REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Novena de Revisión

SENTENCIA N° T-105 DE 2025

Referencia: Expediente T-8.090.405

Acción de tutela formulada por José Kenedy Caicedo Sinisterra, en representación del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador -ubicadas en la parte baja del río Iscuandé, municipio de Santa Bárbara (Nariño)- contra la Agencia Nacional de Tierras.

Magistrada Ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

TABLA DE CONTENIDO

SÍNTESIS 3
1. ANTECEDENTES 8
1.1. Lista de siglas, abreviaturas y acrónimos 8
1.2. Hechos relevantes 8
1.3. Solicitud de tutela 11
1.4. Traslado y contestación de la acción 14
1.5. Decisiones judiciales objeto de revisión 15
1.5.1. Primera instancia 15
1.5.2. Impugnación 15
1.5.3. Segunda instancia 16
1.6. Pruebas relevantes que obran en el expediente T-8.090.405 16
1.7. Actuaciones en sede de revisión 16
1.7.1. Pruebas decretadas en sede de revisión de tutela 16
1.7.2. Intervenciones ciudadanas presentadas en sede revisión 18
1.7.3. Sesión Técnica del 12 de abril de 2024 20
2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 32
2.1. Competencia 32

2.2. Planteamiento del caso, problema jurídico y metodología de la decisión 33
2.3. Los derechos de reconocimiento de los pueblos afrodescendientes en la Constitución de 1991.....35
2.4. La naturaleza y el alcance de los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos y su nexo con otros derechos complementarios a la política de territorialidad 41
2.4.1.La dimensión histórica del derecho al territorio y la propiedad colectiva en el pacífico colombiano.....41
2.4.2.La dimensión jurídica de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva 45
2.5. El artículo 63 de la Constitución: la protección de los bienes de uso público y las tierras comunales de los pueblos negros, raizales y palenqueros 63
2.5.1. Los bienes que regula el artículo 63 de la Constitución 63
2.5.2. La protección de los bienes de uso público y de las tierras de las comunidades afrodescendientes establecida en el artículo 63 de la Constitución 80
2.6. El debido proceso administrativo y la garantía del plazo razonable en el trámite de titulación de propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes. Reiteración de jurisprudencia.....82
2.7. Las reglas jurisprudenciales del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.....90
2.8. La excepción de inconstitucionalidad en la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia.....91
3. **ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO 93**
3.1. Historia y caracterización del pueblo afrodescendiente de Esfuerzo pescador.....93
3.2. Procedencia de la acción de tutela 95
3.3. Análisis del caso concreto.....99
3.3.1. Estudio de la vulneración de los derechos territoriales y conexos, así como al debido proceso 100
3.3.1.1. Estudio de las actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva del pueblo "Esfuerzo Pescador" 100
3.3.1.2. El reconocimiento del derecho al territorio, especialmente el de propiedad colectiva del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador106
3.3.1.3. Insuficiencia del derecho de prelación en el caso concreto de la comunidad Esfuerzo Pescador 122
3.3.2. La actuación de la ANT en relación con el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2019 125
3.4. Sobre los remedios judiciales.....126
4. DECISIÓN.....129

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quién la preside, así como por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar[1], en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Este fallo se expide en el proceso de revisión[2] de las decisiones emitidas por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco y la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto, en el trámite de la acción de tutela presentada por José Kenedy Caicedo Sinisterra, integrante y representante del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador, ubicadas en la parte baja del río Iscuandé en el municipio de Santa Bárbara (Nariño).

SÍNTESIS

La Sala estudió una tutela que el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador (CCNEP) formuló contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT). A juicio del actor, la entidad dilató por 20 años el procedimiento de titulación de propiedad colectiva que inició la comunidad y no respondió un derecho de petición interpuesto el 25 de agosto de 2020.

La comunidad Esfuerzo Pescador sustentó su solicitud de reconocimiento de propiedad colectiva en una ocupación ancestral de 150 años en la zona de la bocana de Iscuandé, ubicada en la subregión de Sanquianga, Nariño. Además, este pueblo indicó que enfrenta pobreza multidimensional y barreras de acceso a servicios públicos. Asimismo, la comunidad ha ejercido la posesión tradicional sobre su territorio a través de actividades de explotación de recursos naturales renovables, como la pesca y la recolección de pianguas, y de conservación ambiental del ecosistema de manglar. El pueblo ha mantenido estas estrategias de control del territorio a pesar de la presencia de grupos armados que han ejercido violencia en su contra, como lo prueba que uno de los poblados del CCNEP fue reconocido como víctima del conflicto armado.

[1] Los artículos 1 del Acuerdo 01 de 2022, 7 del Decreto 1265 de 1970 y 9 del Acuerdo 108 de 1997 establecen que se mantendrá la conformación de las Salas y su competencia durante el año, a pesar del ingreso de nuevos magistrados o magistradas que alteren el orden alfabético, pero variarán en el siguiente año calendario. El parágrafo transitorio del artículo 1º del Acuerdo 01 de 2022 regula la competencia de las Salas de Revisión de Tutelas, tras la modificación de las mismas por dicho acto administrativo y la incorporación de nuevos magistrados y magistradas a esta Corporación. De conformidad con esa disposición, las salas conformadas antes del cambio de composición mantendrán su competencia para conocer los procesos en los que se radicó el proyecto de sentencia antes del 19 de diciembre de 2022.

[2] El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante el auto del veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021) por la Sala de Selección Número Tres, conformada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Alberto Rojas Ríos, a quien le fue asignado por reparto. Una vez terminado el periodo del magistrado Rojas Ríos, este fue reemplazado por la magistrada ponente Natalia Ángel Cabo.

Según la ANT, varias razones explican la demora en la titulación colectiva del territorio ocupado por la comunidad Esfuerzo Pescador. En primer lugar, la autoridad consideró que gran parte de los terrenos no son adjudicables por calificarse como bienes de uso público, en particular zonas de bajamar, conforme al literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993[3] y el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984. En segundo lugar, la ANT señaló que cambió la institución encargada de analizar y resolver la solicitud de titulación de propiedad colectiva. La entidad demandada asumió la competencia sobre la petición en el año 2018, por lo que no se puede atribuir la demora en concluir el trámite de titulación antes de esa fecha, cuando estaba, primero, bajo la dirección del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y, luego, de la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT). En tercer lugar, la ANT afirmó que era necesario realizar nuevos estudios sobre la calificación y extensión del territorio de la comunidad. En cuarto lugar, esa entidad dijo que los problemas de orden público han impedido adelantar el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, y que la pandemia del COVID-19 afectó la resolución de la petición de la comunidad. Finalmente, la ANT indicó que sí respondió el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2020 el día 30 de ese mes y año, según lo manifestó durante el trámite de tutela en primera instancia. En ese contexto, la Sala analizó los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulneró la ANT los derechos al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, a la identidad e integridad cultural, a la alimentación, a la soberanía y seguridad alimentaria, y a la subsistencia del pueblo afrodescendiente que conforma el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador (CCNEP) al demorarse 20 años en concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, con base en que: (a) la Ley 70 de 1993 impide adjudicar gran parte del territorio solicitado por tratarse de bienes de uso público, según clasificación del Decreto Ley 2324 de 1984, que se refiere a zonas de bajamar; (b) el cambio de la entidad encargada de resolver la solicitud dificultó la respuesta y era necesario realizar nuevos estudios en el territorio para atender la petición; (c) los problemas de orden público en la zona obstaculizaron el avance del procedimiento; y (d) los retrasos ocasionados por la pandemia del COVID-19 provocaron obstáculos adicionales?

(ii) ¿Vulneró la ANT el derecho de petición del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador al no notificarle la respuesta a la solicitud de información que presentó el 25 de agosto de 2020 y al omitir contestar algunas de las preguntas formuladas en ese escrito?

[3] Se detalla que el numera 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 reproduce ese contenido normativo y califica esos terrenos como áreas que no se pueden adjudicable. Además, dicha disposición compiló el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995.

Para resolver dichos interrogantes, la Corte, primero, ofreció un panorama histórico sobre el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes en Colombia y el impacto sobre la garantía deficitaria de sus derechos. Segundo, presentó una caracterización histórica de la territorialidad negra en el Pacífico colombiano. Además, esta Corporación definió los contenidos jurídicos de los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y a la prelación, de acuerdo con la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales. Tercero, la Sala Novena de Revisión precisó el alcance del artículo 63 de la Constitución y explicó el régimen jurídico de los bienes de uso público y de las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes. Asimismo, delimitó la protección de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes. En cuarto, quinto y sexto lugar, la providencia reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el debido proceso y el plazo razonable en los procedimientos de titulación de propiedad colectiva de las comunidades negras, raizales y palenqueras, al igual que sobre el alcance de la excepción de inconstitucionalidad y el derecho de petición.

Luego de determinar que la acción de tutela cumplió con los requisitos de procedibilidad, la Sala Novena de Revisión analizó el caso concreto y concluyó que la ANT vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al territorio, a la integridad e identidad cultural, a la subsistencia y a la alimentación del CCNEP. Esto debido a que la entidad, al tardar 20 años en resolver la solicitud de titulación de propiedad colectiva, incumplió el plazo razonable que tenía la administración para estudiar y atender el reclamo de derechos territoriales de la comunidad demandante. Además, durante esas dos décadas la ANT no impulsó el trámite administrativo, a pesar del interés y de la diligencia que demostró el CCNEP. A juicio de la Corte, ninguna de las razones esgrimidas por la entidad accionada justifica la demora en la resolución de la solicitud de titulación

Sumado a lo anterior, la Sala Novena de Revisión tomó determinaciones sobre los debates jurídicos alrededor de la titulación de la propiedad colectiva del pueblo Esfuerzo Pescador. La sentencia diferenció entre dos tipos de tierras en las que se asienta la comunidad Esfuerzo Pescador: los bosques de manglar, comprendidas sus áreas inundadas y no inundables, y las zonas de bajamar. La Corte consideró viable incluir en la titulación de la comunidad demandante los bosques de manglar, bajo la condición de formular planes de manejo ambiental que garanticen la protección, la conservación y el uso sostenible y responsable de estos ecosistemas, tal como lo ha demostrado dicho colectivo en su relación con el territorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 21 de la Ley 70 de 1993. También, insistió en que esta labor debe contar con la coordinación y diálogo entre las autoridades y el CCNEP. Asimismo, esta Corporación recordó que, tanto en la sesión técnica adelantada el 12 de abril de 2024 como en los documentos aportados al proceso, los expertos indicaron que las autoridades de tierras han emitido 39 títulos colectivos que abarcan bosques de manglar.

En cuanto a los bienes de bajamar, incluidas las playas inundables, la Sala Novena de Revisión concluyó que, en este caso, era necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, el cual prohíbe adjudicar bienes de uso público, y del numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, que reproduce aquella norma a nivel reglamentario.

La Corte, en consonancia con los expertos invitados a la sesión técnica del 12 de abril de 2024, enfatizó en que, como una medida excepcionalísima, la mencionada prohibición no impide titular las tierras de bajamar al pueblo Esfuerzo Pescador, aunque sean de uso público conforme a lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984, debido a los siguientes factores: (i) el pueblo accionante ha ocupado el territorio en cuestión por más de 150 años, ha sido víctima del conflicto armado y está en una situación de vulnerabilidad; (ii) la aplicación del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, reproducido en el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, vulnera desproporcionadamente los derechos de dicho pueblo; (iv) el artículo 63 de la Constitución no establece una jerarquía entre los bienes de uso público y las tierras comunales de los pueblos étnicos, como los afrocolombianos; (v) el Congreso de la República en el literal a) de la Ley 70 de 1993 no previó casos como el estudiado ni los discutió en el procedimiento legislativo. Esta última situación puede evidenciar que el legislador no tuvo un conocimiento completo sobre todas las áreas ocupadas ancestralmente por comunidades afrodescendientes; y (vi) el Decreto Ley 2324 de 1984, que calificó los bienes de bajamar como de uso público, es preconstitucional, posee un déficit democrático y no consideraba los impactos de asignar esa clasificación a los territorios de las comunidades afrodescendientes.

En virtud de la ponderación necesaria en este caso, la Sala armonizó los principios que respaldan la protección de los bienes de uso público con los derechos territoriales del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador. Así, estableció que la ANT puede titular la propiedad colectiva con restricciones derivadas del artículo 63 de la Constitución y de las normas de conservación ambiental de la Ley 70 de 1993.

Además, la Corte precisó que, en el caso específico del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador, el derecho de prelación no asegura un estándar de protección equivalente al que otorgan los derechos de propiedad colectiva y de territorio. La prelación protege el uso de la tierra para prácticas tradicionales o beneficia a la comunidad con concesiones de exploración o explotación minera, lo que no responde a las condiciones del pueblo accionante, que enfrenta amenazas por parte de actores del conflicto armado que buscan despojarlo de sus tierras.

En contraste, la propiedad colectiva representa un mayor estándar de protección, ya que garantiza la vida cultural, física, religiosa, espiritual, económica y política de la comunidad. Este derecho fundamental también salvaguarda la certeza jurídica de las comunidades afrodescendientes sobre su territorio, lo que incluye: i) la existencia de mecanismos administrativos o judiciales para resolver conflictos derivados de la posesión ancestral; ii) la defensa contra extinciones o reducciones arbitrarias del territorio por parte del Estado o de terceros; iii) la previsión de garantías ante la pérdida de la posesión del territorio, como la indemnización o sustitución de tierras; y iv) la protección del derecho al territorio cuando se autorizan concesiones o uso de la tierra.

En relación con el segundo problema jurídico, la Corte determinó que la ANT quebrantó el derecho de petición del ciudadano José Kenedy Caicedo Sinisterra, representante legal del CCNEP, al no contestar de manera adecuada las preguntas en la solicitud presentada el 25 de agosto de 2020, relacionada con la titulación colectiva del territorio, y al no notificar oportunamente su contestación.

En consecuencia, la Corte revocó las decisiones de primera y segunda instancia que negaron el amparo de los derechos al debido proceso, al territorio, a la subsistencia y a la integridad del pueblo afrodescendiente agrupado en el CCNEP. En su lugar, tuteló los derechos mencionados. A su vez, confirmó el amparo del derecho de petición otorgado por el juez de segunda instancia. La Corte ordenó a la ANT que en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la providencia, concluya el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo la solicitud realizada por el pueblo Esfuerzo Pescador. Para ello, esta Corporación dispuso que la ANT deberá identificar: (i) el porcentaje de las tierras que se encuentran en zona de bosque manglar y/o de bajamar; y (ii) el área de tierras que puede simultáneamente ser catalogada como de uso público y como territorio colectivo del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador y cuál no.

De una parte, Corte le precisó a la ANT que no existe impedimento constitucional ni legal para incluir los ecosistemas de manglar en el territorio reconocido como de propiedad colectiva, siempre que se establezcan los respectivos planes de manejo y conservación ambiental. De otra parte, esta Corporación señaló que la clasificación de una fracción o de la totalidad del territorio como bien de uso público no impide su adjudicación, en virtud de la posesión y ocupación ancestral de la población accionante, basándose en la excepción de inconstitucionalidad del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y del numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015. Asimismo, la Corte dispuso en las áreas donde se presente un traslape entre territorio colectivo ancestral y bien de uso público, la ANT deberá tener en cuenta las siguientes restricciones: primero, esas zonas no podrán ser objeto de transacción, dado que pertenecen a la comunidad como propiedad colectiva;

segundo, el pueblo Esfuerzo Pescador deberá asegurar la preservación y conservación ambiental de estas áreas, como lo ha hecho hasta ahora.

1. ANTECEDENTES

1.1. Lista de siglas, abreviaturas y acrónimos

1. En esta sentencia, se utilizan las siglas, abreviaturas y acrónimos contenidas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Lista de siglas, abreviaturas y acrónimos

Entidad	Sigla.
Agencia Nacional de Tierras	ANT
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	INCODER
Unidad Nacional de Tierras Rurales	UNAT
Dirección General Marítima de Colombia	DIMAR
Instituto Nacional de Concesiones	INCO
Instituto Colombiano de Geología y Minería	INGEOMINAS
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis	INVEMAR
Ministerios del Interior	MININT
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	MADR
Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario	GAP
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	CODHES
Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional	GIDCA
Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador	CCNEP
Consejo Noruego para Refugiados	NRC
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca	AUNAP
Asociación para el Estudio y Conservación de las Aves Acuáticas en Colombia	Asociación Calidris
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	UARIV
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	PDET
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH

1.2. Hechos relevantes

2. Desde hace 150 años, el pueblo afrocolombiano Esfuerzo Pescador ha ocupado el territorio de la bocana[4] del río Iscuandé en el municipio de Santa Bárbara, Nariño, específicamente, en la subregión de Sanquianga, como lo muestra el mapa 2 del Anexo de esta sentencia. Esta zona geográfica se caracteriza por la presencia de estuarios en los que los ríos continentales se encuentran con el océano Pacífico[5]. Los integrantes de Esfuerzo Pescador descienden de un grupo de personas que fueron esclavizadas, lograron su libertad tras escaparse de las minas de la ciudad de Popayán y se asentaron en las riberas de los ríos de la bocana hasta su desembocadura en el mar. Allí construyeron sus viviendas palafíticas[6].

3. Actualmente, la mayoría de las personas que pertenecen a este pueblo étnico pescan y conservan ecosistemas de manglar, bosques inundables, planos lodosos, islas barrera y playas, como ilustra el mapa 1 del Anexo. En estas labores, las mujeres tienen un rol importante, pues se dedican al cultivo de la piangua, molusco típico de esa región del país.

4. Asimismo, este pueblo ha sido victimizado por el conflicto armado, situación que ha obstaculizado el pleno goce de sus derechos fundamentales, incluido el derecho social, económico y cultural al territorio colectivo.

5. Aun cuando su presencia en el territorio es centenaria, el 19 de diciembre de 2004, debido a las regulaciones nacionales sobre titulación colectiva, se constituyó el CCNEP en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño. El acta de constitución indica que ese consejo comunitario está conformado por las veredas Juanchillo, La Ensenada, Cuerval, Las Varas, Soledad Pueblito, Soledad Pesquera, Bocas de Guaba, Macharal, Las Flores y Estero Largo. Es decir que la persona jurídica está integrada por 10 comunidades.

6. Ese colectivo ocupa una extensión territorial que asciende a 12.000 hectáreas en las que viven más de 500 familias, según datos del censo interno de la comunidad. Aunque durante 150 años Esfuerzo Pescador no ha contado con un título de propiedad colectiva, la comunidad ha mantenido la tenencia ancestral de la tierra de generación en generación a través de figuras como la herencia familiar, el trueque de la tierra, la compra entre familias y el préstamo.

---

[4] **Bocana:** Se entiende como "la desembocadura del río menor en otro de mayor caudal". Diccionario de Ecología, por Fausto Sarmiento. En línea [https://ecoleyes.com/wp-content/uploads/2016/06/Diccionario-de-ecologia.pdf].

[5] Asociación Calidris y Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador. La bocana de Iscuandé, un lugar que conservamos. Resultados del monitoreo participativo en el territorio colectivo del Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador. Asociación Calidris. Cali. 2017, en línea [https://issuu.com/natucreativa/docs/cartilla_iscuande_issuu].

[6] Odile Hoffmann. La movilización identitaria y el recurso a la memoria (Nariño, Pacífico colombiano). Cristóbal Gnecco y Marta Zambrano. Memorias hegemónicas, memorias disidentes, ICAN-Universidad del Cauca, 2000. pp. 97-120. En Santa Bárbara de Iscuandé se registró que los primeros negros arribaron en 1618, procedentes de Popayán, y en compañía del negro Antón.

7. El 22 diciembre de 2004, el pueblo mencionado radicó la solicitud de titulación de propiedad colectiva ante el INCODER. En consecuencia, mediante la radicación No. 4-1-10010 del 13 de julio de 2005, esa entidad inició el procedimiento de titulación.

8. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2007, el INCODER publicó el edicto de la apertura del trámite administrativo de titulación de propiedad colectiva. Luego, esa institución remitió el procedimiento a la Comisión Técnica creada en la Ley 70 de 1993 para que emitiera su concepto sobre la solicitud de titulación y definiera los límites del eventual territorio colectivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1745 de 1995.

9. En diciembre de 2007, la ley 1152 de 2007 y el Decreto 4907 de 2007 reformaron el INCODER y le asignaron a la UNAT la competencia de culminar los procesos de titulación de comunidades negras. En el marco del procedimiento administrativo, la UNAT realizó varios actos, pero nunca culminó el trámite[7].

10. Como consecuencia de que esta Corporación declaró la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007, la UNAT desapareció y el proceso de titulación colectiva del CCNEP regresó al INCODER a través de un oficio del 18 de mayo 2009.

11. Posteriormente, mediante oficio del 9 de noviembre de 2009, el INCODER solicitó a la DIMAR que certificara los usos permitidos de los terrenos de bajamar para culminar el proceso de titulación colectiva del CCNEP. En respuesta, la DIMAR manifestó que, de conformidad con el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el numeral 1 del artículo 19 de Decreto 1745 de 1995, las áreas adjudicables para titulación de propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes excluían el dominio de los bienes de uso público, como los de bajamar.

12. Con base en el Decreto Ley 2324 de 1984, la DIMAR explicó que la definición de los usos permitidos en terrenos de bajamar era competencia de INCO y de INGEOMINAS, dado que estos clasifican como bienes de uso públicos costeros. Esa dirección también agregó que la construcción de vivienda está prohibida en dichas zonas.

