



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20131300066351

Fecha: 2013-09-09

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Señora
MARIA XIMENA ZORRILLA ARROYAVE
Directora Territorial Pacífico (e)
Calle 29 Norte 6N-43
Santiago de Cali

Asunto: Concepto/Reconocimiento y protección de las comunidades étnicas/Realización de Actividades por comunidades negras al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales/Plan de Manejo/Acuerdos de Uso y Manejo/Mecanismos de coordinación.

Fuentes Normativas: Ley 21 de 1991/Constitución Política de Colombia/Ley 70 de 1993/Política de Participación Social.

Estimada Ximena:

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública.

Bajo este entendido se realizará el estudio y análisis de la solicitud formulada mediante oficios DTPA-580-000622, DTPA-580-000641 y DTPA-580-000692, en los siguientes términos:

Problema que se plantea:

¿De qué manera se puede autorizar por parte de PNN, la realización de actividades tradicionales al interior del área, por parte de las comunidades que habitan esos territorios?





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Interpretación Jurídica:

Respecto al interrogante planteado por usted, vamos a hacer referencia de manera general al tema jurídico de los grupos étnicos en Colombia y específicamente a las comunidades negras o afrocolombianas, si se tiene en cuenta que la inquietud planteada y los antecedentes históricos señalados, conciernen a la situación que se presenta con esta clase de comunidades, las cuales como es bien sabido, cuentan con normas especiales diferentes a las de las demás minorías étnicas.

Una vez realizada la anterior precisión respecto al enfoque con el cual se tratará el presente concepto, es importante manifestar que en relación a las comunidades negras o afrocolombianas, existen varias disposiciones normativas, unas previstas a nivel constitucional y otras de carácter legal, que armonizadas y analizadas en conjunto, permiten destacar los principios legales que propenden por el reconocimiento de derechos especiales a favor de estas comunidades como un grupo étnico que amerita especial protección y reconocimiento.

En tal sentido, la Constitución Política de Colombia en su artículo 7 prevé:

“Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (Llamado fuera de texto).

Respecto al reconocimiento y protección de la diversidad étnica, la Corte Constitucional en Sentencia T-129 de 2011, manifestó:

“Es amplia y reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en distintos contextos ha protegido a las comunidades indígenas del país. El referido precedente se ha edificado en los principios fundamentales de la Carta Política contemplados en el artículo séptimo, referente a la protección de minorías raciales y culturales, el cual establece que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. De ese artículo se extraen elementos esenciales como el reconocimiento estatal y la protección a la diversidad étnica y racial. Así, la Carta Política, sobre la base de los principios de dignidad humana y pluralismo, reconoce un estatus especial de protección con derechos y prerrogativas específicas a las comunidades étnicas para que bajo sus usos y costumbres hagan parte de la Nación. De otra parte, la diversidad cultural está relacionada con las representaciones de vida y concepciones del mundo que la mayoría de las veces no son sincrónicas con las costumbres dominantes o el arquetipo mayoritario en la organización política, social, económica, productiva o incluso de religión, raza, lengua, etc. Lo cual refuerza la necesidad de protección del Estado sobre la base de la protección a la multiculturalidad y a las minorías.” (Llamado fuera de texto).

De lo manifestado por la Corte Constitucional, se evidencia el reconocimiento y protección que nuestra Carta Política establece a la diversidad étnica y cultural a cargo del Estado, lo cual se traduce en prerrogativas a favor de los grupos étnicos debido a sus particularidades tales como sus costumbres, su fragilidad y su representación minoritaria, características que derivan en la necesidad de ofrecerles un trato diferenciado, basado en sus usos y costumbres.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Por otra parte, se encuentra el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en nuestro país a través de la Ley 21 de 1991 y que hace parte de nuestro ordenamiento jurídico en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución, el cual tiende a asegurar y hacer efectiva la participación de las comunidades indígenas y tribales¹.

El mencionado Convenio 169 establece el compromiso de los gobiernos de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.” (art. 13 Convenio 169 de la OIT).

Con referencia al tema, la Corte Constitucional en sentencia C-175 de 2009 señaló:

“La jurisprudencia constitucional ha destacado cómo las estipulaciones del Convenio 169 de la OIT, establecen dos modalidades de obligaciones a cargo de los Estados signatarios, las cuales se muestran útiles para delimitar sus responsabilidades en cuanto a la protección de los derechos de las comunidades indígenas y tribales. El primer grupo de obligaciones, referido a las medidas que deben impulsar para obtener los fines propios del convenio en los distintos aspectos que son objeto del mismo, que se orienta a promover las condiciones que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales de un modo que respete la diversidad étnica y cultural, asegure los espacios de autonomía requeridos para ello y se desenvuelva en un marco de igualdad, y que específicamente se refiere a su relación con las tierras o territorios; a las condiciones de trabajo; a aspectos relacionados con la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales; a salud y seguridad social; a educación y medios de comunicación y a contactos y cooperación a través de las fronteras, y el segundo que alude a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elemento central la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía.” (Llamado fuera de texto).

