Este enfrentamiento persistió por cuatro meses, finalizando con la victoria liberal y la liberación definitiva de las personas esclavizadas.

**Figura 1.** Ocupación europea en América Latina

*Nota.* Adaptado de *Colonias de América* [imagen], por Los Mestizos, 2011, Flickr (<https://www.flickr.com/photos/historybloggap/>), CC BY 2.0.

Antes de la abolición de la esclavitud, en la Nueva Granada ya existían asentamientos conformados por personas que escapaban de las haciendas latifundistas —donde eran sometidos—, con el fin de organizarse sociopolíticamente de otra forma. Estos asentamientos se conocen como *palenques* (Castaño, 2015), en tanto la práctica insurgente, como *cimarronaje*. De acuerdo con Arrázola (1986), el cimarronaje se refiere a aquellos “procesos de resistencia frente al sistema colonial neogranadino, en que los esclavos negros se fugaban de sus amos” (como se citó en Castaño, 2015, p. 66). Navarrete (2001) afirma que este era un “proceso por medio del cual los esclavos huían de la tutela de sus propietarios” (p. 88). Su propósito, además, era el de establecerse en comunidades de carácter autónomo (Castaño, 2015; McFarlane, 1991).

Estos asentamientos o palenques se ubicaron principalmente en las regiones costeras del país y se dispersaron por las diversas cuencas hidrográficas de la



región Atlántica, y con mayor intensidad en la región Pacífica, conformada por los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca y parte de Nariño. Los lugares que eran elegidos por los cimarrones para fundar los palenques debían contar con algunas características que les permitieran mantenerse incógnitos y a salvo. En este sentido, eran preferidos los lugares de difícil acceso, con suelos fértiles y productivos donde fuera posible sembrar los alimentos de pan coger, con abundantes cantidades de guadua para las construcciones y fortificaciones, y con fuentes de agua cercanas. También se tenía en cuenta que fuera posible realizar otras actividades productivas como la pesca, la agricultura, la ganadería y la minería. Así lo relata Navarrete (2003):

Cuando un número significativo de esclavos conseguía ponerse de acuerdo con sus intenciones de escapar, después de superar las dificultades de la fuga, buscaba la forma de refugiarse en espacios de geografía difícil, aunque con posibilidades de sobrevivencia, no muy distante de las estancias agrícolas, para construir palenques, reductos de libertad. (p. 79)

Puede afirmarse que la historia de la población negra en el actual territorio colombiano ha estado atravesada por la violencia sistemática ejecutada por las élites esclavistas y conservadoras. Incluso hasta bien entrado el siglo xx, la población negra, afro, palenquera y raizal (NARP) ha sido víctima del abandono estatal, el racismo interino arraigado en la sociedad nacional y el fuego cruzado del conflicto armado. Las luchas indigenistas reivindicativas de los derechos de los pueblos originarios gestadas entre las décadas de los setenta y noventa del siglo pasado sembraron el escenario para que las comunidades negras emprendieran también la lucha por sus derechos.

En este sentido, la desmovilización de la guerrilla urbana M-19 y la posterior Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1991 representaron las condiciones adecuadas para exigir al Estado colombiano el reconocimiento de las poblaciones NARP como sujetos de derechos en iguales condiciones que el resto de la sociedad colombiana, pues hasta el momento habían sido etiquetados como ciudadanos de segunda categoría y mantenidos en condiciones de atraso socioeconómico como consecuencia del histórico abandono estatal.

Con la Asamblea Nacional Constituyente del 91 se abrió el espacio político para que las comunidades negras tuvieran una legislación especial, en el marco del Estado pluriétnico y multicultural en el que acababa de convertirse la

nación. Se buscaba así que sus derechos fueran reconocidos y se garantizaran las condiciones necesarias para su participación en la vida política del país y de sus comunidades, encarnado esto en el artículo transitorio 55 de la Constituyente. Uno de los mayores logros fue la construcción de la Ley 70 de 1993 y la acogida del Convenio 169 de 1989, que se transcribió y signó como la Ley 21 de 1991. La Ley 70, particularmente, establece la organización de las comunidades negras en consejos comunitarios, figura que tiene personería jurídica y es el primer paso para acceder a territorios colectivos, tal como sucede con los pueblos indígenas, que se organizan en cabildos y resguardos.