[7] La UNAT solicitó: (i) al Municipio de Santa Bárbara de Iscuandé que remitiera copia del Plan de Ordenamiento Territorial; (ii) al INVEMAR que identifique que parte del terreno objeto de petición de titulación del Consejo Comunitario de comunidades negras de Esfuerzo Pescador son zonas de bajamar o de manglares; y (iii) a la Corporación Autónoma Regional de Nariño para que remitiera la copia de Plan de Manejo Integrado de zonas costeras de Colombia. En el expediente se encontró que el INVEMAR precisó que no emitía certificación de usos permitidos en terrenos de bajamar, puesto que ello es competencia la DIMAR. El INVEMAR explicó que trabajó con la Corporación Autónoma Regional de Nariño en un plan piloto que define las estrategias de manejo integrado de las zonas costeras del Departamento del Cauca y Nariño rn el complejo de bocanas de Guaipi e Iscuandé (UMI Guapi-Iscuandé), herramienta en donde participó el Consejo Comunitario de "Esfuerzo Pescado".

13. A través de un oficio del 24 de junio de 2010, la Directora de Asuntos Étnicos del INCODER informó a la Subgerencia de Pesca y Acuicultura que solo el 10% del territorio solicitado se encontraba en tierra firme. Además, esa funcionaria señaló que, conforme al concepto de un miembro la Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993, la titulación podía efectuarse únicamente sobre la superficie continental porque el área de bajamar no era adjudicable. Dado que varios corregimientos quedarían por fuera de la delimitación de la propiedad colectiva, este oficio recomendó compensar al pueblo con un proyecto colectivo de pesca. Asimismo, el INCODER solicitó a la Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993 que dilucidara cómo se realizaría la titulación colectiva del consejo comunitario demandante.

14. El 27 de noviembre del 2018, mediante el Auto No. 050, la subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT[8] avocó conocimiento del procedimiento de titulación de propiedad colectiva del pueblo Esfuerzo Pescador y ordenó continuar con el trámite.

15. En este contexto, el 14 de agosto de 2019, el ciudadano José Kenedy Caicedo Sinisterra, representante legal del CCNEP, presentó un derecho de petición ante la ANT para que esta institución informara el estado y avance del proceso de titulación colectiva. Asimismo, el señor Caicedo Sinisterra solicitó la reactivación de dicho trámite.

16. Por medio de un oficio del 19 de diciembre de 2019, la ANT respondió la petición mencionada y le remitió al accionante el acta que resumió los temas tratados en la mesa técnica, a saber: (i) la presentación del concepto de la DIMAR y la hoja de ruta propuesta por las entidades; (ii) el ejercicio de cartografía social; y (iii) la reformulación de la hoja de ruta.

17. El 25 de agosto de 2020, el actor presentó ante la ANT otro derecho de petición en el que pidió información sobre el estado del procedimiento de titulación de tierras en favor de Esfuerzo Pescador[9]. La ANT notificó la respuesta a la petición después de la presentación de esta acción de tutela.

1.3. Solicitud de tutela

18. El ciudadano José Kenedy Caicedo Sinisterra, integrante y representante del CCNEP, promovió acción de tutela contra la ANT, ante la falta de titulación de la propiedad colectiva de la comunidad negra después de 18 años de haber sido presentada la solicitud y de haberse iniciado dicho procedimiento. El peticionario afirmó que su comunidad habita desde hace 150 años en el

[8] A través del Decreto 2362 de 2015, la ANT fue creada para ejecutar la política de ordenamiento social de propiedad rural.
[9] La Agencia Nacional de Tierras asignó a esa petición el radicado No 20206200549792.

territorio objeto de titulación y, durante todo este tiempo, ha ejercido una ocupación ancestral de esa zona.

19. Sobre el particular, el tutelante manifestó que la demora de la ANT en reconocer la propiedad colectiva ha implicado el desconocimiento de los siguientes derechos: (i) al territorio, que comprende los espacios de desarrollo de la cultura del pueblo afro y de prácticas ancestrales de la colectividad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte IDH; (ii) al debido proceso, en virtud del cual los procedimientos administrativos están sujetos a los plazos legales fijados en la ley, criterio que no se respetó en su caso; (iii) a la existencia, al mínimo vital, a la integridad cultural y social del colectivo étnico, pues la ausencia de titulación de propiedad colectiva impide que el pueblo desarrolle prácticas tradicionales de producción de pesca, "concheo"[10] y otras actividades económicas; (iv) a la alimentación en sus dimensiones de soberanía, seguridad y autodeterminación alimentarias; (v) a la prelación de las comunidades afrodescendientes respecto de la explotación de los recursos no renovables ubicados en su territorio; y, por último, (vi) a la igualdad en relación con otras comunidades que gozan del derecho a la propiedad colectiva[11]. El accionante argumentó que la administración debe titular zonas de terreno considerando particularidades de cada caso, sin desestimar la petición de la comunidad Esfuerzo Pescador por estar ubicada en áreas de bajamar. El peticionario señaló que la falta de titulación formal discrimina a su pueblo.

20. El peticionario agregó que la comunidad de Juanchillo, parte del consejo comunitario demandante, fue reconocida como sujeto de reparación colectiva por ser víctima del conflicto armado interno[12]. También indicó que su comunidad no pudo divulgar la Ley 70 de 1993 ni realizar otras actividades debido a la expansión del paramilitarismo en la zona. Por ende, a su juicio, la demora en la titulación de la propiedad colectiva agrava la vulnerabilidad de ellos.

21. El señor Caicedo Sinisterra sostuvo que excluir terrenos de bajamar de la titulación de propiedad colectiva desconoce la estrecha relación de la comunidad con el ecosistema de manglares. En su opinión, la postura de la DIMAR, según la cual está prohibido adjudicar áreas de bajamar, no responde

[10] Este término lo usa la comunidad para referirse actividades como el cultivo de moluscos.
[11] En demanda de tutela, se referenciaron los siguientes actos administrativos: Resolución 1963 de 2017, por la cual se titula el Consejo Comunitario de comunidades negras de caño del Oro- Resolución en Cartagena de Indias-; Resolución 1110 del 22 de mayo del 2000, por la cual se titula el Consejo Comunitario de ACAPA en Francisco Pizarro; Resolución 1022 del 31 de mayo de 2005, por la cual se titula el Consejo Comunitario ODEMAP Mosquera Sur en el Municipio de Mosquera; Resolución 02773 del 21 de noviembre del 2000, por la cual se titula el Consejo Comunitario del Rio Sanquianga; Resolución 000399 del 28 de abril del 2003, por la cual se titula el Consejo Comunitario GUALMAR en el Municipio de Olaya Herrera; Resolución 00893 del 26 de abril del 2000 y Resolución 2534 del 24 noviembre de 1999, por las cuales se titula el Consejo Comunitario Veredas Unidas en el Municipio de Mosquera y Tumaco.
[12] Esa declaración fue realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de la Resolución No. 2014-412869 del 11 de marzo de 2014.

a una lectura adecuada de la Constitución. El accionante señaló que tanto los bienes de uso público como los territorios colectivos deben ser protegidos por sus funciones sociales y ecológicas, por lo que se atribuyen las mismas garantías a ambos. Por ello, indicó que no existe una contradicción entre el derecho al territorio del pueblo Esfuerzo Pescador, las limitaciones antes mencionadas y las prerrogativas del Estado.

22. Por otro lado, frente al derecho de petición formulado el 14 de agosto de 2019, el accionante indicó que la ANT respondió por fuera del plazo legal establecido para ello. Asimismo, el demandante reprochó que esa entidad no contestó la petición de fondo, dado que, en su respuesta, la ANT se limitó a insertar una tabla, sin explicar las razones del retraso en la titulación del territorio colectivo. El señor Caicedo Sinisterra también afirmó que la petición formulada el 25 de agosto de 2020 nunca fue respondida, al menos a la fecha de presentación de la acción de tutela.

23. En consecuencia, el peticionario formuló las siguientes pretensiones principales: (i) tutelar los derechos fundamentales al territorio, al debido proceso administrativo, a la existencia, a la integridad cultural y social, al mínimo vital, a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentarias del pueblo que representa; (ii) reconocer los asentamientos tradicionales de la comunidad en los que sus miembros han laborado y ejercido sus prácticas tradicionales de producción dentro de las zonas de bajamar, playas y playones; (iii) ordenar a la ANT proferir el acto administrativo de titulación colectiva por la totalidad del territorio solicitado por el CCNEP; y finalmente (iv) amparar el derecho fundamental de petición y ordenar a la entidad acusada que responda la solicitud de información presentada el 9 de agosto de 2019[13].

24. Asimismo, como pretensiones subsidiarias, el accionante pidió: (i) tutelar, además de los derechos enunciados en el párrafo anterior, el derecho a la igualdad del CCNEP; (ii) reconocer todos los asentamientos tradicionales, incluso los ubicados en áreas de playa; (iii) expedir la titulación de propiedad colectiva; (iv) establecer la prelación del CCNEP en el ejercicio de la pesca artesanal, la cacería, la agricultura de subsistencia, la recolección de productos no-maderables y las demás actividades ligadas a la ocupación ancestral del territorio y, por último; (v) disponer que las comunidades demandantes, pertenecientes al consejo comunitario, sean apoyadas para que puedan formalizar y ejecutar un plan de manejo comunitario de las tierras de bajamar, de las playas y de los playones que contribuya al uso y manejo sostenible de los ecosistemas y recursos naturales allí presentes.

[13] En el folio 31 de la demanda se registra de manera expresa "[s]e tutele el derecho fundamental de petición y se ordene a la Agencia Nacional de Tierras, dar respuesta de fondo a la petición presentado por el señor José Kenedy Caicedo el 09 de agosto de 2019." La Sala comprende que la fecha responde a un error de transcripción y el representante del CCNEP pide la respuesta del derecho de petición formuladO el 25 de agosto de 2020.

1.4. Traslado y contestación de la acción

25. Mediante auto del 24 de octubre de 2020, el Juzgado Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Tumaco, Nariño, admitió la acción de tutela y la puso en conocimiento de la ANT. Además, esa autoridad judicial vinculó al trámite a la Alcaldía de Santa Bárbara de Iscuandé, a la Gobernación de Nariño y al MADR.

26. El jefe de la Oficina Jurídica del **MADR** solicitó la desvinculación y sostuvo que esa entidad no vulneró derechos fundamentales ni tiene la competencia para materializar la pretensión del demandante. A pesar de lo anterior, el abogado comunicó que requirió a la ANT para que le informara cuáles fueron las gestiones adelantadas en el proceso de titulación de tierras del CCNEP y cuál fue el trámite que le dio a las peticiones presentadas por el señor Caicedo Sinisterra. Además, el funcionario anexó la respuesta del 31 de agosto de 2020 al derecho de petición presentado el día 25 de ese mes y año por el accionante.

27. El jefe de la Oficina Jurídica de la **ANT** se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Al respecto, el funcionario afirmó que la entidad no vulneró los derechos fundamentales de la comunidad accionante, por las siguientes razones. Primero, la ANT indicó que, en el procedimiento de titulación colectiva del CCNEP, se cumplieron etapas como la apertura del trámite, la visita técnica y la elaboración del concepto de viabilidad.

28. Segundo, la entidad adujo que respondió a las peticiones del accionante, incluida la respuesta del 14 de agosto de 2019 sobre el avance del procedimiento de titulación de propiedad colectiva. Además, mencionó una reunión virtual en junio de 2020 en la que se acordó la actualización del levantamiento topográfico tras la pandemia causada por el COVID-19.

29. Tercero, el jefe jurídico de la ANT informó que, desde que asumió competencia del caso en el año 2018, esa entidad actuó con apego a la legalidad y respeto, con diligencia, el debido proceso administrativo y el derecho al territorio colectivo del pueblo afrodescendiente demandante. La entidad demandada agregó que no se le puede atribuir la demora en culminar el trámite de titulación porque el INCODER y UNAT tenían la competencia de dicho procedimiento antes.

30. Por medio de un escrito del 26 de octubre de 2020, la delegada de la **Gobernación de Nariño** pidió la desvinculación del trámite de tutela porque no es competencia de esta entidad acceder a la pretensión de titulación de tierras que plantea la tutela.

31. Por su parte, **el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño,** guardó silencio sobre los hechos y las pretensiones de la tutela.

1.5. Decisiones judiciales objeto de revisión

1.5.1. Primera instancia

32. Mediante sentencia del 4 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco, Nariño, negó el amparo del derecho fundamental de petición. El juez consideró que, el 31 de agosto de 2020, la accionada respondió de fondo y de manera clara la petición presentada por el actor el 25 de agosto de 2020. Dicha autoridad judicial agregó que el procedimiento de titulación estaba suspendido y proseguiría después del levantamiento de las medidas sanitarias decretadas para enfrentar la propagación del COVID-19.

33. El juez de primera instancia también negó por improcedente la pretensión de titulación colectiva de tierras del pueblo afrodescendiente, al considerar que este asunto no es propio de la acción de tutela y debe tramitarse a través del procedimiento establecido en la Ley 70 de 1993. La sentencia agregó que, en el caso concreto, no se vulneraron los derechos a la integridad y a la propiedad colectiva, dado que el procedimiento de titulación seguía en curso. Para el juez no se demostró que ocurriera un perjuicio irremediable que tornara procedente la acción de tutela, aunque instó a la ANT para que, dentro de los términos legales, resolviera la solicitud de titulación de propiedad colectiva. Finalmente, esa autoridad judicial concluyó que la entidad accionada respetó las garantías del debido proceso administrativo.

1.5.2. Impugnación

34. El 12 de mayo de 2020, el señor José Kenedy Caicedo Sinisterra, representante del CCNEP, impugnó la sentencia de primera instancia. A su juicio, el Juez Segundo Penal del Circuito de Tumaco no abordó el problema jurídico de fondo relacionado con la falta de titulación de propiedad colectiva. Además, el señor Caicedo Sinisterra señaló que en el fallo debió analizarse la vulneración de derechos como el territorio, integridad cultural y social, mínimo vital, seguridad alimentaria, igualdad y debido proceso administrativo.

35. En este sentido, el accionante indicó que la sentencia de instancia omitió analizar que la ANT no cumplió con los compromisos de la reunión del 4 de junio de 2020, no explicó la suspensión del trámite de titulación entre 2009 y 2019, alegó la pandemia como causa del retraso del procedimiento y no respondió de manera congruente a la petición. Además, la entidad demandada no presentó un plan con plazos para garantizar el derecho a la propiedad colectiva.

36. El señor Caicedo Sinisterra consideró que el juez de primera instancia se equivocó al estimar que la acción de tutela no era el medio eficaz e idóneo para proteger los derechos afectados de su pueblo. Adicionalmente, el actor destacó que habían pasado 18 años sin que la entidad accionada resolviera sobre la titulación colectiva, lo que vulnera varios derechos del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador y supera evidentemente el plazo legal para finalizar el procedimiento. En cuanto al derecho de petición, el accionante afirmó que la respuesta de la ANT del 31 de agosto de 2020 no cumplió con los requisitos de notificación adecuada ni fue clara, precisa y congruente con lo solicitado.

1.5.3. Segunda instancia

37. A través de la sentencia del 7 de diciembre de 2020, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Nariño, revocó parcialmente el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco. Específicamente, el juez de segunda instancia determinó que la ANT no notificó correctamente la respuesta al derecho de petición presentado el 25 de agosto de 2020, por lo que ordenó su comunicación según lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

38. Adicionalmente, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto confirmó la decisión de primera instancia que declaró la improcedencia del amparo de los derechos al debido proceso administrativo, al territorio y a la identidad cultural del CCNEP. A su juicio, la protección de los derechos mencionados requería estudios técnicos que no eran competencia del juez de tutela. Además, la autoridad judicial consideró que la demora en la titulación estaba justificada y que no existía un perjuicio inminente que ameritara el amparo solicitado.

1.6. Pruebas relevantes que obran en el expediente T-8.090.405

39. Durante el trámite de tutela, antes de la etapa de revisión, las autoridades judiciales de instancia recaudaron pruebas relacionadas con la historia y las prácticas del pueblo Esfuerzo Pescador, el procedimiento de titulación de propiedad colectiva en cuestión, el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2020 y su contestación el 30 de ese mismo mes y año. La Sala utilizará dichas pruebas en el análisis del caso concreto.

1.7. Actuaciones en sede de revisión

1.7.1. Pruebas decretadas en sede de revisión de tutela

40. En auto del 1º de junio de 2021, el despacho sustanciador ordenó a las partes accionante y accionada que informaran sobre cualquier trámite o gestión adelantado después de la presentación de la acción de tutela en el procedimiento

de titulación de propiedad colectiva iniciado por el CCNEP. Además, el entonces magistrado sustanciador indicó a la ANT que explicara las razones por las que el procedimiento de titulación de propiedad colectiva analizado continúa abierto y sin resolución.

41. En respuesta del 9 de junio de 2021, la ANT reiteró los trámites adelantados en la solicitud de reconocimiento de la propiedad colectiva de la comunidad Esfuerzo Pescador. La institución recordó que había expuesto dichas actuaciones en la contestación de la acción de tutela y a lo largo de este proceso. En cuanto a nuevas actuaciones en el procedimiento de titulación, la entidad demandada señaló que, el 2 de septiembre de 2020, solicitó protocolos de bioseguridad para ingresar al municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño.

42. Adicionalmente, la ANT explicó que no ha culminado el proceso de titulación de propiedad colectiva del CCNEP por las siguientes razones: i) gran parte de los terrenos objeto de titulación no son adjudicables, conforme a la Ley 70 de 1993, porque corresponden a zonas de bajamar catalogadas como bienes de uso público, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015 y el Decreto Ley 2324 de 1984; ii) la declaratoria de emergencia sanitaria causada por el COVID-19 alteró las dinámicas sociales y administrativas, lo que impidió que la ANT realizara visitas técnicas necesarias para recolectar y actualizar la información requerida en el trámite de titulación de propiedad colectiva de comunidades afros; y iii) la alteración del orden público en el departamento de Nariño, donde habita el CCNEP, ha impedido que la entidad complete la visita técnica indispensable para concluir con el procedimiento. La ANT destacó que, a través de la Circular No 21 del 2 de junio de 2021, la presidencia de la República informó que no otorgara autorizaciones para comisiones de viaje a los territorios incluidos en el Decreto Presidencial No. 575 del 28 de mayo de 2021, con el fin de proteger la integridad de los empleados de la institución.

43. A pesar de lo anterior, la ANT aseveró que continúa en busca de alternativas para conceder la titulación de propiedad colectiva de la comunidad actora. Por ejemplo, la entidad demandada informó que ordenó al equipo topográfico de la DIMAR revalidar en campo los datos sobre el traslape del territorio solicitado con bienes de uso público. Ese análisis concluyó que el 100% del territorio de la comunidad demandante se encuentra en zona de bajamar. En consecuencia, la institución le pidió a la Corte Constitucional que la dejara concluir el procedimiento de titulación con plena autonomía técnica y jurídica, sin condicionamientos adicionales a los establecidos en la Constitución y la Ley.

44. En escrito allegado el 15 de junio de 2021, el ciudadano José Kenedy Caicedo Sinisterra informó que no recibió notificación o comunicación alguna de la ANT sobre el procedimiento de titulación de propiedad colectiva.

1.7.2. Intervenciones ciudadanas presentadas en sede revisión

45. En el marco de este proceso, se presentaron las siguientes intervenciones de universidades y organizaciones de la sociedad civil:

Tabla 2. Intervenciones allegadas al proceso

Intervinientes	Solicitudes	Argumentos
Grupo de Acciones Públicas (GAP) y Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario.	Amparar los derechos del pueblo afro Esfuerzo Pescador, reconocer el territorio solicitado por ese colectivo e incluir la zona calificada como de bajamar.	La ANT vulneró el derecho al debido proceso al demorarse más de 16 años en responder la solicitud de titulación, lo que también afectó los derechos al territorio y a la subsistencia del pueblo Esfuerzo Pescador. El GAP destacó que la ocupación ancestral del territorio es esencial para la subsistencia de la comunidad, por lo que solicitó la titulación de tierras. Además, el interviniente propuso aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 6º de la Ley 70 de 1993, porque la restricción es desproporcionada en este caso y no opera automáticamente. Asimismo, el GAP afirmó que el reconocimiento del derecho de prelación no basta para garantizar los derechos de la comunidad accionante, según el estándar exigido en la jurisprudencia de la Corte IDH.
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).	Tutelar los derechos de petición, debido proceso administrativo, territorio, identidad cultural, alimentación, soberanía y seguridad alimentarias del pueblo afro. En consecuencia, ordenar a la ANT: (i) responder las solicitudes presentadas por el pueblo actor; (ii) efectuar visitas al territorio de la	La CODHES señaló que la acción de tutela es el medio idóneo para proteger el derecho de petición, el cual fue vulnerado por la ANT al no responder lo solicitado por el accionante ni notificar en debida forma. Frente a los derechos al territorio, seguridad y soberanía alimentarias, identidad cultural y debido proceso administrativo, la CODHES estimó que la ANT perturbó las garantías de la comunidad porque sobrepasó con creces la máxima duración de 120 días del procedimiento o trámite de titulación. Asimismo, el interviniente explicó que ese derecho se encuentra amparado por la

	comunidad; y (iii) responder en 30 días la solicitud de titulación.	jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte IDH.
Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.	Proteger los derechos solicitados por el pueblo afro de Esfuerzo Pescador. Por consiguiente, el GIDCA pidió ordenar a la ANT (i) resolver de fondo todas las solicitudes formuladas por el peticionario; (ii) realizar las visitas a territorio en observancia y cumplimiento de todas las medidas de bioseguridad que se sean necesarias; y (iii) responder en el plazo de 30 días la solicitud de titulación del territorio colectivo de las comunidades negras de Esfuerzo Pescador.	El GIDCA indicó que la ANT vulneró los derechos de petición y debido proceso. En primer lugar, el grupo indicó que esa entidad estatal notificó de forma indebida las respuestas a las solicitudes formuladas por el accionante. A su vez, la respuesta a la solicitud de información, formulada el 9 de agosto de 2020, no fue clara, precisa ni congruente. En segundo lugar, el interviniente adujo que el retardo de la ANT para definir la solicitud de titulación colectiva del pueblo es desproporcionado, pues la duración del procedimiento sobrepasó todos los plazos legales. En relación con el derecho al territorio, el interviniente manifestó que esa garantía fue reconocida por la Constitución de 1991 e incluye la delimitación y la demarcación del territorio, contenido normativo que vulneró la ANT en este caso.
Consejo Noruego para Refugiados (NRC).	Reconocer las pretensiones de reconocimiento territorial del pueblo afro Esfuerzo Pescador.	El NRC señaló que la ANT vulneró los derechos del pueblo actor al no resolver su petición de reconocimiento territorial tras más de 18 años. El interviniente recordó que los siguientes elementos acentúan la condición de vulnerabilidad de la comunidad Esfuerzo Pescador: i) la falta de delimitación de los terrenos de bajamar; ii) la variación del espacio público ocupado por dicho pueblo, que se deriva de la marea; iii) el reconocimiento estatal de la población Juanchillo, que hace parte del CCNEP, como víctima del conflicto armado; y iv) los vacíos legales en el procedimiento de titulación colectiva aplicable a las comunidades negras.

