

## La Boquilla: un caso paradigmático del espíritu de la Constitución de 1991

Carolina Bejarano Martínez<sup>1</sup>

El título colectivo de tierras que en 2012 reconoció el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) a la Comunidad Negra de La Boquilla representa no solo la materialización de derechos de una comunidad, sino la materialización del espíritu de la Constitución Política de 1991. La carta política reformó la manera de entender el derecho en general, y en particular la manera en la que la administración pública debe comportarse conforme a derecho. Si antes del 91 un funcionario administrativo era un autómatas que ejecutaba órdenes establecidas en la norma, contemporáneamente el funcionario administrativo está llamado a materializar los derechos consagrados en la Constitución. Exactamente esto fue lo que hizo el INCODER con la Comunidad de La Boquilla: seguir un mandato constitucional.

Lastimosamente, algunas personas en Colombia siguen creyendo que actuar conforme a derecho es seguir una norma, sin más. Pero actuar conforme a derecho es entender que este es una práctica interpretativa en su totalidad. El año pasado, el Tribunal Administrativo de Bolívar hizo una interpretación restrictiva de los derechos territoriales de las comunidades negras, argumentando que la ley 70 de 1993 establece que los territorios que pueden reconocerse como propiedad colectiva para estas comunidades son solamente territorios rurales. En palabras simples, para el tribunal no puede haber propiedad colectiva en la ciudad. Con esto refuerza una vieja creencia de raigambre colonial según la cual la ciudad es el espacio de y para los blancos.

En el proceso de nulidad, el Tribunal de Bolívar deliberadamente deja de lado la interpretación de la situación de La Boquilla de acuerdo con Convenio 169 de la OIT, según el cual el fundamento del reconocimiento de la propiedad colectiva es la ocupación ancestral. Esta interpretación había sido además adoptada en el precedente de la Corte Constitucional en donde en variadas ocasiones se reconocía que si bien la ley 70 de 1993 es un instrumento de reconocimiento de derechos para las comunidades negras, no es el único. La Corte nos advertía: el reconocimiento y materialización de los derechos de las comunidades étnicas requiere de interpretaciones que lean los casos particulares a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales que consagran sus derechos.

El Tribunal de Bolívar argumenta que las tierras sobre las cuales está la Comunidad Negra de La Boquilla son tierras urbanas. Sobre esto hay una amplia discusión técnica, pues el Plan de

---

<sup>1</sup> Abogada de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana.  
[carolina.bejarano@javeriana.edu.co](mailto:carolina.bejarano@javeriana.edu.co)

Ordenamiento Territorial (POT) de Cartagena no lo establece con claridad. Dentro del proceso de nulidad, llama la atención que el tribunal ignore el concepto otorgado por la Secretaría de Planeación de Cartagena, que es la oficina especializada precisamente en poner en marcha el plan de ordenamiento. Pero yo quisiera que la discusión no se quedara encerrada entre los detalles técnicos de los límites y denominaciones de un instrumento de planeación. Por el contrario, quiero resaltar que el fundamento del derecho al territorio colectivo de esta comunidad es la ocupación ancestral, ampliamente probada durante el proceso adelantado por el INCODER.

De hecho, si fuera necesario ponernos técnicos, sería importante recordar que el POT se establece por mandato de una ley de 1997. En estricto sentido, esta norma es muy posterior a la ocupación ancestral de la comunidad de La Boquilla. Bajo la interpretación del Tribunal de Bolívar pareciera que los derechos territoriales dependen de la denominación jurídica que hace una alcaldía o un consejo municipal al expedir un plan de ordenamiento. Sin embargo, en el espíritu de las normas que protegen los derechos de las comunidades étnicas de nuestro país está el reconocimiento de que su tradicional ocupación del territorio va más allá de las denominaciones que el derecho nacional haga sobre sus tierras. Precisamente porque entiende que las comunidades étnicamente diferenciadas se encuentran en una condición de asimetría política, sus derechos no dependen de las decisiones mayoritarias en los espacios institucionales, sean de planeación o de otros asuntos. En el centro de esta tensión está el reconocimiento constitucional de la relación íntima entre el derecho a la participación y el derecho al territorio, ambos pilares del derecho étnico en Colombia y en los países que se encuentran en la jurisdicción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Allí entonces radica la importancia de entender los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes desde sus propias perspectivas y cosmovisiones.