En la actualidad, la población afrodescendiente continúa ocupando las zonas costeras con mayor intensidad en contraste con las zonas del interior o andinas, a pesar de que los procesos de migración han sido constantes a raíz del conflicto armado y los intereses económicos puestos en la región chocoana. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2019, la autopercepción de poblaciones NARP se redujo en un 30,85 % (DANE, 2019, p. 17). Para 2005, esta población alcanzaba aproximadamente 4,31 millones, mientras en 2018 el total estuvo por debajo, con solo 2,98 millones de personas<sup>1</sup>, tal como se observa en la tabla 1. Esta reducción posiblemente se relacione con las diferentes oleadas de migraciones hacia los centros urbanos y las grandes ciudades de la región andina colombiana (Bogotá, Medellín, Cali).

**Tabla 1.** Autopercepción de la población NARP en 2005 y 2018

Año del censo	2005	2018	% de disminución
Autopercepción raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30.565	25.515	16,5
Autorreconocimiento palenquero de San Basilio	7.470	6.637	11,2
Autorreconocimiento negro, mulato, afrodescendiente y afrocolombiano	4.273.722	2.950.072	31,0

*Nota.* Elaborado a partir de las cifras del DANE (2019).

1 El DANE manifiesta que estos valores se basan en el total de población efectivamente censada.

Uno de los motivos por los cuales la población NARP se ha mantenido en una situación de abandono estatal, desde la abolición de la esclavitud en 1851, es la falta de una legislación especial que reconozca su diversidad étnica. Tal legislación llegó a Colombia con la reforma constitucional de 1991, cuyo artículo 7.º determina que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. Este fue el punto de partida para la jurisprudencia relacionada con la protección a las comunidades étnicas en todo el territorio colombiano. A este se sumaron posteriormente la Ley 70 de 1993, o Ley de Comunidades Negras, y el Decreto 1745 de 1995, que “ordenan el funcionamiento de los consejos comunitarios” (Rolland, 2005).

A partir de la Constitución de 1991, las comunidades étnicas y, en este caso concreto, las afrocolombianas obtienen el derecho a la voz política. El proceso llevado a cabo durante la Constituyente propició la organización política de base para estas comunidades, y en 1993 se creó la primera jurisprudencia para la conformación de los consejos comunitarios, es decir, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, que han venido funcionando desde entonces como herramientas de gobernabilidad para las comunidades afrocolombianas rurales.

A través de estas leyes pueden acceder a personería jurídica y tierras colectivas, que deben ser administradas por el consejo. Además, en este marco, las autoridades designadas deben velar por el bienestar de sus habitantes, la resolución de problemas internos y la protección del medio ambiente de acuerdo con sus usos y costumbres (Cuesta e Hinestroza, 2017; Decreto 1745 de 1995; Ley 70 de 1993).

Aunque este fue un logro de alto impacto para la Asamblea Constituyente de 1991 y las comunidades étnicas y minoritarias, todavía hay muchas comunidades negras que no han logrado conseguir, por ejemplo, la titulación de sus territorios colectivos o mantener por fuera de ellos la minería ilegal o los actores armados. En suma, la norma no ha sido suficiente para que estas comunidades puedan apropiarse de sus territorios en todo el sentido de la palabra y la ley.

A treinta años de la implementación de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, los consejos comunitarios han recogido diversas experiencias y obtenido diferentes resultados; de allí la importancia de hacer un balance que exponga la situación a través del análisis de los casos disponibles.

En este sentido, se propone realizar una revisión de casos que contengan información particular sobre el estado de la organización de los consejos comunitarios, las dificultades, oportunidades, aprendizajes, procesos y logros, evaluando su éxito como mecanismo de organización social de base para las comunidades negras.