		En este contexto, la organización solicitó que la Corte enfoque su análisis en las particularidades y en la violencia estructural que ha enfrentado la comunidad accionante. A su juicio, el reconocimiento territorial es una garantía de no repetición para el pueblo Esfuerzo Pescador que se desprende de la superación de las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad ubicada en una zona de difícil acceso, que no cuenta con servicios básicos y que está conformada social y políticamente a partir de una profunda relación con el territorio que habita y del que depende su subsistencia.

1.7.3. Sesión Técnica del 12 de abril de 2024

46. A continuación, la Sala resumirá las ideas principales de cada una de las intervenciones presentadas en la sesión técnica.

Tabla 3. **Síntesis de las intervenciones presentadas en la sesión técnica**

Sesión técnica virtual en el proceso de revisión del expediente T-8.090.405 celebrada el 12 de abril de 2024		
Primer eje temático	**El contexto de la situación de la comunidad Esfuerzo Pescador y del procedimiento de titulación colectiva**	
Intervinientes	**Solicitud**	**Síntesis de los argumentos**
Consejo Comunitario de Esfuerzo Pescador (CCNEP).	Amparar los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador y ordenar a la ANT la titulación de la propiedad colectiva.	El CCNEP destacó la historia de ocupación ancestral de su pueblo en el territorio desde 1840. La parte demandante también subrayó la importancia que tiene para su comunidad la pesca sostenible y otras prácticas, como la agricultura, la recolección de moluscos y la medicina tradicional. Luego, explicó el papel de las mujeres en las actividades de la comunidad, en particular de las comadronas, y cómo estas prácticas están profundamente arraigadas en su población. Además, el CCNEP alertó sobre los riesgos de no obtener la titulación colectiva, entre ellos, la pérdida de identidad cultural, las dificultades en la ejecución de proyectos productivos y una mayor vulnerabilidad frente al desplazamiento y la violencia. Para ilustrar

		este argumento, contó que, en el año 2012, grupos armados ilegales desplazaron a la comunidad de Juanchillo, la cual no ha regresado al territorio. El CCNEP concluyó que la titulación colectiva es esencial para la pervivencia de su comunidad y la protección del ecosistema de manglar dentro de su territorio.
Astolfo Aramburo Vivas, director técnico de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).	No elevó petición expresa. Sin embargo, informó que la entidad evalúa posibilidades jurídicas para otorgar el uso preferente y/o titulación de las áreas susceptibles de reconocimiento de propiedad colectiva.	El director técnico explicó la historia de la comunidad demandante desde la abolición de la esclavitud y su desarrollo productivo a través de la pesca, la ganadería y la agricultura. Además, destacó las dificultades legales para concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva debido a que parte del territorio solicitado se encuentra sobre terrenos de bajamar, considerados bienes de uso público, según establecen los artículos 166 y 167 del Decreto 2324 de 1984. Sin embargo, el interviniente resaltó que la falta de titulación colectiva genera inseguridad jurídica y afecta la continuidad de la cultura de la comunidad. Después, el director técnico enfatizó en la importancia de los territorios colectivos para la seguridad alimentaria, el gobierno propio y las condiciones de vida digna de las comunidades afrodescendientes. Por último, el representante de la ANT indicó que la entidad evalúa las posibilidades jurídicas para uso preferente y titulación de las áreas susceptibles de reconocimiento de propiedad colectiva.
Jessica Oliveros, representante del Consejo Noruego para Refugiados (NRC).	Garantizar la titulación colectiva como medida de reparación territorial y cultural para el pueblo Esfuerzo Pescador.	Jessica Oliveros, representante del NRC, subrayó que la comunidad Esfuerzo Pescador enfrenta riesgos de despojo y abandono forzado, agravados por la explotación de recursos naturales y la dificultad de acceso a los servicios públicos y el goce de derechos económicos, sociales y culturales. El NRC recalcó que la titulación de propiedad colectiva protege el territorio y la gobernanza local de las comunidades. Luego, criticó la falta de

		avance de la ANT en el procedimiento y destacó que la seguridad jurídica es fundamental para contrarrestar las amenazas ambientales y sociales, como la pobreza que vive Esfuerzo Pescador. Además, la representante señaló que el derecho de prelación no cuenta con el mismo estándar de protección que el de propiedad para el pueblo actor. Por último, el NRC señaló que el concepto de "playas y terrenos de bajamar" carece de una definición y delimitación física clara. En efecto, en el caso de Esfuerzo Pescador no hay información precisa sobre la extensión de línea de bajamar ni del territorio de la comunidad. A su juicio, es necesario un informe técnico que determine las distancias desde la última marea. Según el Instituto Agustín Codazzi, el área del polígono del CCNEP incluye 8 globos de tierra, de los cuales, al descontar los que exceden la línea continental, quedan 5, con un total de 9.460 ha + 810 m².
Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).	Fortalecer la organización comunitaria del pueblo Esfuerzo Pescador mediante la titulación colectiva.	Marco Romero Silva, director de la CODHES, destacó la importancia del territorio para fortalecer la identidad de la comunidad Esfuerzo Pescador y reducir su vulnerabilidad. En este sentido, el interviniente describió que, según el DANE, el índice de necesidades básicas insatisfechas en Santa Bárbara de Iscuandé supera en 5.25 veces la media nacional y en 3.44 veces la del departamento de Nariño. También indicó que la educación básica es deficiente, sin cobertura de educación media vocacional, y que la comunidad Esfuerzo Pescador no tiene centro de salud, la energía eléctrica es limitada y el acceso al agua potable es discontinuo. Asimismo, el interviniente señaló que la Corte Constitucional confirma que los pueblos étnicos enfrentan impactos desproporcionados a causa del conflicto armado, los desplazamientos y el confinamiento.

		El director de la ONG también explicó que la cultura de Esfuerzo Pescador está vinculada a su relación con el mar y los manglares, lo cual refleja una "lógica hidrográfica". La CODHES respaldó las actividades económicas de la comunidad, como la pesca y la recolección de piangua, y destacó que estas prácticas sustentan su economía y protegen el ecosistema. Además, dijo que la falta de titulación afecta la gobernanza local y la capacidad de las comunidades para defenderse de amenazas externas. Por último, el representante de la CODHES advirtió sobre los riesgos de perder la diversidad cultural y debilitar el tejido comunitario en caso de no reconocer la propiedad colectiva al CCNEP.
Segundo eje temático	**El derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes**	
Intervenientes	**Solicitud**	**Síntesis de los argumentos**
Nury Yaneth Moscoso Mena, Ministerio del Interior (MININT).	Amparar los derechos del pueblo actor, aunque no realizó solicitud precisa de reconocimiento de propiedad colectiva o prelación.	La representante del MININT explicó que el CCNEP no está inscrito en el registro público de comunidades NARP porque carece de un título colectivo, lo que limita su capacidad para ejercer sus derechos. El MININT resaltó que el derecho al territorio no solo permite el desarrollo cultural, sino también la preservación de la cosmovisión, saberes ancestrales y prácticas comunitarias. Además, el MININT diferenció entre la propiedad colectiva, que otorga un dominio legal del territorio, y la prelación, que regula el uso preferente de baldíos rurales. Ambos mecanismos, explicó la interviniente, son fundamentales para proteger los derechos afro, de acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, especialmente en contextos de vulnerabilidad y falta de seguridad territorial.
Leyla Andrea Arroyo Muñoz, Activista en la elaboración de la Ley 70 de 1993	Reconocer la propiedad colectiva al pueblo Esfuerzo Pescador como herramienta de	La ciudadana Arroyo destacó que la propiedad colectiva es un mecanismo para salvaguardar la diversidad cultural de los pueblos afrodescendientes y transciende la concepción meramente patrimonial del territorio. Además, la interviniente resaltó

del movimiento afrocolombiano.	protección cultural y territorial.	que las comunidades afrodescendientes, como Esfuerzo Pescador, han habitado y protegido espacios naturales y construidos por ellas en plena armonía con el entorno. La ciudadana Arroyo precisó que la propiedad colectiva implica un dominio inalienable e imprescriptible, mientras que el derecho de prelación otorga un control preferente sobre los recursos, sin otorgar una facultad de disposición plena. En su criterio, ambos derechos fortalecen la identidad, la autonomía y la participación de las comunidades, lo que facilita el reclamo de sus derechos colectivos. Sin embargo, estas comunidades enfrentan desafíos constantes, como el despojo y el desconocimiento de sus derechos en áreas estratégicas, como las zonas costeras del Pacífico. Finalmente, la interviniente defendió que reconocer la propiedad colectiva fortalece la gobernanza interna y promueve la participación efectiva en la protección del medio ambiente.
Profesora Lisneider Hinestroza Cuesta, Universidad Tecnológica Del Chocó.	Continuar con la línea maximalista en la protección de los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes y, en consecuencia, reconocer la titulación de propiedad colectiva al pueblo Esfuerzo Pescador.	La profesora Hinestroza Cuesta argumentó que los derechos de propiedad colectiva y al territorio de las comunidades afrodescendientes tienen una naturaleza "pre-jurídica" a la Constitución y a la Ley 70 de 1993, al basarse en la posesión ancestral. También explicó que los derechos mencionados son esenciales para preservar la identidad cultural, la autonomía y la permanencia en los territorios que habitan, es decir que la propiedad colectiva va más allá de la tenencia legal. Además, criticó que la prelación es insuficiente para garantizar la seguridad territorial, ya que no ofrece los mismos derechos de disposición que la propiedad colectiva. La profesora enfatizó en que priorizar la prelación sobre la propiedad fragmentaría los derechos territoriales, así como debilitaría la cohesión comunitaria y el control sobre sus recursos naturales. La profesora resaltó la necesidad de una interpretación progresiva y diferenciada de

		los derechos territoriales de los pueblos negros, que reconoce la conexión entre estos y los demás derechos fundamentales. A su vez, enfatizó que la jurisprudencia nacional e internacional considera la propiedad colectiva como una herramienta clave para evitar despojos, desplazamientos y fragmentación de las comunidades afrodescendientes. La interviniente concluyó que asegurar la titulación de los territorios donde habita la comunidad de Esfuerzo Pescador es fundamental para fortalecer su autonomía, promover su participación en la gestión de los recursos naturales y garantizar el desarrollo sostenible de sus territorios.
Gregorio Mesa Cuadros, director del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Universidad Nacional de Colombia.	Amparar los derechos territoriales del pueblo actor y proteger la propiedad colectiva. En este sentido, el profesor Mesa Cuadros solicitó interpretar la propiedad colectiva desde una perspectiva constitucional y ambiental.	El profesor Mesa Cuadros defendió una interpretación "constitucional y ambiental" del territorio, basada en los artículos 7 y 8 de la Constitución, para resolver el conflicto sobre la propiedad colectiva del CCNEP. El interviniente destacó que la territorialidad de los pueblos afrodescendientes supera el concepto jurídico de propiedad del derecho civil, ya que abarca zonas como manglares, bajamares y playas, que forman parte esencial de la identidad cultural afrodescendiente. El profesor Mesa también argumentó que no existe un conflicto real entre la propiedad colectiva y los bienes de uso público, pues ambos buscan proteger el entorno y el bienestar comunitario. En este sentido, propuso que la Corte Constitucional reconozca las interdependencias entre las comunidades y los ecosistemas, así como subraye que los manglares son recursos naturales y pilares culturales de las comunidades afrodescendientes. Además, el interviniente enfatizó en que la adjudicación de propiedad colectiva debe ir acompañada de la obligación de conservación y uso racional de los recursos naturales, conforme a la jurisprudencia constitucional. Por último, el representante de GIDCA

		consideró que el derecho de prelación resulta insuficiente para garantizar la territorialidad afro y debe interpretarse de manera sistémica junto con los derechos de propiedad colectiva y territorio ancestral.
Profesora Tatiana Alfonso, División de Estudios Jurídicos, CIDE (México). Además, investigadora afiliada al Centre on Law and Social Transformation (Bergen, Noruega)	Asegurar la propiedad colectiva para evitar fragmentación y proteger los derechos afrodescendientes del pueblo Esfuerzo Pescador.	La profesora Alfonso sostuvo que el reconocimiento de la propiedad colectiva corrige los efectos históricos del colonialismo y la trata trasatlántica, así como combate el racismo estructural. La interviniente señaló que las limitaciones legales que fragmentan la territorialidad impiden el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos negros y genera vulnerabilidad ante el despojo. Con base en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la profesora Alfonso destacó que la propiedad colectiva refleja una concepción amplia del territorio que integra ancestralidad, identidad cultural y uso de recursos naturales. En su opinión, restringir estos derechos afecta los esfuerzos para corregir estas injusticias y va en contravía de las obligaciones internacionales de los Estados, como las establecidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. La interviniente mencionó el Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam como referente sobre la obligación de los Estados de asegurar la tenencia de la tierra a comunidades étnicas mediante mecanismos claros de demarcación y titulación. También dijo que priorizar la prelación sobre la propiedad es regresivo y deja a las comunidades sin herramientas para resistir el desplazamiento y proteger sus territorios. Señaló que la prelación y la propiedad no deben considerarse como opuestas, ya que cumplen funciones distintas dentro del territorio. La profesora concluyó que las comunidades afro deben ser reconocidas como guardianas legítimas de los recursos naturales donde habitan, de modo que asumir que los gestionarán mal constituye

		una discriminación y desconoce su identidad y relación con el entorno.

Preguntas de las magistradas y del magistrado de la Sala

Los magistrados indagaron sobre los desafíos legales del caso. La magistrada Ángel Cabo preguntó la posibilidad de alternativas distintas a la titulación de propiedad colectiva y al reconocimiento del derecho de prelación. La misma magistrada preguntó si existían antecedentes de propiedad colectiva en comunidades negras, raizales o palenqueras en zonas de bajamar, y si había precedentes sobre la tensión entre este derecho y los bienes de uso público. También planteó interrogantes relacionados con los riesgos asociados a una decisión en estos casos. La magistrada Fajardo destacó la necesidad de equilibrar los derechos de otros ciudadanos al resolver el caso concreto y preguntó si existen precedentes de títulos de propiedad colectiva en áreas de manglar. El magistrado Ibáñez cuestionó si los artículos 63 y 55 de la Constitución dejaron vacíos normativos respecto a las tierras de grupos étnicos o alguna omisión legislativa que deba atenderse.

La profesora Lesneider Hinestroza Cuesta destacó la sentencia T-680 de 2012, que reconoció la propiedad colectiva en baldíos que legalmente no se podían adjudicar, a partir de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad de las normas que impedían su titulación. Además, la interviniente señaló que una ponderación adecuada debe considerar la naturaleza *sui generis* de los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes. Por último, la profesora Hinestroza Cuesta señaló que los artículos 63 y 55 transitorio de la Constitución presentan carencias, pero esto no significa desproteger los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de las comunidades afro.

Los representantes del CCNEP mencionaron casos similares en Nariño, como el del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera y el Consejo Comunitario Mosquera, en los que se reconoció la propiedad colectiva en bosques de manglar, mientras que el NRC recordó que la Ley 70 de 1993 abarca toda la costa Pacífica y no se limita a los ríos. La ciudadana Leyla Andrea Arroyo criticó la regulación de bienes de uso público que ignora la ocupación ancestral de los pueblos afrodescendientes y permite la propiedad y concesiones en estos territorios. La CODHES señaló la asimetría en los derechos del Estado y la comunidad actora, junto con la falta de instituciones para resolver los conflictos culturales. La profesora Tatiana Alfonso enfatizó la necesidad de interpretaciones jurídicas dinámicas para evitar regresiones en los derechos de los pueblos afrodescendientes. A su vez, la interviniente citó títulos colectivos en el Bajo Mira, donde existen bosques de manglar.

La ANT mencionó como precedente el caso del Consejo Comunitario de ACAPA (Tumaco), con la mitad de su territorio en zona de manglar. Finalmente, Silvio Garcés Mosquera, experto del tercer eje temático, destacó la existencia de 39 títulos colectivos en áreas de manglar, lo que abarca trescientas mil hectáreas del territorio colombiano.

Tercer eje temático	**El alcance del literal a) del artículo 6º de la Ley 70 de 1993 y los bienes de bajamar**	
Intervenientes	**Solicitud**	**Síntesis de los argumentos**
Marta Isabel Domínguez Mejía, profesora de la Universidad de Antioquia, Departamento de Sociología.	Reconocer la propiedad colectiva al pueblo Esfuerzo Pescador.	La profesora Domínguez explicó que, en la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993, se reconoció que las comunidades negras tenían una ocupación ancestral en áreas que luego se declararon bienes de uso público. Sin embargo, para lograr la expedición de la ley dentro del plazo establecido por el Constituyente, la Comisión especial excluyó la posibilidad de adjudicar bienes de uso público como propiedad colectiva. La interviniente añadió que el Congreso no debatió esta prohibición en el trámite de la Ley 70 de 1993. En este sentido, la profesora subrayó que la redacción de la ley no priorizó la defensa de los bienes de uso público, sino que se enfocó en asegurar su aprobación dentro del plazo señalado en el artículo 55 transitorio constitucional. Sobre la titulación de los ecosistemas de manglar, la profesora Domínguez mencionó el caso de Bocas del Atrato, donde 5.000 hectáreas del bosque se incluyeron en un título colectivo de 34.000 hectáreas. La interviniente destacó que estos antecedentes deben guiar la resolución del presente caso. A su juicio, el Estado colombiano reconoce, como lo señala la Ley 70 de 1993, el asentamiento de las comunidades negras en el área de manglar sobre la base de que allí tienen sus poblados, zonas de trabajo y prácticas tradicionales.
Astolfo Aramburo Vivas, director técnico de la ANT.	Aclarar competencias en la titulación de zonas de bajamar.	El director técnico de la ANT indicó que la entidad carece de competencia para decidir o titular las zonas de bajamar, ya que estas corresponden a bienes de uso público gestionados por la DIMAR. Además, el interviniente explicó que esta limitación crea una dicotomía que las autoridades deben resolver en los procesos de titulación

		colectiva en áreas ocupadas ancestralmente por los pueblos afrodescendientes.
Silvio Garcés Mosquera, director ejecutivo del Centro de Estudios de Territorios Afrocolombianos.	Reconocer la propiedad colectiva al pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador.	El profesor Garcés indicó que la Ley 70 de 1993 establece que los bienes de uso público, como playas y zonas de bajamar, no son adjudicables a comunidades afrodescendientes. Sin embargo, la Comisión redactora de la Ley 70 y esta norma reconocieron que las comunidades negras ocupan ancestralmente áreas de manglar, por lo que utilizan estos ecosistemas para prácticas tradicionales de pesca y recolección de moluscos. El profesor recordó que el debate en la Comisión redactora de dicha ley giró en torno a si los manglares debían considerarse bienes de uso público o ecosistemas boscosos. Al respectó, la Comisión determinó que los manglares son ecosistemas boscosos frágiles que las autoridades pueden adjudicar bajo propiedad colectiva, siempre que las comunidades negras se comprometan a su conservación, como se consigna en los artículos 6º y 21 de la Ley 70. La Ley 2243 de 2022 reforzó esta interpretación, al definir los manglares como matrices arbóreas interconectadas con flora, fauna y componentes físicos. En cuanto a las alternativas para proteger los derechos de la comunidad negra Esfuerzo Pescador, el profesor Garcés identificó tres opciones: 1) titular áreas de manglar y bajamar con la posibilidad de deslindar áreas de bajamar posteriormente, según lo indica el artículo 48 de la Ley 160 de 1994; 2) inaplicar las normas que impiden la adjudicación de estos territorios mediante la utilización de la excepción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 4º de la Constitución; y 3) inaplicar la legislación general de baldíos y acudir a la Ley 70 de 1993, en virtud del criterio especial establecido en el artículo 12 de esta norma. Por último, el interviniente señaló que la Corte Constitucional ha respaldado la titularidad en casos como el Consejo

		Comunitario de las Islas del Rosario e indicó que la ocupación ancestral prevalece sobre las normativas restrictivas.
Rodrigo Uprimny Yepes, investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), profesor de la Universidad Nacional de Colombia y Conjuez del Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.	Armonizar la titularidad colectiva de las comunidades afrodescendientes con la protección de bienes de uso público, por lo que el interviniente pidió amparar los derechos del pueblo actor y ordenar la respectiva titulación.	El profesor Uprimny Yepes argumentó que, aunque el literal a) del artículo 6º de la Ley 70 de 1993 prohíbe la adjudicación de bienes de uso público a comunidades negras, es posible una interpretación sistemática que permita excepciones implícitas a dicha norma. Según la interpretación propuesta por el profesor, tanto los bienes de uso público como los territorios de las comunidades negras comparten la misma protección bajo el artículo 63 de la Constitución. Esto sugiere que ciertos terrenos, como los de bajamar, pueden ser simultáneamente bienes de uso público y parte del territorio colectivo afrodescendiente. En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional respalda esta visión de coexistencia, como se hizo en otros casos de traslape entre resguardos indígenas y parques naturales (sentencia T-384A de 2014) o zona de reservas campesinas y resguardos indígenas (sentencia T-090 de 2023). Asimismo, el profesor Uprimny Yepes destacó la baja legitimidad democrática del Decreto Ley 2324 de 1984, que calificó los terrenos de bajamar como bienes de uso público, pues careció de un proceso deliberativo público. Además, el interviniente resaltó que el decreto es preconstitucional y, por tanto, debe interpretarse conforme a los principios de la Constitución de 1991. El profesor sostuvo que debe autorizarse la titulación colectiva en terrenos de bajamar ocupados ancestralmente, siempre que las comunidades asuman compromisos ambientales para garantizar su preservación. Esta interpretación garantiza la protección de los derechos colectivos, la identidad cultural y la integridad territorial de las comunidades negras en línea con el mandato

		constitucional de protección de los bienes de uso público.
Rocío del Pilar Peña, representante del Grupo de Acciones Públicas (GAP) y el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Colegio Mayor del Rosario.	Aplicar una interpretación pro-persona para titular la propiedad colectiva del pueblo Esfuerzo Pescador.	La profesora Peña destacó que los bienes de uso público deben interpretarse conforme a los principios constitucionales de diversidad y pluralismo, así como bajo un enfoque pro-persona. La interviniente explicó que, en el caso de la comunidad Esfuerzo Pescador, la ANT ya aplicó esta interpretación al permitir la titulación colectiva para el CCNEP de caminos, lo que debería extenderse a playas y zonas de bajamar. A su vez, citó el caso de la ampliación del resguardo indígena Kogui-Malayo-Arhuaco, donde el INCORA utilizó el principio pro-persona para titular a dicho pueblo una línea de litoral Caribe entre los Ríos Palomino y San Diego. La profesora Peña señaló que, aunque el derecho de prelación esté reconocido en el Decreto 1396 de 2023, no reemplaza la titulación colectiva, pues esta última sí refleja la estrecha relación de las comunidades con sus territorios. Además, la profesora referenció precedentes de la Corte IDH, como los casos Mayagna Awas Tingni vs. Nicaragua y Yakye Axa vs. Paraguay, que establecen que las limitaciones a la propiedad colectiva deben ser proporcionales y no comprometer la subsistencia del grupo. En el caso analizado, la profesora Peña consideró que las alternativas a la titulación colectiva podrían vulnerar los derechos del CCNEP.
Preguntas de las magistradas y el magistrado de la Sala		
Las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera, así como el magistrado Ibáñez Najar preguntaron sobre la relación entre la titulación colectiva y la regulación de los manglares en zonas de bajamar y la clarificación de las áreas exclusivas de bajamar. En particular, la magistrada Ángel Cabo indagó sobre experiencias previas de titulación colectiva en manglares y pidió claridad sobre la delimitación entre áreas de manglar y de bajamar dentro del territorio solicitado en titulación por el CCNEP. El magistrado Ibáñez Najar reiteró la necesidad de conocer este tema. Por su parte, la magistrada Fajardo Rivera preguntó sobre cómo debe definirse la naturaleza jurídica de los bienes cuando los manglares se encuentran en zonas de bajamar y si existe una norma especial para manglares que afecte esta decisión.		