De esta manera, se le debe reconocer a los grupos étnicos el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y **a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera**, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (art. 7 Convenio 169 de la OIT)

Igualmente, se debe reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como salvaguardarles el derecho a utilizar tierras que no estén

¹ La Corte Constitucional, en fallo C-169 de 2001, reconoció que las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, también son acreedoras de los derechos consagrados en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en razón de que son un grupo étnico especial, definido por dicha ley, que se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, ya que este se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

exclusivamente ocupadas por estas comunidades, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (art. 14 Convenio 169 de la OIT), protegiéndose especialmente los derechos de estos pueblos a participar en la utilización, administración, y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (art. 15 Convenio 169 de la OIT).

Adicionalmente, no podemos olvidar la importancia que representa en el tema objeto del presente concepto, nuestra Política de Participación Social en la Conservación, entendida ésta como la directriz que debe seguir la entidad en su relacionamiento con las comunidades, la cual en su capítulo segundo denominado Fundamentos de la Política de Parques con la Gente señala:

“Es necesario entender la conservación de la naturaleza como una tarea de manejo antes que de aislamiento absoluto. Este planteamiento presenta dos puntos de vista: el primero es que los objetivos de la conservación involucran necesariamente a las culturas que la han hecho posible y que han creado la diversidad biológica; este es el caso de modelos culturales de profunda relación con la naturaleza practicados por algunos pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas que mantienen tradiciones denominadas por la antropología como –adaptativas–, del mismo modo algunas comunidades campesinas han ocupado territorios y usado los recursos con prácticas que han sustentado la base natural durante más de cuatro siglos.” (Llamado fuera de texto).

Asimismo, debemos recordar que esta Política se encuentra basada en ciertos principios orientadores, entre los cuales para el tema objeto de estudio vale la pena destacar algunos tales como el *trabajo conjunto entre sociedad e instituciones*, la *función social de la conservación*, los *múltiples sistemas ambientales por entender*, y el *reconocimiento y valoración de los diferentes actores*.

De una lectura y análisis integral de la Política de Participación Social en la Conservación se deduce la importancia que representa para la conservación de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia, el trabajo mancomunado y el respeto por las comunidades que de una u otra manera hacen uso legal de dichos territorios, resultando imperioso en cuanto a los grupos étnicos se refiere, conocer, proteger y respetar sus usos y costumbres, así como la relación que tienen estos con las tierras que usan u ocupan, evitando en la medida de lo posible imposición de medidas coercitivas, como quiera que este tipo de conductas derivan en conflictos que dificultan y entorpecen los procesos de relacionamiento con las comunidades, afectando indudablemente la implementación de las estrategias de conservación.

Al respecto, se estima que el derecho de las comunidades negras a su integridad cultural, económica y social, y a decidir sus propias prioridades de desarrollo, no puede hacer coincidir las prácticas tradicionales con el mero concepto de subsistencia, más cuando la misma Ley 70 de 1993 vincula el uso consuetudinario de dichas prácticas a la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible de las comunidades.

Para el caso específico del Sistema de Parques Nacionales, se encuentra que la Ley 70 de 1993 señala que, cuando en las áreas del Sistema se encuentren familias o personas de comunidades negras





Parques Nacionales Naturales de Colombia

establecidas en ellas antes de la declaratoria del área, la entidad definirá en el plan de manejo, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que sean **compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área que se trate**. Para tal efecto, deberá promoverse mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Al respecto dispone la norma:

“ARTÍCULO 22. Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.” (Llamado fuera de texto).

De esta forma, la Ley 70 de 1993 dispone de manera clara y concreta, que en aquellos casos en que existan comunidades negras asentadas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales **desde antes** de la declaratoria del área, exista o no titulación colectiva (propiedad), se les respete su derecho a permanecer y habitar de manera permanente en el área, ante lo cual señala la norma, que en el plan de manejo se deberán definir las prácticas tradicionales que pueden desarrollar estas comunidades al interior del parque, las cuales tienen como límite la compatibilidad con la naturaleza, los objetivos y las funciones del área protegida. Esta previsión debe entenderse hoy complementada con lo que dispone la Ley 21 de 1991, en el sentido de que no solamente esta disposición resulta aplicable para las comunidades afrocolombianas asentadas al interior de las áreas protegidas, sino también para aquellas que si bien se encuentran asentadas fuera de los parques, estos comportan para ellas un territorio de uso regular y/o permanente. Recuérdese que debe respetarse la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.” (art. 13 Convenio 169 de la OIT).