Por otro lado, es pertinente tener en cuenta que los diversos contextos y dinámicas enfrentadas por estas comunidades han permitido el surgimiento de nuevas formas de gobierno comunitario, disímiles de las lógicas político-económicas que rigen a la mayoría nacional. Por tanto, es posible preguntar: ¿cuál es la normatividad que reglamenta la conformación de los consejos comunitarios en Colombia? ¿Cuál ha sido el impacto de la legislación para la organización de los consejos comunitarios? ¿Cuál es el proceso histórico de organización de los consejos comunitarios en el país? ¿Qué casos de organización de consejos comunitarios se pueden encontrar? ¿Qué dificultades y obstáculos se pueden identificar frente a la regulación nacional?

Estas preguntas permiten, a partir del contraste de las fuentes de información, consolidar recomendaciones de acuerdo con los propósitos de los consejos comunitarios, lo cual es pertinente para coadyuvar en el fortalecimiento organizacional de estos, sentando las bases para la gestión de organizaciones en su interior y buscando que otras más de este tipo alcancen sus objetivos en cuanto a proyectos de desarrollo sostenible, autogestión, relevo generacional, forma técnica y política, etc.

Este libro realiza un análisis de la legislación relacionada con comunidades negras, asentadas principalmente en la cuenca del Pacífico de manera general, y la identificación de la organización de consejos comunitarios de acuerdo con la literatura disponible, con el fin de proponer un conjunto de recomendaciones que apunten al mejoramiento de las organizaciones desde los procesos de base.

Asimismo, busca desarrollar una revisión normativa de los consejos comunitarios en Colombia teniendo en cuenta su estructura organizacional como formas de gobierno y organización étnica territorial que articula la normatividad internacional relacionada, en especial las normas adoptadas y ratificadas por Colombia, en clave de identificar el cumplimiento que se da a las diferentes

normas vigentes en materia de derechos étnicos colectivos para la potenciación del desarrollo humano desde la afrocolombianidad.

Por lo anterior, la metodología aplicada al desarrollo de este texto es de tipo descriptiva y explicativa, donde cobra relevancia lo afirmado por Hernández Sampieri *et al.* (2010 [1991]): “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p. 80). Para llevar a cabo un estudio descriptivo, es necesario determinar el conjunto de variables a describir y el sujeto de estudio, que para este caso se trata de la organización en los consejos comunitarios. Por otra parte, también se identifican correlaciones entre variables que pueden aportar indicios sin llegar a preocuparse por sus causas (Arias, 2012 [1997], p. 25; Ary *et al.*, 1989, p. 318). Todo lo anterior se enmarca en una investigación cualitativa con diseño documental. En este sentido, las herramientas metodológicas de investigación usadas en el desarrollo de esta obra se basan en la revisión documental y el análisis de textos.

La contribución de esta obra se enmarca en aportar a la gestión de los consejos comunitarios y parte desde el reconocimiento de la autonomía de gobierno organizativo y sus potencialidades, hasta el ejercicio comunitario de empoderamiento étnico-territorial. Algunos autores expresan que la educación étnica constituye un desafío en el proceso de interpretación de la realidad colombiana, especialmente en el territorio-región del Pacífico, donde los procesos de formación deberían estar en línea con los objetivos de transformación del modelo económico que transversalmente impacta lo social y lo cultural. Es necesario, entonces, realizar una lectura de las necesidades, carencias, fortalezas y potencialidades, teniendo en cuenta los retos a nivel global frente a los desafíos y las necesidades ambientales (Garcés, 2008, pp. 139-150). En este sentido, el diseño de un plan para la educación étnica comporta no solo un desafío, sino una necesidad imperante para el desarrollo de estas comunidades.

Por otro lado, de acuerdo con Mulford Ramírez (2013), el principio de autonomía del gobierno propio (gestado desde la organización comunitaria) implica control y vigilancia del territorio a través de una política que sea mediada por un sistema de regulación definido en el reglamento interno. En tal documento de política se recoge y reglamenta todo lo relativo a las dinámicas culturales en las relaciones establecidas entre: “a) las personas de

la comunidad, b) las personas, el sistema de gobierno y las organizaciones sociales y c) las personas, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio” (Mulford Ramírez, 2013).