Silvio Garcés Mosquera explicó que en la Comisión especial redactora de la Ley 70 de 1993 se discutió que las áreas de manglar se encuentran en zonas de bajamar, de modo que permanecen inundadas durante la marea alta. Cuando la marea baja, las mujeres realizan labores de cultivo de moluscos y recolección. En su opinión, la Comisión especial redactora definió los manglares como zonas de bosque, por lo que son susceptibles de titulación colectiva, según el artículo 6 de la Ley 70, que autoriza titular suelos y bosques. Además, el profesor Garcés Mosquera mencionó que existen 39 resoluciones de titulación colectiva que incluyen territorios con manglares. Garcés Mosquera expuso que también se acordó incluir en la titulación colectiva las zonas de bajamar sin manglar. Si la autoridad agraria o ambiental lo consideraba necesario, se podría realizar el deslinde del bien de uso público en el futuro, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, en 25 años de experiencia y de vigencia de ley, las autoridades no han llevado a cabo ningún proceso de deslinde.

El profesor Uprimny Yepes señaló la necesidad de distinguir entre debates legales y constitucionales. Desde el enfoque legal, el interviniente explicó que las zonas de manglares, incluso en áreas de bajamar, son adjudicables como territorio colectivo, ya que no están comprendidas en el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, al considerarse legalmente como bosques. Desde el plano constitucional, el profesor Uprimny Yepes recordó que la profesora Domínguez indicó que la exclusión de bienes de uso público en titulación de propiedad colectiva respondió a la necesidad de facilitar la aprobación de la ley, en lugar de a razones constitucionales sólidas sobre la jerarquía y protección de estos bienes. Además, el interviniente señaló que, según la profesora Peña, es posible la coexistencia de bienes de uso público dentro de territorios colectivos. El profesor añadió que el decreto ley que define las áreas de bajamar como bienes de uso público tiene un fundamento democrático débil porque es preconstituyente y no considera los impactos en territorios étnicos. Con base en una interpretación armónica de la Constitución, el interviniente concluyó que la ocupación histórica del pueblo de Esfuerzo Pescador justifica la adjudicación en territorios de bajamar.

Por último, Jessica Oliveros manifestó que todo el territorio del CCNEP está rodeado de manglares y enfatizó que la Corte debería aplicar la excepción de inconstitucionalidad, ya que las comunidades existen desde antes del Decreto 2343 de 1984.

2. **CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

2.1. Competencia

47. La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Planteamiento del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

48. El pueblo Esfuerzo Pescador está asentado entre los ríos Tapaje e Iscuandé, en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño. Es un pueblo afrodescendiente que se conformó hace 150 años con personas que fueron esclavizadas y huyeron para alcanzar su libertad en la costa del pacífico colombiano. La zona a la que llegaron está rodeada de mar, ríos, bosques de manglar y áreas de bajamar. Allí, el pueblo encontró su lugar y forjó su identidad en consonancia con el espacio. Los habitantes establecieron una relación profunda con el territorio, del que obtienen su sustento y donde ejercen sus prácticas ancestrales, como la recolección de pianguas, conchas y ostras. Es una relación simbiótica, en la que la comunidad depende del territorio, y el ecosistema, a la vez, subsiste gracias al cuidado de esa presencia humana. Cuesta imaginar la existencia de esta comunidad separada del lugar que habita, como costaría imaginar la planta que arrancada de su tierra pervive: como cuesta imaginar un manglar de montaña, o el nombre de Esfuerzo Pescador lejos de las aguas. En el año 2004, el pueblo solicitó la titulación para que el Estado colombiano reconociera el territorio colectivo donde sus miembros han permanecido desde hace siglos sin perturbar la sostenibilidad ambiental de la zona. Transcurridos 20 años, la autoridad de tierras no ha resuelto su reclamo de titulación colectiva del territorio. La ausencia de este reconocimiento, según la demanda, ha tenido efectos lesivos en el ejercicio de las actividades sociales y económicas, así como en los derechos territoriales de la comunidad.

49. Por ello, José Kenedy Caicedo Sinisterra, en su calidad de representante del CCNEP, promovió una acción de tutela para que se reconociera la propiedad colectiva al pueblo demandante y, en consecuencia, se protegieran los derechos fundamentales al territorio, a la identidad e integridad cultural, al mínimo vital, a la alimentación, a la seguridad y a la soberanía alimentaria, así como al debido proceso administrativo. El tutelante agregó que esa institución tampoco contestó el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2020, que indagaba sobre el trámite de titulación.

50. La ANT contestó la tutela con la exposición de las siguientes razones. Primero, dijo que el territorio objeto de titulación de propiedad colectiva no es adjudicable, según la Ley 70 de 1993, porque hace parte de bienes catalogados como de uso público, al ser identificados como de bajamar, de acuerdo con el Decreto Ley 2324 de 1984. Segundo, la entidad adujo que ha sido diligente en el trámite de titulación y la demora en concluirlo se debe a causa externas a ella, como el cambio de entidad encargada de resolver la solicitud de reconocimiento de propiedad colectiva, de INCODER a UNAT y finalmente a la ANT. Al respecto, la entidad indicó que recibió el caso en el año 2018. Tercero, la institución manifestó que era necesario realizar nuevos estudios sobre la

calificación y extensión del territorio de la comunidad, y, cuarto, señaló que la pandemia originada por el COVID-19 dificultó el avance del proceso. Quinto, la ANT expresó que la perturbación del orden público en la zona le había impedido hacer las visitas técnicas requeridas para concluir el proceso de titulación. Sexto, la institución manifestó que respondió de forma clara y coherente el derecho de petición presentado el 25 de agosto de 2020.

51. Los jueces de instancia descartaron las pretensiones del pueblo actor, al considerar justificado el retraso de la ANT en el reconocimiento de la propiedad colectiva debido a la prohibición de adjudicar bienes de uso público, conforme a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993. Además, esas autoridades judiciales señalaron que el pueblo demandante cuenta con otros medios para hacer valer sus derechos. Sin embargo, el juez de segunda instancia concluyó que la ANT vulneró el derecho de petición, pues no le notificó la respuesta al señor José Kenedy Caicedo Sinisterra.

52. En las circunstancias antes descritas, le corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulneró la ANT los derechos al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, a la identidad e integridad cultural, a la alimentación, a la soberanía y seguridad alimentaria, y a la subsistencia del pueblo afrodescendiente que conforma el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador (CCNEP) al demorarse 20 años en concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, con base en que: (a) la Ley 70 de 1993 impide adjudicar gran parte del territorio solicitado por tratarse de bienes de uso público, según la clasificación del Decreto Ley 2324 de 1984, que se refiere a zonas de bajamar; (b) el cambio de la entidad encargada de resolver la solicitud dificultó la respuesta y era necesario realizar nuevos estudios en el territorio para atender la petición; (c) los problemas de orden público en la zona, obstaculizaron el avance del procedimiento; y (d) los retrasos ocasionados por la pandemia del COVID-19 provocaron obstáculos adicionales?

(ii) ¿Violó la ANT el derecho de petición del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador al omitir la notificación de la respuesta a la solicitud de información presentada el 25 de agosto de 2020 por esa comunidad y al no contestar de fondo algunas de las preguntas formuladas en ese escrito?

53. Para responder esas preguntas, la Corte, primero, ofrecerá un panorama histórico sobre el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes en Colombia y el impacto sobre la protección deficitaria de sus derechos. Estas reconstrucciones tienen por fin facilitar la comprensión integral del caso, a partir del análisis del contexto histórico en el que se enmarca la controversia analizada. Segundo, presentará una caracterización histórica de la territorialidad

negra en el Pacífico colombiano. Además, la Corte definirá los contenidos jurídicos de los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y a la prelación, de acuerdo con la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales. Tercero, la Sala Novena de Revisión precisará el alcance del artículo 63 de la Constitución y explicará el régimen jurídico de los bienes de uso público y de las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes. Asimismo, delimitará la protección de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes. En cuarto, quinto y sexto lugar, la providencia reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el debido proceso y el plazo razonable en los procedimientos de titulación de propiedad colectiva de las comunidades negras, raizales y palenqueras, al igual que sobre el derecho de petición y sobre el alcance de la excepción de inconstitucionalidad. En séptimo lugar, esta Corporación analizará el caso concreto.

2.3. Los derechos de reconocimiento de los pueblos afrodescendientes en la Constitución de 1991[14]

54. La Carta Política de 1991 fue novedosa en la historia del constitucionalismo colombiano, entre otras razones, porque incorporó una apertura a la diversidad étnica y cultural, reflejo de una sensibilidad hacia las distintas formas de ver el mundo[15]. El texto superior consagra varias disposiciones que reconocen la identidad y celebran la diversidad de los pueblos étnicos[16], como los artículos 1, 8, 9, 10, 63, 68, 70, 72, 329 y 330 de la Constitución, entre otros. Estas normas promueven una política de respeto de la dignidad humana[17], que se materializa, entre otros, en los principios de diversidad e identidad cultural que sustentan los derechos de reconocimiento de esos colectivos.

55. Los derechos a la identidad y diversidad de los pueblos étnicos constituyen una de las principales herramientas que la Constitución de 1991 estableció para romper con las herencias y los perjuicios de la organización social basada en criterios raciales de la época de la Colonia[18]. El rastro de esa estructura jerárquica y discriminatoria ha generado que las identidades negras, palenqueras y raizales[19] hayan sido suprimidas e invisibilizadas en el país.

---

[14] En este acápite se reiterarán algunas consideraciones de la Sentencia C-480 de 2019.
[15] Corte Constitucional Sentencia C-359 de 2013.
[16] Taylor, Charles, *La política del reconocimiento, en El multiculturalismo y la "política del reconocimiento*" (Fondo de Cultura Económica, México 2009, traducción de Mónica Utrilla de Neira, Liliana Andrade Llanas y Gerard Vilar Roca), pp. 32-33.
[17] Ibid.
[18] Stein Stanley y Stein Barbara, *La Herencia colonial de América Latina* (México: Siglo XXI editores, 1980, 12 edición, 1), pp. 56-80. Asimismo, la sentencia T-201 de 2016 realizó una reconstrucción de la sociedad colonial en la nueva granada, sus herencias y cambios con la Constitución de 1991. En el mismo sentido ver la sentencia C-253 de 2013.
[19] Friedemann, Nina S. "Estudios de negros en la antropología colombiana: presencia e invisibilidad", en *Un siglo de investigación social: antropología en Colombia*, editado por Jaime Arocha y Nina S. de Friedemann (Bogotá: Etno, 1984), pp. 507-572.

56. Según historiadores, los imperios del siglo XVI y XVII introdujeron en América ideologías racistas[20] que perduraron durante más de tres siglos. Para el Imperio Español, la cúspide de la organización social les correspondía a los nacidos en la península ibérica. Los mestizos y "criollos" tenían el comercio, y los pueblos indígenas eran considerados una población en minoría de edad con estatuto diferenciado[21]. Por su parte, las comunidades afrodescendientes eran consideradas objetos y esclavos, por lo que debían realizar las más duras tareas económicas y sociales[22].

57. La estructura social y normativa de la época devastó los derechos y la imagen de los pueblos afrocolombianos, pues generó una situación de esclavitud que duró más de tres siglos. Sin embargo, y a pesar de que las autoridades coloniales perseguían y reprimían ferozmente a quienes lograban su libertad, y castigaban el cimarronismo y otros actos de rebelión[23], las comunidades negras preservaban espacios de autonomía y resistencia, como los palenques o quilombos[24].

58. Este reparto social resultaba incompatible con las instituciones liberales adoptadas por las nacientes repúblicas, que sustentaban su legitimidad en una ciudadanía igualitaria ante la ley y rechazaban las diferencias por nacimiento[25]. Sin embargo, esa idea de igualdad que defendieron los proyectos de independencia solo cobijaba a los "criollos", y excluía a los indígenas y a los afrodescendientes[26]. Para el historiador y filósofo mexicano Leopoldo Zea, esta situación se debía a que, tras la independencia política, los líderes de las repúblicas americanas buscaron restablecer "el orden español sin España", pues consideraron inviable crear un orden político moderno en una sociedad ya jerarquizada por la raza[27].

---

[20] El historiador Max Sebastián Ihering afirma que "en América esta categoría [la raza] se convirtió en algo que se podía denominar como somatización genealógica, en tanto que a través del color de la piel se pretendía rastrear el origen y calidad de un individuo". En Bonilla Heraclio, La Cuestión Colonial (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Primera Edición, 2011), p. 459.

[21] Ots Capdequí, José María, *El estado español en las Indias* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), pp. 47- 60.

[22] Jaramillo Uribe, Jaime, "Esclavos y señores en la sociedad colombiana del siglo XVIII". En *Anuario de historia social y cultural* I (I) (Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 1963), pp. 21-22.

[23] Ibid., pp. 21-26. Por ejemplo, el título V del Libro VII de la Nueva Recopilación de las Leyes de Indias sancionaba el cimarronismo y la rebelión de las personas esclavizadas con pena de muerte, descuartizamiento y exhibición pública.

[24] Salmoral Manuel, *Lucena, Historia de Iberoamérica*, Historia Moderna Tomo II (Madrid: Ediciones Cátedra, 4ª edición, 2008) p. 395.

[25] Jaramillo., Juan Fernando, "La Constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica". En Revista Pensamiento Jurídico, No 20, 2007, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/38626 , pp. 61-90.

[26] Castillo, Luis Carlos, "Capítulo I. La construcción de la Identidad del otro: poder y resistencia" en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad en Colombia* (Cali: Universidad Del Valle, 2007), pp. 103 y 116-117.

[27]Zea Leopoldo, *Filosofía de la Historia americana* (Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1978).

59. Una vez lograda la independencia definitiva del imperio español, la República que surgió de la Constitución de 1821[28] incumplió las promesas de igualdad racial hechas a las comunidades negras para que se unieran al ejército libertador[29], así como las que Simón Bolívar hizo al presidente Petion de Haití[30]. Si bien el 21 de julio de 1821, en el Congreso de Cúcuta, los delegados aprobaron la ley "sobre libertad de partos, manumisión y abolición del tráfico de esclavos", las niñas y los niños nacidos después de la publicación de dicha ley estaban en una situación transitoria de cautiverio, como la de su madre, hasta que cumplían 18 años. En este régimen de cautividad y de emancipación gradual, los dueños de esclavos sometían a tratos inhumanos a las hijas y los hijos de la libertad de vientres[31].

60. Dos y tres décadas más tarde, los pueblos afrodescendientes fueron la columna vertebral de las rebeliones liberales, los movimientos insurgentes y los ejércitos de las guerras civiles del siglo XIX[32], sin que esto impactara en la distribución del poder ni en la organización social. Las élites colombianas, desde el Estado, concibieron una nación mestiza que negaba la diversidad étnica y cultural del territorio, e invisibilizaba a la población negra e indígena[33]. Los afrocolombianos, asignados a la categoría social de "otredad" [34], fueron excluidos de las políticas públicas, sin que se reconociera la necesidad de proteger sus derechos ni de crear programas especiales para atender sus necesidades[35].

61. Entre los años de 1880 y 1930, los intelectuales, los políticos y las élites del Estado quisieron borrar la herencia negra en Colombia y libraron una guerra

---

[28] Trujillo Muñoz Augusto, "El constitucionalismo colombiano en el siglo XIX", en Historia constitucional de Colombia, Tomo I, editado por Trujillo Augusto, Molina Betancur Carlos Mario y Moreno Ortiz Luis Javier (Bogotá: Tirant lo Blanch y Academia Colombiana de Jurisprudencia, 4ª Edición, primera en la editorial, 2021), pp. 45-62 y 59-62.

[29] Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000 (Madrid: Editorial Iberoamericana – Vervuert, Trad. Oscar de la Torre Cueva, 2007), p. 149. Aunque, es importar precisar que la naciente República otorgó la libertad a miembros de la comunidad afrodescendiente debido a su participación en los ejércitos libertadores. Ver Lasso, Marixa, Myths of Harmony: race and republicanism during the age of revolution: Colombia 1795–1831 (Pittsburgh EEUU: University of Pittsburgh Press, Pitt Latin American Series, Edición de Kindle), Capitulos 5 y 6.

[30] Restrepo Salazar Juan Camilo, "El congreso constituyente de Cúcuta 1821", en Historia constitucional de Colombia, Tomo I, editado por Trujillo Augusto, Molina Betancur Carlos Mario y Moreno Ortiz Luis Javier (Bogotá: Tirant lo Blanch y Academia Colombiana de Jurisprudencia, 4ª Edición, primera en la editorial, 2021)., pp. 127-128.

[31] Barragán Yesenia, *Cautivas de las Libertad: esclavitud y emancipación gradual en el Pacífico negro colombiano* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2023), pp. 164-165.

[32] Sanders, James E, "Ciudadanos de un pueblo libre: liberalismo popular y raza en el suroccidente de Colombia en el siglo XIX". En *Historia Crítica* número 38 (Bogotá: Universidad de los Andes, trad. Gonzalo Buenahora Durán, 2009) pp. 184-195. Además, ver Op.cit, Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000, 2007., pp. 157-158.

[33] Op.cit, Castillo, Luis Carlos, "Capítulo I. La construcción de la Identidad del otro: poder y resistencia" en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad en Colombia* (2007), pp. 126 - 131.

[34] Segato Rita Laura, *La Nación y sus otros, Raza, étnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad* (Buenos Aires: Prometeo libros, 2022), pp. 23-24 y 29-31.

[35]Wade Peter, "Interacciones, relaciones y comparaciones afroindígenas", en *Estudios afrolatinoamericanos: una introducción,* editado por Alejandro de la Fuente y George Reid Andrews (Buenos Aires: CLACSO y Afro Latin American Researcher Institute. Harvard University, trad. Julia Benseñor, 2018), p. 130.

contra la cultura de origen africano [36] . Como parte de un proceso de "blanqueamiento" [37] racial, cultural y demográfico, las autoridades e instituciones sociales prohibieron varias de las manifestaciones culturales de las colectividades afrodescendientes. Simultáneamente, se apeló al rescate de lo "blanco", basado en la herencia europea[38].

62. Luego, entre 1940 y 1990, el Estado implementó en el país una política de "empardecimiento"[39], que promovió la mezcla racial con lo "blanco" para escapar de la negritud, es decir, un modo de ascenso social para la población afro[40]. En este contexto, la sociedad persistió en la negación de su pasado "negro"[41] y en la marginación estructural de las personas afro en los procesos productivos[42]. Estas medidas afectaron también los espacios culturales, por lo que la música, la religión y la danza de origen africano[43], como el currulao[44], fueron reprimidas o escondidas. La cultura de los pueblos afrodescendientes, sin embargo, resistió, y en los últimos 35 años del siglo XX, el mercado comercial acogió y celebró sus expresiones, con lo que la historia y la cultura de esa población entraron al imaginario colectivo y a las pistas de baile[45]. La canción "La Rebelión", de Joe Arroyo, es un ejemplo de estas narraciones que entrelazaron la identidad, la historia y la cultura de los pueblos afrodescendientes.