El citado artículo 22 de la Ley 70 de 1993, además de señalar que el instrumento para definir esas prácticas tradicionales es el plan de manejo, dispone que la autoridad ambiental (Parques Nacionales Naturales) promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades para tal fin, lo cual deberá realizarse en concordancia con el Convenio 169 de la OIT. Igualmente y no menos importante, señala la norma que si los miembros de la comunidad no se allanan a cumplir el plan de manejo, podrá darse su reubicación.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Ahora bien, en aquellos eventos en los cuales el plan de manejo no contempla las prácticas tradicionales que pueden desarrollar las comunidades negras al interior del área protegida, y mientras dicha falencia se subsana en los procesos que la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas viene liderando para la actualización o reformulación de los planes de manejo, será necesario acudir a los acuerdos que se hayan suscrito con los consejos comunitarios, con el fin de determinar las actividades que previamente se acordaron como permitidas por estas comunidades al interior del parque, las cuales vale señalar, en virtud de lo previsto por el artículo 22 de la Ley 70 de 1993, deben ser compatibles con la naturaleza, los objetivos y las funciones del área protegida; no sin antes advertir la importancia que el establecimiento de dichas actividades tiene que considerar la zonificación interna de manejo

De no existir ninguna de las herramientas jurídicas anteriormente mencionadas (estipulación en el plan de manejo vigente las prácticas tradicionales al interior del área protegida o disposiciones al respecto en los acuerdos suscritos con los consejos comunitarios), será necesario crear **mecanismos de coordinación** en el marco del relacionamiento que hay con dichos consejos comunitarios, para que conjuntamente se le otorgue de manera transitoria solución al problema, el cual deberá ser resuelto definitivamente a la hora de realizar la reformulación o actualización de los respectivos planes de manejo.

En lo que atañe concretamente al problema planteado en la solicitud de concepto que usted presenta, resulta necesario resaltar la imperiosa necesidad de respetar y garantizar los derechos y prerrogativas de orden constitucional y legal con las que cuentan los grupos étnicos, en especial en lo que respecta a los territorios que han ocupado ancestralmente, así como a lo atinente a los mecanismos de consulta y participación establecidos por la ley para este tipo de población, siendo importante recordar, que tal y como lo prevé la Ley 70 de 1993, de no respetarse el plan de manejo por parte de las comunidades afrocolombianas que se encuentren en zona de influencia de un determinado parque, se convendrá con ellas y con las autoridades competentes la correspondiente reubicación.

Asimismo, se debe tener en cuenta que las prohibiciones establecidas por el artículo 30 del Decreto 622 de 1977, no pueden aplicarse a rajatabla para los grupos étnicos, pues tal y como se ha advertido en el presente concepto, existen derechos y prerrogativas de orden constitucional y legal que protegen y garantizan la pervivencia y el desarrollo sostenible de dichas comunidades, siendo necesario realizar una articulación armónica entre la relación con la tierra que éstos grupos utilizan y ocupan, sus usos y costumbres, y los objetivos de conservación y funciones de las áreas protegidas.

No obstante, se aclara que dichas prerrogativas concedidas a los grupos étnicos no son ilimitadas, como quiera que tanto la Constitución como la ley, imponen obligaciones de tipo ambiental a su cargo que se traducen en límites.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Es así como el artículo 58 de nuestra Carta Política, señala con suficiente claridad y sin otorgar ningún tipo de privilegios ni exenciones, que la propiedad es una función social que **implica obligaciones** y que como tal, le es inherente una función ecológica.

En concordancia con lo anterior, el artículo 14 de la Ley 70 de 1993, dispone que en los actos administrativos mediante los cuales se adjudique la propiedad colectiva de la tierra, se deberá consignar la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente; advirtiéndose de manera expresa, la obligación que tienen las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, de observar y respetar la normatividad tendiente a la conservación y protección del ambiente.