En cuanto a su estructura, el texto se conforma por cuatro momentos. En primer lugar, se presentan las perspectivas teóricas y conceptuales sobre la figura del consejo comunitario. Así, por un lado, se aborda la teoría organizacional para entender y mejorar el funcionamiento de los consejos comunitarios como organización; por otro, se emplea el concepto de gobernanza como operador teórico que interviene, trabaja de la mano con la teoría organizacional y se adapta a las características de las comunidades NARP. En segundo lugar, se describe el panorama de la normatividad internacional que regula los consejos comunitarios, así como la normativa de algunos países en América Latina. En tercer lugar, se realiza una revisión de la evolución de la regulación en el contexto colombiano. Por último, a partir de la revisión de literatura, se diagnostica la organización de los consejos comunitarios afrodescendientes, identificando dificultades y obstáculos generados.

A partir de la revisión bibliográfica se gesta un análisis que permite identificar el grado de cumplimiento y aplicación de la norma en beneficio de estas comunidades, a fin de generar recomendaciones dirigidas al Estado colombiano respecto a las acciones necesarias para asegurar un cumplimiento efectivo y garantía de derechos étnicos colectivos, y también para aportar mecanismos encaminados a mejorar el funcionamiento de los consejos comunitarios como organización.

---

## Sobre las autoras

### Sandra Yaninna López Duque

Afiliación: Universidad Cooperativa de Colombia

Profesora de tiempo completo de la Universidad Cooperativa de Colombia, campus Cali. Docente catedrática de la Universidad del Valle, sede Norte del Cauca. Contadora pública por la Universidad del Valle y magíster en Gestión Pública por la Universidad de Santiago de Cali. Actualmente vinculada al grupo de investigación en Ciencias Administrativas, Contables y Económicas (CACE) de la Universidad Cooperativa de Colombia, campus Cali; coordinadora del semillero Educamon, línea Contabilidad, Sociedad y Ambiente.

CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001478070](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001478070).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2482-4667>.

Correo: Sandra.lopezd@campusucc.edu.co, sandra.yanina@correounivalle.edu.co

### Tania Ximena Alegría Mosquera

Afiliación: Universidad Cooperativa de Colombia

Magíster en Gestión de Organizaciones por la Universidad Cooperativa de Colombia, campus Cali. Profesional en Trabajo Social por la Universidad Mariana de Pasto.

CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000163390](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000163390).

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9558-4901>.

Correo: tania.alegria@campusucc.edu.co, txalegria65@gmail.com





---

*Comunidades negras: contexto de la legislación  
y organización de los consejos comunitario en Colombia*  
se terminó de imprimir en diciembre de 2025  
en los talleres de Shopdesing S. A. S. Compuesto por  
fuentes Adobe Caslon Pro y Bookman Old Style.  
Bogotá, Colombia.



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA



EDICIONES



Peer review

COLECCIÓN



Este texto analiza la legislación y los procesos organizativos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y pone en evidencia tanto sus avances como sus limitaciones. Para esto es importante tener en cuenta que, en Colombia, desde la abolición de la esclavitud en 1851, estas poblaciones han enfrentado abandono estatal debido a la ausencia de un marco legal que reconozca su diversidad étnica. Los consejos comunitarios obtuvieron voz política con la Constitución Política de Colombia de 1991, y se fortalecieron a partir de la Ley 70 de 1993. A treinta años de su implementación, estos espacios han acumulado experiencias con resultados diversos. Aunque la situación no es crítica, factores estructurales han dificultado la aplicación plena de las normas. Sin embargo, Colombia cuenta con una de las legislaciones más amplias del continente para restituir derechos a las comunidades afrodescendientes, pues aborda dimensiones territoriales, políticas, ambientales, civiles y de autodeterminación.

ISBN: 978-958-760-573-0



**LIBROS**