63. En el periodo de la década de 1970, y de la mano con los productos culturales que ganaban visibilidad y aprobación, los pueblos afrodescendientes comenzaron a reivindicar su existencia como movimiento negro y a reclamar derechos para su gente, al oponerse y denunciar la discriminación racial[46]. Las

[36] Op,cit, Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000 (2007), pp. 197 y 208.
[37] El "Blanqueamiento" se define como el periodo histórico en el que se buscó depurar la cultura, la identidad y la demografía negra de la sociedad latinoamericana, como en Colombia, a través de ignorar, escapar y rechazar la herencia africana. Ver Op,cit, Andrews Reid, George, "Una transfusión de sangre mejor. Blanqueamiento, 1880-1930", Capítulo 4, en *Afro-Latinoamérica 1800-2000* (2007), pp. 127 y 269.
[38] Wade, Peter, Blackness and Race Mixture. The Dynamics of Racial Identity in Colombia (Tesis de doctoral: Johns Hopkins University Press, London-Baltimore, 1993), pp- 51-56.
[39] El "empardecimiento" se define como el período histórico en el que se realzó el mestizaje como un esencial del ser latinoamericano, pero como una forma de promover lo "blanco" y relegar o disminuir lo "negro". Ver Op,cit, Andrews Reid, George, "Empardeciendo y ennegreciendo, 1930-2000", Capítulo 5, en *Afro-Latinoamérica 1800-2000* (2007), pp. 249.
[40] Sobre la "válvula de escape del mulato", Degler Carl explica que "Pardo es una categoría racial nacida de la mezcla racial, y como categoría social intermedia entre las condiciones de negro y blanco, puede ser un medio de escape de la negritud, como muchos observadores han notado". Ver Degler Carl en "Neither Black nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States", (New York, 1971), pp. 224-245.
[41] Op,cit, Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000 (2007), pp. 258-259.
[42] Ibid., pp. 285-292.
[43] Ibid., pp. 249, 268-270 y 294-295.
[44] Op.cit, Castillo, Luis Carlos, El moderno movimiento de comunidades negras: la reinvención de la identidad negra", Capítulo 3, en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad En Colombia*, (2007), pp. 409-411.
[45] Un ejemplo de estas formas culturales re-africanizadas y adoptadas por el mercado es la penetración que tuvieron esas manifestaciones en Colombia y Venezuela con la salsa. Op,cit, Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000, (2007) p. 278.
[46] Op.cit, Castillo, Luis Carlos, "El moderno movimiento de comunidades negras: la reinvención de la identidad negra", Capítulo 3, en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad En Colombia*, (2007), pp. 322.

demandas sociales de estas comunidades adquirieron un significado étnico[47]. En la esfera política, los pueblos afrodescendientes reemplazaron su antigua afinidad con el partido liberal, que apoyaba sus banderas, por una dimensión autónoma y étnica como movimiento racial[48]. En el ámbito jurídico, esto implicó respaldar sus demandas en el Convenio 107 de la OIT y reivindicar derechos diferenciados.

64. En la década de 1990, la sociedad y el Estado reemplazaron la ideología de invisibilización por una visión asimilacionista de los afrocolombianos. Esta transformación promovió una imagen más urbana y occidentalizada de este grupo, al punto de percibir a sus miembros como culturalmente cercanos a la población no étnica[49]. Los colectivos negros, palenqueros y raizales respondieron con el fortalecimiento del proceso de etnización de las identidades negras frente al Estado. Así, "el sujeto político y de derechos recaía en la noción de que las comunidades negras constituían un grupo étnico con una cultura propia y diferenciable en el marco de la sociedad colombiana"[50]. Por ende, en el ámbito jurídico, la población negra, palenquera y raizal se asimiló con los pueblos indígenas[51].

65. Durante de la elaboración de la Constitución de 1991, y ante la falta de representación afrodescendiente en la constituyente, el movimiento de las negritudes decidió formar alianzas interétnicas con los pueblos indígenas, quienes los representarían[52]. Esta estrategia de identidad étnica diferenciada se cristalizó en el artículo 55 transitorio de la Constitución y en la Ley 70 de 1993, que reconocen al pueblo afrodescendiente como un grupo étnico, pues al igual que los pueblos indígenas, tiene una relación ancestral y profunda con el territorio. Es crucial precisar que esta identidad diferenciada y prexistente siempre estuvo ahí, incluso antes de la Constitución de 1991 y de la Ley 70 de 1993, solo que antes había sido invisibilizada y silenciada por la sociedad y el

[47]Restrepo, Eduardo. Etnizacion de la negridad: invención de las comunidades negras en Colombia (Popayán: Universidad del Cauca, 2013), pp. 9-11.
[48] Agudelo, Carlos: Poblaciones negras y política en el Pacífico colombiano: paradojas de una inclusión ambigua (Tesis de Doctorado: Universidad de París III, Nueva Sorbona, Instituto de Altos Estudios de América Latina, París), cap. V: 9.
[49] Wade Peter, "Interacciones, relaciones y comparaciones afroindígenas", en *Estudios afrolatinoamericanos: una introducción*, editado por Alejandro de la Fuente y George Reid Andrews (2018), pp. 136-137.
[50] Op.cit, Restrepo, Eduardo. Etnizacion de la negridad: invención de las comunidades negras en Colombia (2013), pp. 16-18.
[51] Ibid. En el mismo sentido, Corte Constitucional Sentencia C-480 de 2019.
[52] El único afrodescendiente elegido en la Asamblea Nacional Constituyente fue Francisco Maturana, quien fue postulado por el movimiento Alianza Democrática M-19. Sin embargo, es importante destacar que Maturana no representaba al movimiento negro, palenquero y raizal, y renunció a esa investidura en la instalación de la asamblea. Ver Zuluaga Gil, Ricardo. *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas* (Medellín: Academia Antioqueña de Historia, 2ª edición, 2017), pp. 11 y 90.91 y Agudelo, Carlos Efrén, "La Constitución Política de 1991 y la inclusión ambigua de las poblaciones negras", en *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina*, compilado por Jaime Arocha (Bogotá: Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 2004), pp. 190-191.

Estado[53]. La etnicidad de los pueblos afrocolombianos es inmanente e inherente a ellos.

66. Para la Corte, los pueblos afrodescendientes son titulares de derechos de reconocimiento debido a su identidad particular, derivada de su pertenencia a los grupos étnicos diversos. Estos derechos abarcan al "conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos"[54].

67. En desarrollo de la Carta Política de 1991, y para contrarrestar la historia de discriminación, la jurisprudencia ha reconocido que los pueblos afrocolombianos gozan de varios derechos basados en su particularidad étnica y cultural, tales como: i) la propiedad colectiva en las zonas que han ocupado en tierras baldías ubicadas en las zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico[55]; ii) la identidad y diversidad cultural[56], en virtud de los cuales la educación que reciben sus miembros debe ser acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales[57]; iii) la libre determinación y autonomía de las poblaciones que los componen[58]; iv) la integridad y la dignidad de la vida cultural[59]; v) la participación en las decisiones que los afectan, sin perturbar su autonomía[60], lo cual abarca estándares como la participación, consulta y consentimiento previo libre e informado; vi) la garantía y protección del ambiente, así como del uso y aprovechamiento de sus recursos naturales[61]; y vi) a la subsistencia[62], que comprende la alimentación, junto con sus dimensiones a la soberanía y seguridad alimentaria[63], entre otros.

---

[53] Op.cit, Restrepo, Eduardo. Etnización de la negridad: invención de las comunidades negras en Colombia (2013), pp. 18-19.
[54] Corte Constitucional, Sentencias C-480 de 2019 y T-576 de 2014, entre otras.
[55] Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014. Asimismo, ver la protección del territorio ante omisión de autoridad para reconocer la constitución de territorios colectivos, Corte Constitucional, Sentencias T-414 de 2015 y T-766 de 2015.
[56] La Sentencia C-480 de 2019 reconoció el uso del biche como una excepción al arbitrio del monopolio rentístico de licores de los pueblos afrodescendientes.
[57] Corte Constitucional, Sentencias SU-011 de 2018, T-292 de 2017, C-667 de 2016. En la primera decisión, esta Corporación reconoció la facultad de los Consejos Comunitarios para intervenir de forma decisiva en la elección de los docentes que impartirán educación en sus territorios a través del otorgamiento o no del aval de reconocimiento cultural.
[58] Corte Constitucional, Sentencia T-823 de 2012.
[59] Corte Constitucional, Sentencia T-691 de 2012.
[60] Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 2019. En este caso, se salvaguardó el derecho a la consulta previa ante medidas ambientales transitorias de protección respecto de los ecosistemas del parque los Corales de San Bernardo. En Sentencias T-1045A de 2010, T-550 de 2015, T-197 de 2016, se salvaguardó ese derecho en el marco de proyectos de infraestructura o explotación de recursos naturales.
[61] En la Sentencia T-622 de 2016, la Corte salvaguardó la necesidad de asegurar y recomponer el bioma del Río Atrato, el cual era un afluente indispensable para la subsistencia de las comunidades afrodescendiente locales.
[62]. En Sentencia SU-111 de 2020, la Sala Plena indicó que los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras tienen la potestad para usufructuar su territorio colectivo y aprovechar sus recursos naturales, siempre teniendo como norte la protección ambiental.
[63] En Sentencia T-582 de 2017, esta Corporación resaltó la importancia de las políticas de alimentación para los colectivos afros y su necesaria intervención.

68. En suma, la Constitución de 1991 busca eliminar los escenarios de discriminación y de exclusión social que han afectado a los pueblos afrodescendientes a lo largo de la historia de Colombia. La Carta Política promueve el reconocimiento y la aceptación de espacios de representación para las distintas formas de ver el mundo. Para alcanzar esta meta, se establecieron los principios de diversidad y reconocimiento de identidad étnica y cultural, mandatos que permitieron concretar derechos específicos para estos grupos, como el territorio y la propiedad colectiva. Para esta Sala, la historia de discriminación e invisibilización sufrida por los pueblos afrodescendientes es determinante para comprender el nivel de reconocimiento y de goce actual de sus derechos, como el territorio y la propiedad colectiva, además de explicar su estado de marginación y exclusión. Lo anterior permite garantizar al pueblo Esfuerzo Pescador una administración de justicia que transcienda un análisis formal y ubique sus particularidades en ese contexto histórico.

2.4. La naturaleza y el alcance de los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos y su nexo con otros derechos complementarios a la política de territorialidad

69. Para comprender la dimensión jurídica del territorio y de la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes, es importante analizar cómo estas poblaciones han concebido históricamente el espacio donde habitan y han construido su identidad diferenciada. En efecto, este ejercicio de reconstrucción histórica tiene como finalidad situar los derechos mencionados en un contexto espacial y temporal determinante para su goce actual, sin pretender establecer una única verdad sobre lo acontecido[64].

2.4.1. La dimensión histórica del derecho al territorio y la propiedad colectiva en el pacífico colombiano

70. En la literatura académica, los historiadores de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros consideran que el territorio es fundamental para la cultura de esas comunidades porque allí desarrollan unas prácticas singulares, fruto de su experiencia histórica en esas zonas[65]. La ocupación ancestral y la territorialidad de estas comunidades en el Pacífico colombiano[66] debe entenderse desde un horizonte marcado por la fatalidad de la esclavitud y su abolición, la constante invisibilización y la férrea resistencia.

---

[64] En las Sentencias SU-419 de 2024, C-361 de 2024, C-480 de 2019, SU-123 de 2018, SU-133 de 2017, SU-097 de 2017 y T-575 de 2014, la Corte Constitucional llevó a cabo una construcción histórica para contextualizar al lector en un marco espaciotemporal determinado, con el fin de facilitar la comprensión integral de los casos analizados.

[65] Opcit, Castillo, Luis Carlos, "El moderno movimiento de comunidades negras: la reinvención de la identidad negra", Capítulo 3, en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad En Colombia*, (2007), pp. 322. Este autor denomina "prácticas espaciales" que permiten identificar particularidades de la comunidad a partir de su experiencia y prácticas históricas en un lugar.

[66] Ibid. En el mismo sentido, ver Expediente digital, archivo "concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- en el expediente D-15514", que culminó con la sentencia C-361 de 2024, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72688.

71. Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, los pueblos afrodescendientes ocuparon América como resultado del desplazamiento forzado y la esclavitud[67]. El asentamiento de esas comunidades en el Pacífico colombiano se debió a que participaron en la actividad minera bajo el dominio español, en el contexto político de la encomienda[68]. Desde entonces y hasta la actualidad, la población negra se ha concentrado en el litoral Pacífico[69].

72. En el siglo XVIII, los pueblos afros remontaron su presencia autónoma en el territorio a sus antepasados palenqueros y cimarrones, quienes se organizaron en Colombia y en Latinoamérica para escapar de la esclavitud[70]. En cautiverio, la población negra desarrolló un fuerte sentido de identidad y comunidad, esenciales para su supervivencia como sociedad y grupo[71]. Las poblaciones esclavas recurrieron a la fuga o al cimarronaje como estrategias comunes para alcanzar espacios de autonomía colectiva[72].

73. Las comunidades de personas libertas se establecieron en zonas apartadas, lejos del poder colonial, en territorios vírgenes e inhóspitos que ampararon su clandestinidad[73]. Algunos caseríos, como "Isla de Tumaco Bendiciones, Juntas del Dagua, Cupica, Baudó, Charambirá, Palma Real o Salahonda, todos pueblos-refugios, evidenciaron la incapacidad del estado colonial para administrar territorios distantes de los escasos epicentros del poder"[74]. A finales del período colonial, surgieron en el litoral algunos rancheríos de playas, como Iscuandé, Salahonda, Guappi, Tumaco, Charambirá y Cúpica.

74. Esta situación llevaba a los pueblos afrocolombianos a formar núcleos familiares seguros, solidarios y reducidos[75]. La sociedad de las comunidades negras dependía de lazos estrechos entre sus integrantes y de tierras escondidas en estancias pequeñas e invisibles, apenas suficientes para subsistir. Además, las personas que vivían en el Pacífico estaban obligadas a permanecer cerca a

[67] Hoffmann, Odile: "Desencuentros en la costa: la construcción de espacios y sociedades en el litoral Pacífico colombiano". En *documentos de trabajo nº 33*, (Cali: CIDSE, Universidad del Valle, 1997), pp. 6-9.
[68] Gilma Mosquera Torres y Aprile-Gniset, Jacques. *Hábitats y sociedades del Pacífico* (Cali: Centro de Instigaciones Territorio, Construcción y Espacio – CITE, Universidad del Valle, Edición Digita, 2018), pp. 16-18.
[69] Op.cit. Castillo, Luis Carlos, "El moderno movimiento de comunidades negras: la reinvención de la identidad negra", Capítulo 3, en *Etnicidad y Nación: El Desafío de la Diversidad En Colombia*, (2007), pp. 308-307.
[70] Escalante Aquiles, "Palenques en Colombia", en *Antropología hecha en Colombia*, editado por Restrepo Eduardo, Saade Marta y Rojas Axel, Tomo I (Bogotá: Asociación Latinoamericana de Antropología-ICANH-U, 2017), pp. 397-402. A su vez ver, Op.cit, Andrews Reid, George, Afro-Latinoamérica 1800-2000 (2007), p. 149.
[71] Klein, Herbert S, *Historia Mínima de la esclavitud*, 2da edición (México DF: El Colegio de México y Centro de Estudios Históricos, 2013), pp. 237-238.
[72] Ibid. p. 263. En el mismo sentido Op.cit Gilma Mosquera Torres y Aprile-Gniset, Jacques. *Hábitats y sociedades del Pacífico* (2018), pp. 19.
[73] Op.cit, Gilma Mosquera Torres y Aprile-Gniset, Jacques. *Hábitats y sociedades del Pacífico* (2018), pp. 18-19.
[74] Ibid.
[75] Ibid.

los ríos, pues los estrechos proporcionaban terrenos fértiles[76]. Los ríos eran la principal forma de transporte.

75. En la República, el aislamiento y la invisibilización de los pueblos afrodescendientes persistieron en el litoral recóndito, como lo llamó Sofonías Yacup[77]. Las personas automanumitidas, quienes compraron su libertad con los ingresos obtenidos gracias a la minería[78], complementaron las comunidades del Pacífico, que ya contaban con cimarrones, libres y fugitivos. La ocupación del territorio continuó siendo local, familiar y restringida. Con la Ley 21 de 1851, el Estado abolió la esclavitud, pero esta norma solo reconoció una libertad de circulación y no implicó titulación de tierras, a pesar de que los cimarrones y manumitidos fueron determinantes en la colonización del territorio inexplorado en el Pacífico[79]. Como resultado, los pueblos afro "sólo se ganaron la libertad para morirse de hambre"[80], al no tener derecho a las tierras o a la propiedad territorial.

76. En la sociedad posterior a la esclavitud, en un contexto de precariedad económica, las negritudes lograron cierta autonomía en el control de las actividades laborales y del territorio que ocupaban, aunque sin reconocimiento formal de la propiedad[81]. Según la profesora Leal León, dicha autonomía, producto de la invisibilización del Pacífico en el sistema económico del país, favoreció la exclusión social de esta región a largo plazo. Las actividades económicas de las comunidades incluían minería artesanal, agricultura y recolección de productos de la selva. Este campesinado practicaba varias opciones de subsistencia y resistencia para preservar su libertad en las labores productivas y mantener la posesión de la tierra[82]. Además, las comunidades afrodescendientes continuaban asentadas en espacios inhóspitos, alrededor de los ríos de la selva[83], lo que contribuyó al "fortalecimiento de la territorialidad negra"[84] durante la segunda parte del siglo XIX. Esta forma de ocupación de las

[76] Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-1930". En *Revista CS, no. 20* (Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi. 2016), p. 22.
[77] En el año de 1934, Sofonías Yacup escribió el libro Litoral recóndito. En este texto, se denunció el abandono de la región del Pacífico colombiano y la miseria de la gente negra de dicha región. Además, se abogó por la constitución de esta región como un solo departamento.
[78] Los académicos en la historia de los pueblos afros señalan que el pacífico colombiano fue la región de América en la que los esclavos más adquirieron su libertad a través de la auto-compra. Ver Op.cit, Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-1930", (2016), pp. 23.
[79] Op.cit, Gilma Mosquera Torres y Aprile-Gniset, Jacques. *Hábitats y sociedades del Pacífico* (2018), pp. 24 y Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-193", (2016). pp. 32.
[80] Op.cit, Gilma Mosquera Torres y Aprile-Gniset, Jacques. *Hábitats y sociedades del Pacífico* (2018), pp. 21.
[81] Op.cit, Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-1930" (2016), pp. 19.
[82] Ibid., pp. 28.
[83] Ibid., pp. 26.
[84] Romero, Mario Diego. "Arraigo y desarraigo de la territorialidad del negro en el Pacífico colombiano". En: *Contribución africana a la cultura de las américas*, compilado por Astrid Ulloa (Bogotá: Ican-Biopacífico.. 1993), pp. 30.

tierras y de producción económica no alteraba significativamente el medioambiente a finales del siglo XIX y principios del XX[85].

77. El paisaje selvático del Pacífico daba la idea de que los territorios ocupados por los pueblos negros eran espacios indómitos, y no zonas humanizadas. Para otras poblaciones y para el Estado, esa región no albergaba comunidades, sino solo ambientes y baldíos que debían ser protegidos[86]. A comienzos del siglo XX, el Estado clasificó estos territorios como "bosques nacionales" y no reconoció la presencia de las comunidades afrodescendientes[87]. Desde otras regiones, los académicos, las autoridades y la población en general desconocían la territorialidad de las negritudes, basada en asentamientos transitorios y móviles, y su organización social familiar, que difería del modelo andino de blancos, mestizos e indígenas[88]. Por lo tanto, se consideraba que la ocupación afrodescendiente del territorio era caótica y subdesarrollada.

78. A lo largo del siglo XX, los pueblos negros mantuvieron una alta movilidad debido a la minería, las prácticas agrícolas y la recolección en los bosques[89]. Las sociedades afro, de tipo comarca, presentaban un bajo nivel de mestizaje[90] y permanecían invisibilizadas, por lo que el mundo exterior tuvo un escaso conocimiento de sus prácticas, saberes y costumbres[91]. Los grupos afrodescendientes enfrentaban una exclusión (la de estar aislados) que se agravaba con la discriminación histórica de su origen racial.[92].

79. Con base en estos trayectos históricos, los académicos explican que la ocupación de las tierras costeras y las riberas de los grandes afluentes del Pacífico colombiano dieron lugar a un poblamiento lineal y dinámico que se desplaza en un espacio acuático, entre los ríos y la tierra[93]. Si bien el "río" constituye la unidad básica de la organización y percepción del espacio social

[85] Op.cit, Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-1930" (2016). pp. 27-29.
[86] Ibid., pp. 32.
[87] Ibid.
[88] Op.cit, Hoffmann, Odile: "Desencuentros en la costa: la construcción de espacios y sociedades en el litoral Pacífico colombiano" (1997), pp. 14-15.
[89] Ibid., p. 19.
[90] Wade, Peter. "Negros, indígenas e identidad nacional en Colombia" en *Imaginar la nación* editado por François-Xavier Guerra y Monica Quijada, (Número especial del Anuario de la Asociación de Historia Latinoamericana en Europa, cuaderno No 2, 1994), pp. 257-288.
[91] Restrepo, Eduardo. Políticas de la teoría y dilemas de los estudios de las colombias negras (Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2005), pp. 34-36.
[92] Barbary Oliver y Urrea Fernando, *Gente Negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico,* (Cali: El Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle CIDSE, 2004), pp. 52-53.
[93] Oslender, Ulrich, "Espacio e Identidad en el Pacífico Colombiano", en *Desmontes, ríos y ciudades: territorios e identidades de la gente negra en Colombia,* editado por Juana Camacho y Eduardo Restrepo (Bogotá: Ecofondo Natura Insitituto Colombiano de Antropología, 1999), pp. 25-48; Oslender, Ulrich, "'The Logic Ther River': a spatial apprroach to ethnic territorial mobilización in the Colombia Pacific región". En *The Journal of Latin American Anthropology, 7(2)* (2002), pp. 86-117 y Oslender, Ulrich "Fleshing out the geographies of social movements: black communities on the Colombian Pacific coast and the aquatic space". En Political Geography, No 23 (2004), pp. 957-985.

afrocolombiano, las comunidades controlan otras áreas de referencia a menor escala, como la vereda, el estero, el colino, los manglares o las ensenadas, entre otros[94].