El tribunal, con una interpretación que a la larga tiene efectos de segregación racial del espacio, olvida que el derecho va más allá de la ley, que el derecho incluye la Constitución, los tratados internacionales adoptados por el Estado colombiano y las interpretaciones que la Corte Constitucional ha realizado sobre estos instrumentos. Más importante aún, olvida que en Colombia no hay una sola forma de comprender el derecho, pues el reconocimiento de nuestro Estado como pluriétnico y multicultural parte de la base del respeto y protección de las cosmovisiones propias, así como de los procesos de ocupación ancestral de las comunidades étnicas.

En este sentido, el caso de nulidad del título colectivo de la Boquilla no representa solamente un retroceso para la comunidad negra que ha habitado esas playas del Caribe y la ciénaga de la Virgen desde hace varios siglos. Esta decisión es un retroceso para el reconocimiento de derechos territoriales étnicos en general y muy especialmente, un riesgo para todas las comunidades afrodescendientes que ocupan ancestralmente espacios que han devenido urbanos: sea por procesos de crecimiento de las ciudades o como consecuencia de las denominaciones técnicas de instrumentos de planeación.

Este caso se encuentra en apelación ante el Consejo de Estado, en donde confiamos en que el alto tribunal de lo contencioso administrativo involucre una perspectiva conforme a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos y supere la formalista y restrictiva interpretación del Tribunal de Bolívar. Sin embargo, más allá del caso en concreto o del resultado que este proceso pueda tener, La Boquilla nos deja algunas preguntas y lecciones. ¿Podemos seguir imaginando que las comunidades negras e indígenas solamente están en los márgenes del territorio nacional? ¿Cómo vamos a armonizar los derechos de las comunidades étnicamente diferenciadas con los procesos de planeación territorial?

La clave para responder a estas preguntas y la lección que nos deja el caso de La Boquilla está en el fundamento mismo del derecho étnico: se requieren garantías de participación para poder proteger los derechos territoriales. Así está pensado el derecho a la consulta previa. En este sentido, los Planes de Ordenamiento Territorial deben ser consultados con las comunidades étnicas y sobre todo en el caso de Cartagena en el que existen al menos 33 consejos comunitarios reconocidos en la jurisdicción de la ciudad. Acá recordamos uno de los resultados del histórico paro cívico de Buenaventura que fue reconocer que las comunidades negras serían consultadas a la hora de formular el POT. Buenaventura, Cartagena y otras ciudades del Caribe con presencia ancestral de comunidades negras esperan este proceso. De lo contrario, estaríamos reforzando esa idea racista de que la ciudad es planeada por blancos y para blancos.

Reitero entonces la idea planteada al comienzo: el caso de nulidad del título colectivo de la Boquilla habla sobre los derechos de comunidades afrodescendientes e indígenas que se encuentran en las ciudades colombianas. Además, este caso nos recuerda que el espíritu de la Constitución Política de 1991 está en el centro del debate: el derecho, como práctica interpretativa en su totalidad requiere de funcionarios públicos y jueces que sean sensibles no solo a los tecnicismos del derecho, sino a los valores que estos buscan proteger. La ley 70 de 1993 no se pensó de ninguna manera como una ley que privilegiaría a las comunidades rurales sobre las urbanas. Es una norma, entre otras de incluso mayor jerarquía, que busca la materialización de una promesa pactada en el 91: las comunidades étnicamente diferenciadas tienen derecho a participar en las decisiones que las afectan y tienen derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ocupados ancestralmente por ellas. Cualquier interpretación estrecha que incumpla esta promesa aduciendo el cumplimiento de la ley, ha olvidado cuál es el espíritu del 91.