

# Observatorio

de Territorios Étnicos y Campesinos

Una apuesta por la defensa de los territorios



## LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE CARTAGENA Y LOS BALDÍOS RESERVADOS DE LA NACIÓN

**Por: Yina Marmol Navarro<sup>1</sup>**

A lo largo de la historia las comunidades negras del país han ido ganando el reconocimiento de sus derechos territoriales, la Constitución Política de 1991 y algunos instrumentos internacionales reconocen que el territorio debe entenderse como un derecho fundamental de estas, debido a la ocupación ancestral y al uso de espacios y recursos naturales que son primordiales para la subsistencia y el desarrollo de su cultura e identidad.

No obstante, a pesar de los logros en cuanto a este reconocimiento, existen dificultades para el acceso a la titulación colectiva. Los múltiples obstáculos jurídicos y sociales se convierten en una talanquera para obtener la seguridad jurídica frente al derecho de propiedad sobre los territorios de uso ancestral. Buena parte de estos espacios han sido declarados reservas territoriales del Estado desde el código fiscal ley 110 de 1912, y hoy tienen plena vigencia como lugares especiales de protección ambiental o de utilidad pública.

Aunque el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras es muy reciente en relación con la historia del país, es necesario que se vayan dando condiciones para que se pueda materializar, debido a que las restricciones a su uso les impiden desarrollarse como comunidad étnica, en el Caribe colombiano estas restricciones son muy evidentes, puesto que los territorios habitados por las comunidades negras son considerados, en su mayoría, reservas territoriales de la nación, por la legislación agraria y

---

<sup>1</sup>Abogada - Investigadora del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos.  
[ylmarmolnavarro@gmail.com](mailto:ylmarmolnavarro@gmail.com)

ambiental, por ser islas, playas, playones y sabanas comunales, de los que se predica son inadjudicables e imprescriptibles.

Como se ha dicho en diferentes ocasiones, el territorio para las comunidades negras, al igual que para las comunidades indígenas y campesinas, no solo está constituido por tierra firme, sino que se determina por la cultura y el uso ancestral que la comunidad le da a los espacios. En el caso de las comunidades negras ubicadas en la zona rural de Cartagena, la relación con los espacios marinos y con el canal del Dique es innegable, ya que muchos pobladores, además de practicar la agricultura son pescadores, navegantes, artesanos o se han dedicado al turismo en pequeña escala, aprovechando las riquezas naturales y la belleza de sus paisajes.

En este sentido, en 1977 en el área rural de Cartagena, se constituyó el parque nacional natural Corales del Rosario y San Bernardo, con una extensión inicial de 17.800 hectáreas, área que pasó a 19.500 hectáreas en 1988. Posteriormente, en 1996, el sistema de áreas protegidas aumentó a 120.000 hectáreas. Este parque incluye el territorio marino de las islas del Rosario, el archipiélago de San Bernardo y las islas del Rosario y Barú como área de amortiguación.

Por otra parte, desde 1950 la isla de Tierra Bomba<sup>2</sup> es apetecida por el gobierno nacional para ser destinada a la base militar de Cartagena para la Marina de Guerra nacional.

Es importante mencionar que la declaración de baldíos que hace el Estado, respeta los derechos que sobre estas áreas han ejercido terceros, en este caso las comunidades negras que han vivido por muchos años en estos territorios, algunas incluso antes de la expedición de Código fiscal de 1912, sin embargo las comunidades de esta zona de Cartagena ven con gran preocupación la declaración de los territorios como reserva de la nación, puesto que estas decisiones se toman movidas por intereses públicos y privados sobre los territorios que ellos han ocupado ancestralmente, y no han sido tenidas en cuenta. Así, por ejemplo, las comunidades de las islas del Rosario y Barú ya estaban allí cuando se creó el parque nacional natural, al igual que las de la isla de Tierra Bomba cuando se declaró su territorio de interés nacional con fines militares.