80. En este proceso de asentamiento, las comunidades afrodescendientes desarrollaron una relación especial con el campo, de donde obtienen su subsistencia, mediante prácticas individuales y colectivas de apropiación y gestión del territorio[95]. Además, para las comunidades negras, el parentesco, la residencia y el trabajo son tres pilares que sustentan, de una manera diferente a las poblaciones andinas, la adscripción y legitimación a un territorio[96].

81. En consecuencia, los pueblos negros del Pacífico han construido una relación profunda y particular con su territorio. Han cultivado una visión de mundo arraigada al río y a la tierra, y este enfoque se refleja en sus prácticas productivas y ambientales, así como en su concepción de propiedad tradicional[97]. El siglo XX concluyó con el reconocimiento constitucional de las comunidades afrodescendientes en términos étnicos, lo que las hace beneficiarias de la titulación colectiva, de manera similar a los pueblos indígenas, bajo las particularidades propias de un pueblo tradicional e histórico que vive en armonía con su entorno[98].

2.4.2. La dimensión jurídica de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva

82. A nivel internacional y nacional, el ordenamiento jurídico reconoce la importancia de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes, dado su estrecho vínculo con su identidad y cultura, como se mostró en el capítulo anterior. En virtud de esta relación, se han definido los contenidos, la naturaleza y las obligaciones inherentes a estos derechos, junto con otros derechos complementarios, como la prelación, que conforman la territorialidad afrocolombiana. A continuación, se explicarán esos elementos.

83. **Los derechos al territorio y a la propiedad colectiva en los instrumentos internacionales.** El Convenio 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratados que hacen parte del bloque de

[94] Hoffmann Odile, "Espacios y región en el pacífico sur: ¿hacia la construcción de una sociedad regional", en *Gente Negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*, editado por Oliver Barbary y Fernando Urrea (Cali: El Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle CIDSE, 2004), p. 201.
[95] Hoffmann Odile, "Espacios y región en el pacífico sur: ¿hacia la construcción de una sociedad regional", en *Gente Negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico* (2004), pp. 203 y 204.
[96] Ibid. pp. 201.
[97] Op.cit, Hoffmasn Odie, "Desencuentros en la costa: la construcción de espacios y sociedades en el litoral Pacífico colombiano", (1997), pp. 18-22.
[98] Op.cit, Leal León, Claudia María, "Libertad en la selva. La formación de un campesinado negro en el Pacífico colombiano, 1850-1930" (2016), pp. 32.

constitucionalidad[99], reconocen de manera amplia el derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos tribales, al incluir las zonas que han ocupado tradicionalmente y que utilizan para su subsistencia, en términos físicos y culturales[100]. Estos instrumentos internacionales buscan proteger las tierras donde las comunidades étnicas pueden preservar y reproducir su cultura y sus formas de vida.

84. Además, el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT establece el deber de los Estados de reconocer en favor de los pueblos afro la titulación de la propiedad colectiva, basada en la posesión ancestral de las tierras. El respeto y salvaguarda de estos derechos se sustenta en la ocupación material que las comunidades tribales han ejercido sobre sus tierras, al punto que el uso y las prácticas sociales "confiere 'derecho a la tierra, independientemente de que tal derecho se hubiera reconocido o no"[101]. Esta disposición y el artículo 13 del mismo Convenio estipulan que los Estados tienen la obligación de definir medidas para asegurar la posesión y propiedad de la tierra de los pueblos tribales[102], así como el uso de los recursos naturales de las zonas donde habitan y ejercen las prácticas de subsistencia propias de su vida económica, social y cultural.

85. En este punto, el Convenio OIT 169 incluye en la protección de esos derechos las áreas fuera de las zonas reconocidas por el Estado, pero que son indispensables para garantizar la existencia física o cultural de los pueblos tribales. Además, el numeral segundo del artículo 13 de ese instrumento internacional complementa el concepto de tierras con el de territorio, al cual le asigna un sentido más amplio que abarca "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"[103].

86. Por otra parte, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de propiedad, que incluye el dominio de los pueblos étnicos diversos sobre su territorio[104]. En múltiples decisiones[105], la Corte IDH ha detallado el vínculo que tienen los pueblos étnicos diversos con la tierra, la cultura, la espiritualidad, la integridad de la colectividad, la

[99] Corte Constitucional, Sentencias C-361 de 2024 y SU-123 de 2018.
[100]Ahora bien, el Convenio 107 de la OIT se reconoce como un antecedente incipiente e imparcial del derecho de propiedad de las comunidades tribales.
[101] Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Comisión de Expertos. *Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, 73a. reunión, 2002, observación, Perú, párr. 7.
[102] Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y Tribales, Artículo 14 inciso primero.
[103] Ibid. artículo 13.2.
[104] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 110 y Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.
[105] Corte IDH. Sentencias relacionadas con los casos de las comunidades Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicaragua, Yakye Axa Vs. Paraguay, Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, Xákmok Kásek Vs. Paraguay, Moiwana Vs. Suriname Saramaka Vs Surinam, Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Garífuna de Punta de Piedra y sus Miembros Vs. Honduras, así como Kaliña y Lokono Vs Surinam.

supervivencia económica y la preservación de su *ethos* para las generaciones futuras. Así "el territorio tradicional de la [sociedad tribal abarca] aldeas, zonas de caza, pesca, lugares de entierro, fuentes de plantas medicinales y puntos relevantes en su historia"[106].

87. La Corte IDH también considera que la titularidad de esos derechos surge de la ocupación ancestral de un espacio determinado por parte de la comunidad étnica y no de la formalización del derecho de propiedad que reconoce la administración estatal, por ejemplo, con un registro[107]. En efecto, la posesión tradicional reemplaza el título que otorga el Estado[108]. Para ese Tribunal regional de derechos humanos, la visión cultural de posesión y ocupación de tierras no corresponde con el concepto occidental de propiedad, pues tiene un significado colectivo y cultural que merece ser protegido de conformidad con el artículo 21 de la Convención Americana[109]. En la siguiente tabla, se identifican los contenidos protegidos de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva en el sistema interamericano:

Tabla 4. Contenido de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva en el sistema interamericano[110]

Derecho al territorio y a la propiedad colectiva	
Fuente del derecho al territorio y a la propiedad colectiva	El artículo 21 de la Convención Americana y el artículo XXIII de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos.
Extensión	Los derechos territoriales de los pueblos tribales se extienden sobre la superficie terrestre y sobre los recursos naturales que están sobre dicha zona y en el subsuelo[111]. Además, estos derechos abarcan el derecho de uso, posesión, habitación y ocupación del territorio ancestral de los pueblos tribales[112].
Objeto de protección	El objeto de protección de los derechos territoriales es respetar la especial relación que los miembros de los pueblos tribales tienen con su territorio con el fin de garantizar su

[106] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, reparaciones y costas) Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 94-95.
[107] Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 131.
[108] Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (Fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C No.309, párr. 131.
[109] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 87.
[110] Este cuadro se elaboró por la magistrada ponente a partir de la lectura de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
[111] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de octubre de 2015, Serie C No. 304, párr. 165; Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007). Serie C No. 172, nota al pie No. 63.
[112] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 143.

	supervivencia social, cultural y económica[113]. La garantía del derecho a la propiedad colectiva tiene el objetivo de permitir la posesión material de las tierras por parte de los miembros de los pueblos tribales, al punto que estos tienen el derecho a vivir en sus territorios ancestrales[114].
Fundamento	El fundamento del derecho a la propiedad territorial es el uso y la posesión ancestral de los pueblos tribales o el sistema consuetudinario de la tenencia de la tierra[115], por lo que existe el derecho a la propiedad colectiva, sin actos de reconocimiento del Estado [116] o sin título formal de propiedad[117].
Administración de la tierra y derechos sobre los recursos naturales	La administración y los derechos sobre la tierra comprenden modalidades de uso, goce y control de los territorios, de conformidad con la cultura, los usos, las costumbres y las creencias de cada pueblo, ya sea por medio de lazos espirituales ceremoniales, asentamientos esporádicos o uso de recursos naturales ligados a las costumbres y a cualquier otro elemento cultural[118].
Titulación jurídica y registro de la propiedad colectiva	La ocupación ancestral les otorga a los pueblos tribales el derecho a ser reconocidos jurídicamente como dueños del territorio, a obtener un título jurídico formal sobre la propiedad de las tierras y a que sus títulos sean registrados[119].

[113] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 165; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 131; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 154; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149 y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172 párr. 91.

[114] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 194(f).

[115] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 165 y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 96.

[116] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140(a).

[117] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 45. En ese mismo caso, ver, Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 194(c); Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128.

[118] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 172; Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 48; y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 131.

[119] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 137.

	Esto implica la existencia de procedimientos para adelantar la titulación de la propiedad colectiva[120].
Seguridad jurídica del título de propiedad	La propiedad colectiva abarca la certeza jurídica[121] que se asegura con: (i) el diseño de mecanismos para proteger ese derecho frente ataques de terceros; (ii) la resolución definitiva y en un tiempo razonable de los reclamos territoriales de las comunidades, incluso en casos complejos[122]; (iii) la protección de las tierras tituladas con las garantías de indivisibilidad, imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad[123]; (iv) la salvaguarda de los títulos de propiedad colectiva frente a extinciones o reducciones arbitrarias del territorio, ya sea por decisiones del Estado o por la necesidad de proteger los derechos de propiedad de terceros[124]; (v) el saneamiento del territorio titulado[125]; (vi) la omisión de delimitar y demarcar de manera efectiva los territorios; y (vii) el reconocimiento de la estabilidad del derecho de propiedad colectiva, el cual se vulnera cuando se sustituye por otras figuras, tales como concesiones forestales que otorgan derechos limitados y revocables[126], la aceptación de intereses o privilegios, la autorización de permisos de uso y ocupación de las tierras a discreción del Estado[127].
Delimitación y demarcación del territorio ancestral	La delimitación y demarcación estatal del territorio de los pueblos tribales es una de las garantías de los derechos a la propiedad colectiva y al territorio[128]. Esas acciones exigen una delimitación física de la propiedad y la existencia de procedimientos especiales adecuados y efectivos para tal fin[129]. En efecto, el retraso en la demarcación de la titulación de la propiedad colectiva genera una violación del artículo 21 de la Convención Americana[130]. Además, los territorios que

[120] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 104, 105.
[121] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115.
[122] Ibid., párr. 102
[123] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 178.
[124] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115.
[125] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y Sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 186.
[126] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 113.
[127] Ibid., párr. 116.
[128] Ibid., párr. 115. Además, Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.
[129] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1066.
[130] Corte ID. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 113-138.

	están pendientes de delimitación, demarcación y titulación gozan de protección, por lo que el Estado debe abstenerse de otorgar concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales, sin consulta efectiva o consentimiento previo libre e informado del respectivo pueblo tribal[131].
Seguridad efectiva frente a reclamos o actos de terceros	Los pueblos tribales tienen el derecho a que su título de propiedad colectiva sea objeto de protección y reparación a través de procedimientos adecuados y efectivos[132].
Conflictos jurídicos de propiedad territorial con terceros	Las restricciones del derecho de propiedad colectiva de los pueblos tribales en relación con terceros serán admisibles siempre y cuando sean: (a) establecidas por la ley; (b) necesarias; (c) proporcionales y (d) persigan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática[133]. Además, el derecho de propiedad y a la recuperación del territorio de los pueblos tribales opera, aunque las tierras estén siendo explotadas económicamente por los propietarios actuales[134]. Entonces, en casos de conflicto con derechos de propiedad de terceros, el Estado debe priorizar los derechos de los pueblos tribales porque de ellos depende la supervivencia cultural y material de esas comunidades[135].
El derecho a la restitución del territorio ancestral	Los pueblos tribales que pierdan la posesión total o parcial de sus territorios mantienen sus derechos de propiedad sobre tales zonas y tienen un derecho preferente a recuperarlos, incluso cuando se encuentren en manos de terceras personas[136]. El derecho a la restitución persiste mientras subsista la relación esencial que tiene el pueblo tribal con el territorio[137]. Solo cuando el Estado esté objetivamente imposibilitado para devolver las tierras tradicionales y los recursos comunales a los pueblos tribales, por razones justificadas, deberá entregarles tierras alternativas de igual extensión y calidad, las

[131] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 194(a), 194.5, 214.5 y el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 210-215, 248(6)

[132] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1062-1066; 1071; 1137 – Recomendaciones 1 a 4, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1062-1066; 1071; 1137 – Recomendaciones 1 a 4.

[133] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costa), Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 144.

[134] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 138, 139.

[135] Inter-American Commission on Human Rights. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, 2009. https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf, párr. 122.

[136] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128.

[137] Ibid. párrs. 126-131.

	cuales serán escogidas de manera consensuada con esas poblaciones étnicas, y con el pleno respeto a sus propios procesos de consulta y decisión[138]. Esta alternativa es residual, por lo que es aceptable sólo cuando se han agotado los medios posibles de restitución del territorio[139] y puede ir acompañada de una indemnización[140].
Protección frente al desplazamiento forzado	Los pueblos tribales y sus miembros tienen derecho a ser protegidos del desplazamiento forzado de sus territorios por causa de la violencia[141].

88. En síntesis, el ordenamiento jurídico internacional reconoce y protege los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes debido a la relación especial que tienen con las tierras que ocupan ancestralmente. En especial, para la Corte IDH es importante proteger varios contenidos de protección de esos derechos, como son la certeza jurídica del territorio y de la propiedad colectiva, la administración de la tierra y los derechos sobre los recursos naturales, entre otros.

89. **Los derechos al territorio y a la propiedad colectiva en el ordenamiento jurídico nacional**. Como se mencionó previamente, el proceso de reconocimiento del derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas ha sido largo y solo adquirió una dimensión jurídico-constitucional en Colombia con la Constitución de 1991[142]. En ella, los artículos 63 y 55 transitorio otorgan gran importancia a los territorios donde se encuentran asentados los pueblos negros, en el Pacífico colombiano. La Corte ha llamado la atención sobre ese reconocimiento tardío del territorio de los pueblos afros[143].

90. En esta línea, en la sentencia T-955 de 2003, al estudiar una acción de tutela relacionada con la administración de recursos forestales en territorio ancestral, esta Corporación precisó que el reconocimiento legal de la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes en el país se remonta a la Ley 31 de 1967. En este año, el Congreso de la República incorporó al ordenamiento jurídico interno el Convenio 107 de la OIT, que establece un incipiente y precario reconocimiento del derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos tribales.

---

[138] Ibid., párr. 135.
[139] Ibid., párr. 136.
[140] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 151.
[141] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 37.
[142] Sergio Andrés Coronado Delgado. El territorio: derecho de las comunidades afrodescendientes en Colombia Coronado Delgado, S. A. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. REVISTA CONTROVERSIA, (187), pp. 48-81. En línea [https://smpmanizales.blogspot.com/2020/10/el-territorio-derecho-fundamental-de.html].
[143] Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014.

91. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional también señala que el territorio de los pueblos afrocolombianos es de vital importancia, pues es donde esas comunidades reproducen sus prácticas de subsistencia física y su identidad cultural. Asimismo, según la jurisprudencia constitucional, el territorio es un espacio de autonomía indispensable para que esas poblaciones gestionen y regulen sus asuntos, por lo que constituye un presupuesto para desarrollar su territorialidad[144]. Para esta Corte, el territorio es un derecho garante que permite asegurar prácticas de subsistencia y otros derechos, como la identidad e integridad cultural[145], la subsistencia[146] y la alimentación[147], en su dimensión de soberanía y seguridad alimentaria. El territorio es el suelo sobre el que se sostienen, y del que se nutren los demás derechos mencionados. Desconocer el territorio provoca necesariamente la vulneración de esos derechos.

92. En este sentido, al analizar una tutela en la que se cuestionó la demora en la respuesta a la titulación colectiva de una comunidad negra de la costa atlántica, la sentencia T-680 de 2012 señaló que la relación de los pueblos afro con el territorio es mucho más importante que la que se produce en las culturas mayoritarias. Es desde el territorio donde, desde tiempos ancestrales, las comunidades afro, palenqueras y raizales han construido su forma de ver el mundo.

93. Al estudiar la constitucionalidad de prohibir la adjudicación de propiedad colectiva en zona de Parques Nacionales Naturales, la sentencia C-361 de 2024 reiteró que la jurisprudencia diferencia dos conceptos de territorio, a saber[148]: i) el geográfico, que abarca el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo para los pueblos indígenas, u otras figuras semejantes como los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes; y ii) el territorio amplio, que incluye las zonas habitadas tradicionalmente por el pueblo negro, así como los lugares donde históricamente ha desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales[149].

94. El derecho al territorio de las comunidades negras se concreta a través del derecho fundamental a la propiedad colectiva, el cual otorga diversas facultades para legitimar actos de disposición, uso y aprovechamiento de las tierras, así como decisiones sobre ellas[150], conforme a lo dispuesto en el artículo

[144]La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a la relación que tienen los conceptos de "tierra" y "territorio", en la Sentencia T-763 de 2012, se expresó que, "[e]xiste una relación intrínseca entre los conceptos de tierra y territorio: la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra (…)".
[145] Corte Constitucional, Sentencias T-281 de 2019, T-117 de 2017, C-641 de 2012, T-955 de 2003, T-422 de 1996.
[146] Corte Constitucional, Sentencias T-680 de 2012 y C-461 de 2008.
[147] Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.
[148] Corte Constitucional, Sentencias SU-123 de 2018 y T-909 de 2009.
[149] Corte Constitucional, Sentencias T-548 de 2013 y T-909 de 2009.
[150] Expediente digital, archivo "Respuestas Eje 2. Lisneider Hinestroza Cuesta Chocópdf" p. 27. La profesora Hinestroza Cuesta radicó dicho escrito a la Corte Constitucional el 24 de marzo de 2024 en respuesta al Auto del 23 de febrero de 2024, que convocó a sesión técnica para el 12 de abril de ese mismo año.,

55 transitorio de la Constitución, reglamentado por la Ley 70 de 1993[151]. Dicha norma reconoció la propiedad de las tierras baldías que los pueblos afrocolombianos han ocupado en las riberas de los ríos de la cuenca del Pacífico[152], de acuerdo con sus prácticas tradicionales. No obstante, el derecho de la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos sobrepasa esa zona e incluye otras tierras fuera del litoral Pacífico, como en el Caribe colombiano[153].

95. El titular del derecho a la propiedad colectiva debe ser una población afrodescendiente específica, que en sí misma constituye un colectivo[154]. Este derecho se sustenta en la ocupación histórica, las prácticas tradicionales regidas por el derecho consuetudinario y el parentesco familiar[155]. Se trata de un derecho de propiedad colectiva *sui generis*, que no puede considerarse como privado, ya que fundamenta su validez en la especial relación cultural entre las comunidades negras y el territorio[156].

96. La calificación de derecho *sui generis* implica que es un derecho con existencia pre-jurídica, es decir, surge antes del reconocimiento del Estado, el cual solo declara una facultad preexistente y le otorga las protecciones de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, según lo establece el artículo 63 de la Carta Política[157]. Como todo derecho, la propiedad colectiva puede ser restringida o limitada. En la sentencia SU-111 de 2020, esta Corporación detalló que "la titularidad de la propiedad colectiva no supone una libertad absoluta para disponer de los recursos naturales que allí haya, puesto que su explotación debe guiarse por criterios de sostenibilidad"[158].

97. La propiedad colectiva se materializa a través de una adjudicación realizada a un Consejo Comunitario[159], figura de administración interna de las poblaciones afrodescendientes[160]. Al estudiar el acto administrativo que regulaba la conformación del nivel consultivo de los pueblos afrocolombianos,

---

[151] Corte Constitucional, Sentencias C-361 de 2024 y T-188 de 1993.
[152] El artículo 2º de la Ley 70 de 1993 define a la cuenca del pacífico.
[153] Corte Constitucional, Sentencias C-361 de 2024, T-219 de 2022, T-601 de 2016, T-969 de 2014, T-969 de 2014, C-864 de 2008.
[154] Hinestroza, Cuesta, Lisneider. "Entre mito y realidad el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris" (Tesis de doctorado, Universidad Externado de Colombia y Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luís Córdoba". Bogotá: 2018), p. 131. En el mismo sentido, Sentencias C-361 de 2024 y T-414 de 2015.
[155] Ibid.
[156] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 2020, SU-217 de 2017, T-661 de 2015 y T-617 de 2010.
[157] Corte Constitucional, Sentencias C-361 de 2024 y T-414 de 2015. En la segunda decisión, se precisó que el derecho de propiedad colectiva tiene las siguientes características: "(i) tiene el carácter de colectivo, es decir en favor de las personas que pertenecen a la comunidad afrodescendiente, quienes gozan de un derecho oponible frente a terceros, y (ii) está afectado con una limitación al traspaso que concreta, de manera permanente, la relación histórica y tradicional entre el territorio y la comunidad". En esta oportunidad, la Corte anuló una sentencia dentro de un proceso agrario de lanzamiento por ocupación de hecho que recaía sobre un predio que hacía parte del territorio adjudicado al Consejo Comunitario del Río Curbaradó. Dicha providencia ordenaba el lanzamiento de las personas de una comunidad perteneciente al mencionado Consejo Comunitario.
[158] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 2020, T-955 de 2003 y T-380 de 1993.
[159] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 2020, Sentencia T-680 de 2012 entre otras.
[160] El artículo 5 de la Ley 70 de 1993, advierte que para recibir una propiedad colectiva el pueblo debe conformar un Consejo Comunitario como forma de administración interna.

la sentencia T-574 de 2016 detalló que esas formas de gobierno tienen los objetivos de: i) buscar el reconocimiento de la propiedad colectiva; y ii) procurar "la preservación de la identidad cultural", al igual que "el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales" de ese colectivo.