Ahora bien, como quiera que de lo anteriormente expuesto se presenta una situación particular con la familia CAIZAMO MORENO, respecto de la cual la Dirección Territorial Pacífico mediante oficio DTPA-580000692 del 12 de junio de 2013, radicado No. 2013-460-005971-2 del 25 del año en curso, nos remitió documentación para el correspondiente análisis jurídico del caso, nos permitimos anexarle los resultados de dicho estudio en el siguiente cuadro:

Estudio de Títulos Predio "La Arenosa"

Parque Nacional Natural UTRIA	Reservado, alinderado y declarado mediante Acuerdo 0052 de 1986 de la Junta Directiva del INDERENA y aprobado mediante la Resolución Ejecutiva No. 190 del 19 de octubre de 1987 del Ministerio de Agricultura.		
No. Folio.	186-0001933		
Tipo de Predio	Rural		
Ubicación	DPTO: Chocó	MUNICIPIO: Nuquí	VEREDA: San Pichí
Área registrada	10 has		
Cédula catastral	NR		
Forma de Adquisición	Protocolización de Mejoras		
Tradición	<p>El folio de Matrícula fue abierto el día 6 de agosto de 1987 y registra una (1) anotación que corresponde a la inscripción de la Escritura Pública No. 204 de fecha 3 de agosto de 1987 otorgada en la Notaría Única de Nuquí.</p> <p>Se observa que en la citada escritura pública, el señor Isauro Caizamo Moreno declara ante el Notario Único de Nuquí, que es poseedor de unas mejoras en la ensenada de Utria, sector San Pichí, consistentes en siembras de banano, plátano, cacao, borojo, chontaduro, aguacate y naranja, con una extensión superficial de diez (10) hectáreas de terreno. Asimismo, se manifiesta que dichas mejoras se conocen con el nombre de "La Arenosa", que tienen un avalúo comercial de un millón de pesos (1'000.000) y que las adquirió en terrenos baldíos de la Nación hace más de veinticinco (25) años.</p>		
Folios Segregados	No Registra		





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Estado Actual	Folio ACTIVO Nombre del Mejoritario: ISAURO CAIZAMO MORENO Área: 10 HAS Tipo: RURAL Cedula Catastral: NR Denominado: LA ARENOSA
Conclusión	Observaciones en cuanto a la propiedad y saneamiento: La situación que se refleja en este folio es una actuación de un particular, el cual mediante una escritura pública realiza una declaración de mejoras reconociendo que las mismas se encuentran construidas sobre un terreno Baldío de la Nación. Asimismo se evidencia que dichas mejoras fueron construidas con anterioridad a la declaratoria del Parque Nacional Natural Utria, lo anterior en consideración a que el área protegida fue alinderada y declarada mediante Acuerdo 0052 de 1986 de la Junta Directiva del INDERENA aprobado mediante la Resolución Ejecutiva No. 190 del 19 de octubre de 1987, y en la escritura estudiada que data del año 1987, se declara que las mismas "se adquirieron desde hace más de veinticinco (25) años". Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y aunado a que el propietario de las mejoras, señor Isauro Caizamo Moreno, pertenece a una comunidad negra establecida en el área protegida, conviene realizar las siguientes apreciaciones: La Constitución Política de Colombia reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, el derecho a la protección y preservación de su patrimonio cultural y el mantenimiento de su lengua propia, entre otras prerrogativas. La Ley 70 de 1993 en su artículo 22 señala que " cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieren establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza objetivos y funciones del área de que se trate. (...)" De otra parte y si bien La ley 2 de 1959 y el Decreto 622 de 1977 señalan prohibiciones que se fundan en el interés del Estado por conservar y preservar las áreas protegidas, no se puede desconocer, al momento de dar aplicación a dicha normativa, la especial protección constitucional y legal de estas comuni-





Parques Nacionales Naturales de Colombia

	<p>dades.</p> <p>En este orden de ideas y ante lo expuesto, para el caso en concreto se recomienda que Parques Nacionales Naturales hasta tanto no cuente con la adopción del plan de manejo como lo señala la Ley No. 70 de 1993 anteriormente citada, no adelante procesos de compra de mejoras, pues aun llevándose a cabo tal procedimiento, no podría esta Entidad iniciar trámites para obtener la recuperación material del área objeto de ocupación, por cuanto debe garantizarse a personas o familias pertenecientes a una comunidad negra el derecho a la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna otra manera.</p> <p>Observaciones en cuanto a registro:</p> <p>Se observa que la escritura está debidamente inscrita en el Folio de Matricula Inmobiliaria y en su especificación se indica que se trata de un acto sobre "Mejoras"</p> <p>Otras observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none">- Se recomienda solicitar concepto técnico al Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones sobre la localización exacta del predio.
Elaboró:	ERSR – Agosto de 2013

De esta manera, esperamos haber resuelto sus inquietudes.

Cordialmente,

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto JECHROD