Para garantizar la permanencia de las comunidades negras en sus territorios es necesario remover los obstáculos legales que se han ido imponiendo, frente a esto, la Corte Constitucional ha dado pasos importantes para que este derecho pueda materializarse y así proteger los derechos a la subsistencia, la identidad étnica y cultural, la consulta previa y el derecho al reconocimiento de la propiedad colectiva, este último incluso en territorios

---

<sup>2</sup> Mediante el decreto 121 de 1950, el presidente de la República, Mariano Ospina Pérez, destinó para el servicio de la base naval militar la isla de Tierra Bomba. Las obras nunca se iniciaron, hasta que el gobernador de Bolívar modificó la decisión por medio del decreto 31 del 22 de febrero de 1957, que cede de forma gratuita una parte al municipio de Cartagena y reserva la otra a la Armada Nacional.

declarados como baldíos de reserva de la nación.<sup>3</sup> El precedente jurídico más cercano que tienen las comunidades negras ubicadas en la zona insular de Cartagena es el de la comunidad de Orika en Islas del Rosario, La Corte Constitucional en sentencia de tutela 680 de 2012 explica los antecedentes de este caso, en donde la constitución de ese territorio como baldío reservado de la nación era un impedimento para que la comunidad de Orika pudiera obtener la titulación colectiva de sus territorios ancestrales, el Incoder como autoridad competente había negado este derecho con el fundamento en varias normas legales y acciones jurídicas que pretendían incluir estos territorios en el patrimonio del Estado colombiano.

Así el código fiscal de 1912 fundamentaba la resolución 04393 de 1986, que declara a las islas del Rosario como baldíos reservados pertenecientes a la nación, pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 1997, la acción de cumplimiento que adelantada en contra del Incoder en el año de 1999 para que se desalojara a quienes ocupaban estos territorios.

La controversia entre el Incoder y los nativos duró varios años. El primero sostenía que conforme al resultado de las actuaciones administrativas concluidas en 1986, las áreas cuya titulación colectiva se pretendían eran baldíos reservados, circunstancia que impedía su adjudicación como propiedad colectiva. Los nativos, por su parte, reclamaban el derecho a la titulación colectiva, de conformidad con el mandato de protección de la diversidad étnica y cultural contenido en la Constitución y en normas integrantes del bloque de constitucionalidad, y con los desarrollos legales y reglamentarios expedidos a partir de esos preceptos<sup>4</sup>.

En cuanto al caso particular de la isla de Tierra Bomba y el interés del gobierno nacional de trasladar la base naval militar, el debate sobre el derecho fundamental al territorio de las comunidades negras de Bocachica, caño del Oro, Punta Arena y Tierra Bomba apenas empezó a darse a partir de una tutela fallada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el día 18 de febrero de 2014. La mayor parte de la información que presentan los medios de comunicación hace alusión a los beneficios que obtendría la ciudad de Cartagena con este traslado en materia de movilidad y urbanística, mostrando además, el derecho a la consulta previa de las comunidades negras como algo menor frente a un proyecto de seguridad nacional.

---

<sup>3</sup> En las consideraciones de la sentencia 680 de 2012, la Corte Constitucional hace un análisis sobre los derechos que tienen las comunidades afrodescendientes en Colombia, la normativa internacional, (Convenio 169 de 1989), constitucional (Constitución política de 1991), legal (ley 70 de 1993 y decreto 1745 de 1995), además de sentencias de la institución en las que se aprecia el carácter fundamental que tienen los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia y la responsabilidad de las instituciones estatales de protegerlos.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia 680 de 2012.

Según un artículo publicado en la revista *Semana* el 8 de abril del presente año, titulado “Los líos para trasladar la Base Naval de Cartagena”, uno de los problemas es la propiedad de la isla, pues la Armada pretende hacer la construcción en predios de propiedad privada. Este artículo habla de la existencia de tres tipos de dueños de este territorio: el Distrito de Cartagena, propietario de 730 hectáreas, la Armada Nacional, con 140 hectáreas, y el resto, aproximadamente 1.130 hectáreas, pertenecientes a particulares<sup>5</sup>.

Las comunidades afrodescendientes ubicadas en Tierra Bomba han tenido procesos de poblamiento y organización desde la época de la colonia, por lo que cumplen con las características descritas por las normas para que se les reconozca el derecho de propiedad colectiva sobre su territorio tradicional (OTEC, 2011). Incluso el 25 de febrero de 2014 el Incoder expidió el auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario del corregimiento de Tierra Bomba, el cual espera que en este proceso se garanticen sus derechos fundamentales como comunidades étnicas.