98. El INCORA, el INCODER, la UNAT y la ANT han llevado a cabo la función de reconocer formalmente la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos, a través de un procedimiento administrativo que culmina con la expedición de un acto administrativo. Cuando esta decisión queda en firme, constituye el título formal de adjudicación de las tierras a una comunidad negra[161].

99. En sintonía con la Corte IDH, la Corte Constitucional ha manifestado que la dilación en el procedimiento de titulación de territorio afecta los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes. Esta Corporación también ha enfatizado en que la autoridad de tierras debe superar los obstáculos administrativos o legales que impidan asegurar los derechos territoriales de las comunidades negras, por ejemplo, mediante la inaplicación y la prevalencia de las disposiciones constitucionales.

100. En el marco de una tutela que cuestionó el retardo de una década en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, la sentencia T-909 de 2009 concluyó que esa demora violó los derechos al territorio y a la propiedad colectiva, ya que implicó desconocer la ocupación histórica ejercida por la población afrodescendiente del río Naya, asentada en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. A su vez, al estudiar una tutela por un retardo de más de 6 años en responder una solicitud de titulación de propiedad colectiva y por la entrega de parte de esa tierra a privados mediante contratos de arrendamiento y derechos de usufructo, la sentencia T-680 de 2012 consideró que permitir la ocupación de particulares en el territorio ancestral, ya sea material o formalmente, vulneró los derechos al territorio y a la propiedad colectiva del pueblo afro de Orika, asentado en las Islas del Rosario. En consecuencia, la Corte inaplicó los contratos de arrendamiento y de usufructo que habían permitido que terceros ejercieran la tenencia y la ocupación de las tierras de la comunidad afro demandante en esa ocasión.

101. De manera similar, en la sentencia T-117 de 2017, la Corte concluyó que el INCODER detuvo la vulneración de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva sufrida por la comunidad negra de La Barra, tras la declaratoria de bienes fiscales sobre las tierras que dicha comunidad había ocupado ancestralmente y que eran objeto de un procedimiento de propiedad colectiva. Para la Corte, la autoridad de tierras conjuró esa violación a los derechos territoriales al titular la propiedad colectiva al pueblo actor sobre el área

[161] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 24 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00082-00(1768).

solicitada, mediante la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del inciso 1º del artículo 2º de la Ley 55 de 1966[162].

102. En conclusión, la jurisprudencia constitucional indica que los pueblos afrodescendientes dependen en gran medida de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva. Desde esa visión, es necesario salvaguardar todas las manifestaciones culturales, sociales, políticas y económicas que sean el resultado de las prácticas ancestrales de estos pueblos. Esa necesidad impone al Estado una obligación y diligencia especial de asegurar los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de estas comunidades, cuando estudian las solicitudes de titulación. Además, no reconocer los derechos al territorio y a la propiedad colectiva, o hacerlo de manera deficitaria produce escenarios de marginación en los que se vulneran varios derechos fundamentales, como la identidad e integridad cultural, la subsistencia y la alimentación de las comunidades negras.

103. **Derechos complementarios a la territorialidad afrocolombiana, especialmente, el derecho de prelación.** Sumado al derecho al territorio y a la propiedad colectiva, la Ley 70 de 1993 reconoció a las comunidades negras derechos relacionados con explotación de recursos en sus tierras, como zonas mineras, derecho de prelación[163], zonas mineras conjuntas, contratos o licencias especiales de exploración o explotación y fomento minero, lo que complementa la política territorial afrocolombiana[164]. Ya que en este caso el pueblo accionante solicita de manera subsidiaria el derecho de prelación, en los párrafos siguientes la Sala se enfocará en dicha figura, la cual se diferencia del derecho al territorio y a la propiedad colectiva.

104. El artículo 27 de la Ley 70 de 1993 reconoce el derecho de prelación, prioridad o exclusividad de los pueblos afrodescendientes para la exploración y explotación de recursos mineros en sus territorios colectivos. A su vez, el Código de Minas, contenido en la Ley 685 de 2001, dispone que las comunidades negras tendrán preferencia para las concesiones en sus zonas mineras[165]. El objetivo de este derecho es otorgar un contrato de concesión al pueblo étnico diverso y frenar la intervención de terceros en los territorios

[162] EL inciso 1º del artículo segundo de la Ley 55 de 1966", que le cedió al departamento "una zona de terrenos baldíos de propiedad de la Nación, ubicados en dicha playa, en una extensión de cinco kilómetros de ancho (…) con destino a la construcción de un balneario en la playa de La Barra o Ladrilleros".
[163] En particular, el artículo 27 de la Ley 70 de 1993 dispuso el otorgamiento de una licencia especial, por parte del Ministerio de Minas y Energía, para la exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por estas comunidades. Esta norma exceptuó de dicha licencia minerales como el carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.
[164] Garces Mosquera, Silvio. La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia. Tomo IV. Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia, Primera Edición, Editorial Aula de Humanidades CETA, Corporación Afrocolombiana Hileros: OAL, 2023, Bogotá., pp. 83-84.
[165] Específicamente, según el artículo 133 Ley 685 de 2001, "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", el derecho de prelación opera para yacimientos y depósitos mineros ubicados en zonas mineras de comunidades negras.

colectivos de esas comunidades[166]. No obstante, investigaciones académicas sugieren que la ausencia de reglamentación para ejercer este derecho genera desequilibrios y abusos de poder[167]. De hecho, el desconocimiento de esta prerrogativa ha sido constatado por la Corte Constitucional, por ejemplo, en el caso del Consejo Comunitario de La Toma[168] y en el de las comunidades afrodescendientes e indígenas del resguardo Cañamomo y Lomaprieta[169].

105. La Ley 70 de 1993 también les reconoce a las comunidades negras un derecho de prelación para el aprovechamiento del subsuelo, de las aguas y de la biodiversidad en los territorios colectivos. Los artículos 19, 20, 21 de esa ley disponen que el ejercicio de la caza, la pesca y la recolección de productos para la subsistencia tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo. El artículo 19 también establece que las comunidades negras pueden ejercer ciertos usos sin necesidad de permiso, aunque los condiciona a la garantía de la persistencia de los recursos, tales como las prácticas tradicionales desplegadas sobre aguas, playas o riberas, así como el uso de la fauna y flora para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para la construcción o reparación de viviendas.

106. Sin embargo, en Colombia el uso prevalente al que tienen derecho las comunidades negras es amenazado frecuentemente por la injerencia de actores armados, así como por la presión que ejercen algunos particulares[170]. Por esta razón, la preferencia en el derecho de uso no es suficiente para garantizar la protección constitucional que ameritan las formas propias y ancestrales en que las comunidades negras se relacionan con el territorio[171]. Además, esta garantía tiene un alcance menor al del derecho de propiedad colectiva. Para empezar, el derecho de prelación no incluye las estrategias de territorialidad de ocupación del espacio en forma permanente, que sirven para establecer, mantener y reforzar la relación y el control de las comunidades sobre el territorio. La prelación tampoco abarca los aspectos culturales, espirituales, religiosos y sociales que sí comprende el territorio, ni incluye una dimensión de certeza jurídica, que permite exigir el diseño de mecanismos para resolver los conflictos

---

[166] Burgos, F, "La minería tradicional, una concepción muy particular del derecho colombiano", en *Minería y Desarrollo. Aspectos jurídicos de la actividad minera*, editado por J. Henao y M. Montoya (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), p. 371.

[167] Lisneider Hinestroza Cuesta, "El Derecho de prelación de las comunidades negras en la explotación minera en el municipio de Condoto -Chocó". En *Estudios de Derecho* 71, núm. 157, 2014., pp. 269-282.

[168] La sentencia T-1045A de 2010 de la Corte Constitucional concluyó que la decisión de explotar un proyecto aurífero en el territorio de esta comunidad negra desconoció sus derechos al debido proceso y consulta previa, así como el derecho de prelación.

[169] La sentencia T-530 de 2016 resaltó que la Agencia Nacional de Minería desconoció el derecho de prelación de esta comunidad ante la falta de delimitación y titulación del territorio colectivo.

[170] Carlos Rúa, "La situación territorial de los afrocolombianos: problemas y conflictos", en *Panorámica afrocolombiana. Estudios sociales en el Pacífico,* editado por Mauricio Pardo, Claudia Mosquera y María Clemencia Ramírez (Bogotá: ICANH y Universidad Nacional de Colombia, 2004), pp. 346-347.

[171] Tatiana Alfonso y Yamile Salinas, "Conclusiones y recomendaciones: para una política de tierras y territorios", en *Derechos Enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio* (Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes, 2011), pp. 203-204.

que surjan en el desarrollo de la posesión ancestral, o requerir el territorio después de un desplazamiento forzado.

107. En las sociedades en las que aún hay discriminación étnica y en las que, por mucho tiempo, la tierra se distribuyó a partir de criterios sospechosos como la raza, el reconocimiento de derechos de propiedad a los pueblos afrocolombianos supone un dilema mayor[172]. Esa disyuntiva consiste en que un régimen de propiedad igualitario puede evitar la repetición del despojo a través de la titulación de derecho de propiedad, pero, al mismo tiempo, puede afianzar un régimen de tenencia que es el resultado de prácticas discriminatorias pasadas[173].

108. Por ejemplo, a pesar de las contradicciones que implica la reafirmación de derechos colectivos sobre la tierra, la fórmula adoptada en Sudáfrica es reconocida internacionalmente como una de las que mejor resuelve el dilema antes planteado. Frente a los sistemas étnicos de propiedad desde un contexto de transición de un régimen de apartheid a la democracia[174], el ordenamiento jurídico en ese país les aseguró a los pueblos afro tanto la propiedad como la tenencia sobre sus territorios ancestrales, prohibió explícitamente el desalojo arbitrario de sus miembros, al tiempo que dispuso la redistribución y el acceso igualitario a la tierra[175].

109. En esta misma línea, estudios sobre los sistemas consuetudinarios étnicos de tenencia de la tierra sugieren que en escenarios de transición a la democracia después de un conflicto o una dictadura, se requiere el reconocimiento de derechos de propiedad colectiva en lugar de otras formas de protección, como la sola tenencia. Por ejemplo, en el contexto de transición de una dictadura militar a un régimen democrático en Birmania[176], una política pública impulsó la incorporación de los territorios ocupados tradicionalmente por grupos étnicos a un sistema estatal que tendría la finalidad de titular o arrendar tierras cultivables a empresas privadas[177]. El desconocimiento de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de las comunidades étnicas y la falta de seguridad jurídica produjo desplazamientos e incertidumbre sobre los derechos de tenencia de la tierra y representó un atentado contra las formas de vida de las comunidades[178]. Pese a que estas lograron el reconocimiento de prácticas consuetudinarias en una política nacional de uso de la tierra en el 2016, dicha

[172] Aeyal M. Gross, "The dilemma of constitutional property in ethnic land regimens: Israel and South Africa Compared", *South African Law Journal* vol. 121, núm. 2. 2004., p. 448.
[173] Ibid.
[174] Ibid., p. 464.
[175] Ibid.
[176] En esta nación se ha impulsado una triple transición: de un régimen militar autoritario a un sistema democrático, de una economía controlada a una economía de mercado y de un conflicto armado a la paz.
[177] Doi Ra y Khu Khu Jum "'Nothing about Us, without Us': Reflections on the Challenges of Building Land in Our Hands, a National Land Network in Myanmar/Burma", *The Journal of Peasant Studies* 48, núm. 3 (2021), pp 497–516.
[178] Oliver Springate-Baginski y Mi Kamoon, "Defending Shan State's Customary Tenure Systems from below through Collective Action Research", *The Journal of Peasant Studies* 48, núm. 3 (2021), pp. 541–59.

medida no ha impedido que continúe el acaparamiento de las tierras en manos de privados porque el programa favorece al sector inversionista agrícola en detrimento de los derechos territoriales de las comunidades tribales, y no garantiza su consulta previa ante proyectos de inversión[179].

110. De igual forma, en el contexto de democratización y apertura del sistema de partidos políticos en Kenia, la disputa en torno a la propiedad y uso de las tierras ancestrales del bosque de *Enoosupukia* demuestra que la falta de reconocimiento de derechos exclusivos de dominio para los grupos étnicos que han ocupado ancestralmente ese territorio, junto con la preferencia por otorgar únicamente la tenencia, son factores determinantes en la perpetuación de ese conflicto sobre la tierra[180].

111. Esta conclusión aplica no solo para contextos de transformación política, sino también de cambio climático. Algunos autores han constatado que otorgar derechos de propiedad colectiva constituye un mecanismo eficaz para reducir la deforestación en la Amazonía brasileña[181]. También, otros estudios han concluido que concederles a las comunidades que habitan áreas de bosques el derecho de excluir de la propiedad de la tierra a otros individuos o grupos es central para la protección de estas áreas[182].

112. Asimismo, algunos análisis sobre disputas territoriales que involucran comunidades afrodescendientes en Colombia y Brasil han encontrado que el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva reduce las asimetrías y abusos de poder a nivel local[183]. Además, empíricamente está demostrado que el reconocimiento de derechos de propiedad colectiva en Colombia asegura a la población afrodescendiente un aumento en el goce efectivo de sus derechos. Por ejemplo, en el Chocó se comprobó que, tras la titulación de tierras en favor de comunidades afro, disminuyeron los niveles de pobreza de los habitantes del departamento[184], debido a que el territorio asegura la subsistencia de los miembros de la comunidad y la reproducción cultural al colectivo en sí mismo. No obstante, la titulación territorial por sí sola no es suficiente para lograr la justicia social, la conservación ambiental y para que los pueblos étnicos puedan gozar de sus derechos de forma efectiva. Para alcanzar esos fines, los nuevos regímenes étnicos de propiedad deben acompañarse de una regulación

[179] Emily Hong, "Scaling struggles over land and law: Autonomy, investment, and interlegality in Myanmar's borderlands", *Geoforum* 82 (2017), p. 233.
[180] Scott Matter, "We have this land as our right": ethnicity, politics, and land rights conflict at Enoosupukia, Kenya, (Thesis of Master of Arts, Ottawa: McGill University, 2004), pp. 1-3, 5-7 y 16-17.
[181] Kathryn Baragwanath y Ella Bayi., "Collective Property Rights Reduce Deforestation in the Brazilian Amazon" Proceedings of the National Academy of Sciences - PNAS 117, núm. 34 (2020), pp. 20495–20502.
[182] Anne Larson et al., "New rights for forest-based communities? Understanding processes of forest tenure reform", International Forestry Review 12, núm. 1. (2010), pp. 78-96.
[183] Maria Backhouse et al., "Between Rights and Power Asymmetries Contemporary Struggles for Land in Brazil and Colombia" *DesiguALdades Working Paper Series*, núm. 41. (2013).
[184] Ximena Peña et al., "Collective Property Leads to Household Investments: Lessons From Land Titling in Afro-Colombian Communities", World Development 97 (2017), pp- 27-48.

normativa, al igual que de transferencias de recursos y de poder administrativo a las comunidades afro, raizales y palenqueras[185].

113. Finalmente, en la siguiente tabla se muestra la diferencia normativa entre los derechos al territorio, la propiedad colectiva y a la prelación:

Tabla 5: diferencias entre los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y a la prelación

Territorio	Propiedad colectiva	Prelación
Concepto. Es la potestad que reconoce la zona ancestralmente ocupada por un pueblo étnico diverso y su especial relación con sus tierras, en donde se reproducen su identidad e integridad cultural y sus prácticas sociales, productivas, políticas, espirituales, ambientales, estructuras familiares y organizacionales.	**Concepto.** Es el derecho que confiere un conjunto de facultades que legitiman los actos de disposición para el uso y el aprovechamiento del territorio físico, así como las decisiones de poder que se derivan de las relaciones internas y externas del grupo étnico. La propiedad colectiva concreta el derecho al territorio mediante un procedimiento de formalización estatal.	**Concepto.** Es la facultad de uso que poseen los pueblos étnicos diversos sobre las zonas en las que han ejercido sus prácticas productivas ancestrales. Asimismo, la prelación reconoce una prioridad en el otorgamiento de concesiones para la explotación de minerales cuando se ha declarado una zona minera étnica dentro del territorio colectivo.
Objeto. El objeto del territorio es reconocer y proteger la ocupación ancestral y las relaciones especiales que tienen los pueblos afros con la tierra.	**Objeto.** El objeto de la propiedad colectiva es reconocer y proteger el derecho al territorio.	**Objeto.** El objeto de la prelación es reconocer el uso de recursos naturales y autorizar la realización de prácticas tradicionales.
Finalidad. El territorio tiene como finalidad actuar como garante o como presupuesto para la reproducción de la comunidad, al igual que	**Finalidad.** La finalidad de la propiedad colectiva es concretar y proteger el territorio de una comunidad afrodescendiente, al brindar seguridad y certeza jurídica mediante el ejercicio de	**Finalidad.** La finalidad de la prelación es permitir que los pueblos afro usen las tierras que han habitado y

[185] Karl Offen, "The Territorial Turn: Making Black Territories in Pacific Colombia" Journal of Latin American Geography 2 (2003), pp. 66.

asegurar la integridad cultural y física de los pueblos étnicos diversos**.** El derecho al territorio es interdependiente con el derecho a la propiedad colectiva.	facultades sobre la tierra, basadas en relaciones de parentesco, prácticas tradicionales y conocimiento ancestral. La propiedad colectiva es interdependiente al derecho de territorio.	accedan a lugares y recursos naturales. La prelación también tiene como finalidad impedir la intervención de terceros en los territorios colectivos de las comunidades negras, en el marco de la explotación minera o de los recursos de la biodiversidad, como el agua y los bosques. Los derechos a la propiedad colectiva y al territorio comprenden el derecho de prelación, mientras que el derecho de prelación puede ser reconocido sin que se otorguen los otros derechos mencionados.
Naturaleza: el derecho al territorio constituye un derecho fundamental colectivo de carácter irrenunciable e irrevocable. Además, el territorio es un derecho *sui generis*, ya que es pre-jurídico y se fundamenta en la ocupación ancestral de las tierras. Por último, el territorio es un derecho que permite el reconocimiento y goce de otros derechos, como la identidad, la	**Naturaleza:** el derecho a la propiedad colectiva es un derecho fundamental colectivo de carácter irrenunciable e irrevocable. Además, la propiedad colectiva requiere de condiciones para su surgimiento formal, por ejemplo, la conformación de un consejo comunitario y el adelanto de un procedimiento administrativo de titulación.	**Naturaleza:** la prelación es un derecho subjetivo de rango legal y reglamentario. Además, este derecho depende de la autorización del Estado en algunos casos. En este sentido, la prelación es revocable o renunciable.

alimentación, la subsistencia, etc.		
Contenido. El derecho al territorio reconoce la posesión ancestral de los pueblos étnicos sobre una zona. Este derecho trasciende la visión de uso y usufructo de un derecho real, pues abarca las siguientes concepciones y facultades: - Una dimensión geográfica y otra amplia de territorio, que incluye las áreas donde el pueblo afro ha realizado sus prácticas sociales, culturales, espirituales, medicinales, ambientales, laborales y productivas, así no sean objeto de titulación. - Exigir al Estado que declare y respete la posesión ancestral del territorio, así como que delimite y demarque el territorio. - Acceder y permanecer en las tierras donde los pueblos afrodescendientes desarrollan prácticas productivas, espirituales, sociales y medicinales, las cuales son fundamentales para su supervivencia física, cultural y espiritual. - Recibir y gestionar los beneficios derivados de la biodiversidad del	**Contenido:** El derecho a la propiedad colectiva comprende potestades jurídicas y materiales de disposición sobre el territorio, que facultan a los pueblos afros para: - Disponer colectivamente del territorio adjudicado, con las limitaciones que aseguran la conservación ambiental y protegen las tierras comunales, las cuales son inembargables, inalienables e imprescriptibles. - Garantizar la ocupación ancestral de la comunidad afrodescendiente sobre las tierras, el suelo y los bosques que facilitaron su construcción de identidad y relación con el territorio. Esta potestad abarca el uso, aprovechamiento y administración de los recursos naturales dentro del territorio adjudicado. - Asegurar la certeza y seguridad jurídica sobre el territorio titulado como propiedad colectiva del pueblo afrodescendiente. Esta potestad comprende la protección jurídica y física de las tierras frente a actos y reclamos de terceros; la facultad de los Consejos Comunitarios a emplear mecanismos jurídicos para salvaguardar el contenido del derecho a la propiedad colectiva; y la capacidad de las comunidades negras para oponerse a terceros que se encuentren en su territorio, ya sea de mala o de buena fe, así como solicitar al Estado la protección y	**Contenido:** El derecho de prelación otorga las siguientes potestades a los pueblos afrodescendientes - Usar el territorio donde una comunidad ha realizado prácticas ancestrales. Esta potestad también incluye el acceso a ciertos recursos naturales, como el bosque, el material de arrastre-construcción y los recursos mineros. Asimismo, comprende el ingreso a aguas, playas o riberas, así como a frutos secundarios del bosque, fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios y medicinales. - Prevalencia y prioridad de la comunidad étnica en la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. - Solicitud de apoyo técnico y financiero del Estado para ejercer este derecho.

territorio, además de protegerla y garantizar su conservación ambiental. - Ejercer el autogobierno y la autonomía en la toma de decisiones de la comunidad en el territorio ocupado, sin intervenciones de terceros.	restitución de sus tierras en caso de despojo o desplazamiento. - Garantizar la autonomía y el autogobierno en la toma de decisiones sin intervención de terceros, con la posibilidad de elegir entre alternativas de gestión, planeación y desarrollo del territorio en diferentes áreas como la etnoeducación, la minería, el usufructo y los planes ambientales.	Las facultades de uso relacionadas con las prácticas tradicionales y de subsistencia operan por autorización de la ley. En los casos de explotación de recursos naturales, tanto renovables como no renovables, el uso y aprovechamiento requiere permiso de la autoridad ambiental. En este sentido, la prelación depende del Estado y puede ser revocado.
Fuente normativa: El derecho al territorio tiene como fuente jurídica los Convenios 107 y 169 de la OIT, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993.	**Fuente normativa:** El derecho a la propiedad colectiva tiene fundamento normativo en los Convenios 107 y 169 de la OIT, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993.	**Fuente normativa:** El derecho de prelación tiene sustento en los artículos 19, 20, 21 y 27 de la Ley 70 de 1993, así como en los artículos 124, 133 y 134 de la Ley 685 de 2001.