### **La conservación y el uso preferente de los espacios o recursos naturales por parte de las comunidades negras**

Las garantías de protección de la identidad cultural y de los derechos como grupo étnico se reconocen teniendo en cuenta los principios para la protección del medio ambiente debido a la relación que las comunidades negras han establecido con la naturaleza de forma tradicional. Frente a esto se da prevalencia a las actividades de producción para la subsistencia sobre cualquier aprovechamiento semi-industrial, industrial o deportivo de los recursos naturales, haciendo énfasis en que los usos que se dan se deben ejercer de tal manera que garanticen la persistencia de los recursos tanto en cantidad como en calidad (artículo 19 de la ley 70 de 1993).

Pero el turismo y el desarrollo urbano en Cartagena y en las islas del Rosario han afectado todos los ecosistemas del área. Por ejemplo, los arrecifes coralinos han sido extraídos y utilizados como material para la construcción, los ecosistemas marinos también se han afectado por la contaminación causada por los sedimentos que expulsa el canal de Dique y los desechos industriales que provienen de la ciudad de Cartagena y del complejo industrial de Mamonal (Durán, 2009). Ante las nuevas situaciones de deterioro del medio ambiente, las comunidades han ido fortaleciendo medidas y estrategias de conservación de los recursos. Tal es el caso de la comunidad de Orika, que desarrolla un proyecto de ecoturismo en el que trabajan como una comunidad comprometida con la preservación, cuidado de su cultura y del medio ambiente, buscando en ello también una forma de

---

<sup>5</sup> *Semana*. “Los líos para trasladar la base naval de Cartagena”.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/los-lios-para-trasladar-la-base-naval-de-cartagena/383147-3>

subsistencia ante la disminución de las faenas de pesca, actividad productiva de la que ha vivido tradicionalmente.

La ley 70 estipula asimismo lo concerniente a la elaboración de los planes de manejo que se deben expedir, antes de la declaratoria del área-parque cuando se establezcan áreas del sistema de parques nacionales en zonas donde existan comunidades negras, el uso colectivo en las áreas de bosques y la constitución de reservas naturales especiales para la protección de especies, ecosistemas o biomas por su significación ecológica (artículos 22, 24 y 25 de la ley 70 de 1993). En todos los casos estipula que en su delimitación, conservación y manejo tienen derecho a participar las comunidades negras asentadas en los sitios donde se declaren, así como el hecho de que deben ser compatibles con la naturaleza, los objetivos y las funciones de estas áreas.

Le legislación ambiental en Colombia es bastante extensa y cada vez impone más restricciones al uso del suelo y los recursos naturales debido al deterioro, por la intervención del hombre mediante acciones de extracción y actividades industriales que contaminan el medio ambiente. Dentro de esta larga lista de normas encontramos el decreto ley 2811 de 1.974, Código nacional de los recursos naturales renovables y no renovables y de protección al medio ambiente; la ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el sistema nacional ambiental (SINA), reforma el sector público encargado de la gestión ambiental, organiza el sistema nacional ambiental y exige la planificación de la gestión ambiental de proyectos, la ley 388 de 1997, sobre ordenamiento territorial municipal y distrital y planes de ordenamiento territorial; y la ley orgánica de ordenamiento territorial, 1454 de 2011, entre otras.

Como vemos, la normativa tiene numerosas restricciones que ponen obstáculos a las comunidades negras para el desarrollo de las prácticas tradicionales de producción en áreas sensibles frente a la degradación del medio ambiente, y el Estado está en la obligación de procurar el mantenimiento de los recursos naturales del país. Frente a esto proponemos que las estrategias para la conservación reconozcan la existencia de bienes que han sido ocupados y usados ancestralmente por esas comunidades, que han aportado en su preservación y protección. Se destaca, para finalizar, que la Constitución política, la ley 70, Sentencias de la Corte Constitucional e instrumentos internacionales reconocen el uso y carácter colectivo que estas comunidades le han dado a sus territorios, el cual no es contrario al objetivo de preservación del Estado.