114. Como se ve, los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrocolombianos tienen diferencias importantes con el derecho de prelación, aunque estén relacionados y puedan ser interdependientes en ciertos casos. Los primeros otorgan facultades que habilitan a las comunidades afrodescendientes a exigir al Estado y/o los particulares una serie de acciones u omisiones respecto de la tierra. El estándar de protección de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva es mayor que el de prelación, dado que incluyen potestades que aseguran la existencia física y cultural de estos pueblos y los protegen frente al despojo, el desplazamiento y la violencia. En contextos de transición democrática, como en Colombia, la prelación resulta insuficiente para enfrentar la pérdida del territorio causada por el acaparamiento de tierras,

la violencia o el desplazamiento, lo que, sin certeza jurídica sobre la ocupación ancestral, deja en un alto grado de vulnerabilidad a las poblaciones afros.

2.5. El artículo 63 de la Constitución: la protección de los bienes de uso público y las tierras comunales de los pueblos negros, raizales y palenqueros

115. En atención a que la ANT manifestó que la dificultad para concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva radica en que gran parte del territorio del pueblo Esfuerzo Pescador se encuentra ubicado en una zona de bajamar, clasificada como de uso público según la normatividad legal, esta Sala considera indispensable referirse al régimen jurídico establecido en la Constitución para este tipo de bienes y a las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes. Además, se explicará en qué consisten las garantías de imprescriptibilidad, de inembargabilidad y de inalienabilidad definida para los bienes señalados en el artículo 63 de la Carta Política.

2.5.1. Los bienes que regula el artículo 63 de la Constitución

116. El artículo 63 de la Constitución establece una regulación de bienes públicos y comunales que no existía antes en el ordenamiento jurídico colombiano[186]. Por ende, es necesario hacer las siguientes precisiones.

117. El artículo señala que los "bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"[187]. Es decir que, primero, lo determinante es la protección de los bienes y no la clasificación o diferencia entre estos[188]. Segundo, esa disposición constitucional no establece ninguna jerarquía entre los bienes a los que hace alusión. Tercero, la jurisprudencia constitucional acepta que dicho artículo le otorga al legislador la posibilidad de declarar qué bienes distintos a los allí mencionados son inalienables, imprescriptibles e inembargables[189].

118. Cuarto, la norma estudiada debe interpretarse a partir del concepto del derecho de domino público y privado. Al estudiar la posibilidad de gravar con el impuesto predial las construcciones o mejoras realizadas en bienes públicos que están en manos de particulares[190], la sentencia C-183 de 2003 explicó que

---

[186] Pimiento Echeverri, Julián Andrés, Derecho Administrativo de Bienes. Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico, Universidad Externado de Colombia, 2015, Bogotá, pp. 277.
[187] Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.
[188] Op.cit, Pimiento Echeverri, Julián Andrés, Derecho Administrativo de Bienes. Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico, (2015), pp. 277.
[189] Sentencias C-189 de 2006.
[190] En esa sentencia, el ciudadano demandó el numeral 3, del artículo 6, de la Ley 768 de 2002, por violar los artículos 1, 6, 63, 82, 121, 122, 123, inciso 2, 150, numeral 9 y 313, numeral 7, de la Constitución Política. La Corte declaró constitucionales dicha norma.

la Carta Política reconoce esos dos tipos de derechos de propiedad sobre los bienes. El primero se compone del "conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad"[191]. El segundo puede ser individual o colectivo, como lo señalan los artículos 58, 63 y 329 superiores. Sin embargo, como se explicó previamente, el dominio colectivo o comunal tiene un significado *sui generis*, que lo hace diferente a la propiedad privada reconocida en el artículo 58 de la Constitución[192]. El domino privado, colectivo o comunal se encuentra sujeto a la función social de la propiedad y a otras finalidades constitucionales.

119. Hechas estas precisiones, se reseñarán brevemente los bienes que se encuentran bajo su protección y que están relacionados con el caso analizado en esta ocasión, es decir, los bienes de uso público y las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes.

120. **Los bienes de dominio público y de uso público.** Los bienes de dominio público comprenden las siguientes categorías:

(i) Los bienes fiscales, que son aquellos propios de "la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes [y que] se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales"[193]. La jurisprudencia considera que esta clase de bienes, denominados igualmente patrimoniales, se destina a la prestación de servicios públicos, como las oficinas de las instituciones estatales[194]. Hacen parte de los bienes fiscales también los bienes adjudicables, que pueden ser transferidos al dominio de los particulares, siempre que cumplan ciertas condiciones legales, por ejemplo, los bienes baldíos.

(ii) Los bienes de uso público por naturaleza o por el destino jurídico[195], los cuales pertenecen al Estado con el fin de que sean utilizados y disfrutados por todos los habitantes del país[196] de forma libre[197], tales como las playas y el territorio Nacional. En esta misma categoría, se hallan los bienes que tienen

[191] Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 1995
[192] Op.cit, Hinestroza Cuesta, Lisneider. Entre mito y realidad el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris, (2018), pp. 222-238. Asimismo, ver Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2014
[193] Esos bienes también se denominan bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. Ver José J. Gómez-Bienes Primera Parte. Corte Suprema de Justicia Sentencia. 26 de septiembre de 1940.
[194] Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.
[195] Sentencia C-255 de 2012. Asimismo, ver Corte Suprema de Justicia, Sentencia 26 de septiembre de 1940
[196] El artículo 674 del Código Civil define que estos últimos bienes son aquellos que "su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio".
[197] La Sentencia T-572 de 1994 señaló: "[L]a Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Este derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que 'los bienes de uso público...son inalienables, imprescriptibles e inembargables'. Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público.".

una afectación al interés general, como los del espacio público[198] o los que conforman el patrimonio arqueológico[199]. Es crucial precisar que algunos de los bienes públicos tienen un régimen constitucional, como el subsuelo[200], el territorio Nacional[201], el espectro electromagnético[202]. En esta categoría también se incluyen los bienes que cuentan con una clasificación y una regulación legal, como sucede con los bienes de bajamar, regulados en el Decreto Ley 2324 de 1984[203].

121. En efecto, el legislador tiene la competencia de crear regímenes especiales para el tratamiento de los bienes públicos[204]. En todo caso, se permite que los bienes de uso público puedan ser empleados de forma especial por la administración mediante el otorgamiento de concesiones o autorizaciones de ocupación temporal que no implica derechos subjetivos para los destinatarios[205].

122. Por lo tanto, los bienes fiscales, junto con los bienes de dominio y uso público, cumplen funciones esenciales al proveer servicios a la comunidad y preservar el patrimonio natural y cultural de la Nación.

123. **Las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes.** Los territorios comunales de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros están regulados en los artículos 63 y 55 transitorio de la Constitución, así como en la Ley 70 de 1993. Estas normas constituyen el primer hito jurídico en el avance de los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes. De igual forma, el Constituyente otorgó al Congreso de la República la facultad para regular el mencionado artículo transitorio superior, previo estudio de una comisión especial redactora. El legislador debía utilizar esa competencia normativa en los dos años siguientes a la promulgación de la Constitución, so pena de que, trascurrido ese tiempo, el presidente regulara la materia a través de un decreto con fuerza de ley. En este sentido, es relevante analizar los debates de dicha comisión, el trámite legislativo y el contenido de la Ley 70 de 1993, con el fin de identificar el alcance y los aspectos específicos del régimen de los territorios de las comunidades afrocolombianas.

124. A través de los Decretos 555 de 1992, 0726 de 1992 y 1332 de 1992, el Gobierno nacional integró la comisión especial redactora encargada de preparar

---

[198]Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.
[199] El artículo 72 de la Constitución establece que "el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles". En el mismo sentido ver la Sentencia C-668 de 2005.
[200] Sentencia C-255 de 2012 y C-216 de 1993.
[201] Artículo 101 de la Constitución y la sentencia C-082 de 2014.
[202] Sentencias C-519 de 2016 y C-403 de 2010. En dichas providencias, la Corte señaló que el artículo 75 de la Constitución reconoce que el espectro electromagnético es un bien público que se encuentra protegido por su carácter de inajenable e imprescriptibles.
[203] Sentencia C-183 de 2003.
[204] Sentencias C-189 de 2006 y C-183 de 2003.
[205] Ibid.

y concertar el proyecto de ley que reguló el artículo 55 transitorio de la Constitución. El Gobierno conformó esta comisión con representantes suyos, de las comunidades negras, de la academia y de los dirigentes políticos afrodescendientes miembros del Congreso de la República. A partir del 11 de agosto de 1992, la comisión especial redactora sesionó ocho veces, en las que discutió el alcance de la ley y de la titulación de propiedad colectiva, los titulares de esta, la relación campo-población, la titulación en parques nacionales, el carácter jurídico de las tierras y la regulación integral de los derechos de las poblaciones afrocolombianas[206]. Estos debates surgieron a raíz de un proyecto de ley presentado por las comunidades y otro por el Gobierno nacional en la comisión especial[207].

125. En las sesiones, los debates más álgidos fueron sobre la extensión del derecho a la propiedad colectiva, la compatibilidad de la titulación con las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la revisión de permisos y concesiones forestales y mineras otorgados en territorios colectivos, y los derechos diferenciados por razones étnicas[208]. Las comunidades solicitaron la propiedad colectiva de los bosques y el reconocimiento de sus saberes ancestrales sobre la diversidad, la compatibilidad entre la titulación colectiva y el Sistema de Parques Naturales y otras áreas protegidas, así como la suspensión y revisión de permisos otorgados para la explotación maderera a privados en territorios que serían objeto de titulación de propiedad colectiva. Para la ley, esto implicó la incorporación de un enfoque de conservación ambiental que los pueblos beneficiados del derecho a la propiedad colectiva y el territorio deben desarrollar[209]. Dicha orientación se mantuvo hasta la expedición de la Ley 70 de 1993[210].

126. Además, la comisión especial prohibió adjudicarles a las comunidades afro bienes de uso público, con el fin de lograr una aprobación rápida del proyecto de ley y evitar enfrentamientos con los opositores que defendían

[206] Garces Mosquera, Silvio, "una perspectiva histórica de la territorialidad afrocolombiana. Desde los palenques cimarrones hasta los consejos comunitarios*"* Tomo I en *La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia* (Bogotá: Editorial Aula de Humanidades CETA, Corporación Afrocolombiana Hileros OAL, Primera Edición, 2023,), pp. 99-100.

[207] Domínguez Mejía, Marta Isabel, *Territorios Colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico Colombiano 1993-2009* (Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Fondo Editorial FCSH. 2017), pp. 87-90.

[208] Garces Mosquera, Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia", Tomo IV en *La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia* (Bogotá: Editorial Aula de Humanidades CETA, Corporación Afrocolombiana Hileros: OAL, Primera Edición, 2023,), pp. 56-57

[209] Op.cit, Domínguez Mejía, Marta Isabel, Territorios Colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico Colombiano 1993-2009, (2017), pp. 108-113.

[210] Desde el inicio del trámite legislativo hasta el final se indicó que lo que sería la Ley 70 de 1993 tendría un fuerte componente de conservación y preservación ambiental: (i) proyecto de ley para primer debate, Gaceta del Congreso No. 167 del 2 de junio de 1993 en el proyecto de Ley 329 de 1993, Senado, pp. 4-5; (ii) ponencia de la ley para primer debate, Gaceta del Congreso No. 211 del 17 de junio de 1993., pp. 14-15; (iii) ponencia para el segundo debate en plenaria de Senado y texto aprobado en las comisiones conjuntas Primeras Senado y Cámara, Gaceta No. 225 del 19 de junio de 1993., pp. 5 y 7-8; (iv) continuación del segundo debate, Gaceta No 13 del 31 de enero de 1996, pp. 44 -45; y (v) Acta No 6 de discusión y de votación, Gaceta No 13 del 9 de junio de 1993, pp. 41.

acérrimamente esos bienes[211]. Esta consideración justificó la inserción de la norma de prohibición de adjudicación en el proyecto de ley[212], la cual permaneció hasta la Ley 70 de 1993 y no fue a sometida a una amplia deliberación democrática en el Congreso de la República[213].

127. Un tercer proyecto de ley que resolvía las diferencias de los textos anteriores fue presentado a la comisión especial, y posteriormente al Congreso de la República el 6 de mayo de 1993, bajo el número 329 de Senado y 318 de Cámara[214]. Posteriormente, se incluyó un mensaje de urgencia parlamentario en el proyecto y se logró el respaldo de más de sesenta congresistas[215]. Sin embargo, el Gobierno nacional objetó el proyecto de ley por inconstitucionalidad e inconveniencia[216], después de que en el trámite legislativo se incluyeron varias proposiciones al texto[217].

128. El Gobierno nacional objetó las disposiciones del proyecto de Ley 329 de 1993 que no se relacionaban de manera directa con la titulación colectiva de tierras baldías, rurales y ribereñas[218]. Los miembros de la comisión especial respondieron a los cuestionamientos sobre el proyecto de ley. En consecuencia, se conformó una comisión accidental para revisar las objeciones e incorporar acuerdos[219]. En la siguiente tabla se resume ese proceso deliberativo:

---

[211] Op.cit, Domínguez Mejía, Marta Isabel, Territorios Colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico Colombiano 1993-2009 (2017), pp. 98-101 y 115-119. A su vez, revisar la intervención presentada por la profesora Marta Isabel Domínguez en la audiencia pública llevada a cabo el 12 de abril de 2024 en el proceso de la referencia, en línea [https://www.youtube.com/watch?v=JhYklHVKqtQ] revisado el 10 de octubre de 2024, hora y minutos 3:21:00 – 3:24: 50.

[212] Gaceta del Congreso No. 167 del 2 de junio de 1993 en el proyecto de Ley No 329 de 1993, Senado, proyecto de ley para primer debate pp., 4-5.

[213] Esta conclusión se deriva de las gacetas del trámite legislativo: (i) exposición de motivos de la ley, remitida por el Congreso de la República en el expediente D-15514, que culminó con la sentencia C-361 de 2024., pp. 12-13; (ii) proyecto de ley para primer debate, Gaceta del Congreso No. 167 del 2 de junio de 1993 en el proyecto de Ley 329 de 1993, Senado, pp., 4-5; (iii) ponencia e informe para primer debate, Gaceta del Congreso No. 211 del 17 de junio de 1993., pp. 4, 13-14 y 15; (iv) ponencia para el segundo debate en plenaria de Senado y texto aprobado en las comisiones conjuntas Primeras Senado y Cámara, Gaceta No. 225 del 19 de junio de 1993., pp. 4-5 y 7; (v) inicio de segundo debate, Gaceta del Congreso No. 218 del 19 de junio de 1993., pp. 46-47; (vi) continuación del segundo debate donde no se discutió las áreas adjudicables o inadjudicables, Gaceta No 13 del 31 de enero de 1996, pp. 41-43; y (vi) Acta No 6 de discusión y de votación, Gaceta No 13 del 9 de junio de 1993, pp. 41. Op.cit, Domínguez Mejía, Marta Isabel, Territorios Colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico Colombiano 1993-2009, (2017), pp. 98-101 y 115-119. A su vez, revisar la intervención presentada por la profesora Marta Isabel Domínguez en la audiencia pública llevada a cabo el 12 de abril de 2024 en el proceso de la referencia, en línea [https://www.youtube.com/watch?v=JhYklHVKqtQ] revisado el 10 de octubre de 2024, hora y minutos 3:21:00 – 3:24: 50.

[214] Op.cit. Garces Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia", Tomo IV en *La revolución agraria afrocolombiana* (2023), pp. 63-64.

[215] Ibid.

[216] Gaceta del Congreso No. 218 del 19 de junio de 1993 en el proyecto de Ley No 329 de 1993, Senado, sesión de junio de 1993, pp. 46.

[217] Gaceta del Congreso No 13 del 9 de junio de 1993, en el proyecto de Ley No 329 de 1993, sesión del 2 de septiembre de 1992, pp. 42-43.

[218] Op.cit. Garces Silvio, La revolución agraria afrocolombiana, Tomo IV. Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia, Primera Edición, 2023, pp. 63.

[219] Gaceta del Congreso No. 218 del 19 de junio de 1993 en el proyecto de Ley No 329 de 1993, Senado, sesión de junio de 1993., pp. 46.

Tabla 6: Objeciones y acuerdos en el proyecto de ley 329 de 1993, trámite Ley 70 de 1993[220]

	Objeción del Gobierno nacional	Acuerdo en la comisión accidental
1.	A juicio del Gobierno nacional, la ley debía limitarse a la titulación de tierras baldías, rurales y ribereñas para comunidades negras de la cuenca del Pacífico y otros sitios del país, de manera que no abordara aspectos o temas diferentes a este.	La comisión accidental acordó que el alcance de la ley correspondía con el reconocimiento de derechos de la población afrocolombiana y no se limitaba a la titulación de propiedad colectiva.
2.	El Gobierno consideró que la titulación colectiva solo podía recaer sobre los baldíos.	La comisión accidental concluyó que el alcance de la titulación colectiva abarcaba los baldíos e incluía todas las modalidades de acceso, por ejemplo, los programas especiales de compra de tierras, saneamiento y ampliación.
3.	El Gobierno objetó el proyecto de ley debido a que los titulares de la adjudicación de propiedad colectiva debían ser los consejos comunitarios en lugar de los consejos palenqueros.	La comisión accidental otorgó la razón al Gobierno nacional, por lo que los consejos comunitarios debían ser los titulares de la titulación de la propiedad colectiva.
4.	Para el Gobierno, la titulación de propiedad colectiva debía limitarse a las áreas rurales y ribereñas, sin incluir poblados urbanos. La objeción reclamó una relación concreta entre el campo y el poblado.	En la comisión accidental, los congresistas acordaron que la relación campo poblado debía ser amplia, de modo que la titulación colectiva abarcase las áreas rurales y urbanas.
5.	El Gobierno consideró que la titulación de propiedad colectiva era incompatible con las áreas del Sistema de Parques Nacionales.	En la comisión accidental, el acuerdo consistió en establecer que era incompatible la titulación de propiedad colectiva con las áreas del Sistema de Parques Nacionales.
6.	La objeción gubernamental defendió el carácter jurídico de	La comisión reiteró lo dispuesto en la Constitución, al acordar que el carácter

[220] Este cuadro fue elaborado por la magistrada ponente a partir de Op.cit. Garces Silvio, "Una perspectiva histórica de la territorialidad afrocolombianas. Desde los palenques cimarrones hasta los consejos comunitarios", Tomo I, en *La revolución agraria afrocolombiana,* (2023) pp. 102-104; Op.cit. Garces Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia, Tomo IV, *La revolución agraria afrocolombiana*", (2023), pp, 70-73 y Op.cit, Domínguez Mejía, Marta Isabel, Territorios Colectivos. Proceso de formación del Estado en el Pacífico Colombiano 1993-2009 (2017), pp. 87-90.

	las tierras comunales como predios en común y proindiviso, sujetos a las leyes del mercado y a la libre disposición.	jurídico de las tierras correspondía a terrenos comunales de grupos étnicos, inembargables, imprescriptibles e inalienables.
7.	Para el Gobierno nacional, la regulación legal del artículo 55 transitorio de la Constitución debía limitarse únicamente a establecer reglas sobre los derechos territoriales de las comunidades negras.	La comisión accidental optó por una ley integral que regulara derechos adicionales a los territoriales y que estuviera acompañada de mecanismos financieros, crediticios, de asistencia técnica y empresarial, así como del diseño de instrumentos de desarrollo económico y social para los afrocolombianos.
8.	El Gobierno nacional objetó que el proyecto de ley incluyera los bosques en las tierras adjudicables como propiedad colectiva para los pueblos afro, ya que estos pertenecen a la Nación.	En la comisión accidental, se acordó que los bosques podían incluirse en el territorio adjudicado como propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes, siempre que se establecieran medidas de conservación ambiental.
9.	El Gobierno nacional cuestionó que el proyecto de ley otorgara competencias de autoridad ambiental a los consejos comunitarios en las zonas tituladas. En su criterio, esa competencia era exclusiva de las CAR.	El acuerdo consistió en aceptar que los consejos comunitarios tuvieran competencias ambientales para velar por la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ubicados en el territorio del pueblo afrodescendientes.
10.	El Gobierno nacional objetó la revocatoria y revisión de licencias, contratos y concesiones otorgados en territorios ancestrales después de la entrada en vigencia del artículo transitorio 55 de la Constitución, porque esto violaba la seguridad jurídica.	La comisión accidental concertó que no se revisarían los títulos de explotación y exploración minera otorgados a particulares después de la expedición de la Constitución, debido a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica.
11	El Gobierno nacional reprochó la existencia de zonas mineras para las comunidades negras, dado que el Estado es el propietario absoluto del subsuelo.	Por consenso, la comisión aceptó la delimitación de las zonas mineras de las comunidades negras y reconoció el derecho de prelación para explorar los recursos del subsuelo en su territorio.

12	El Gobierno nacional objetó la creación del instituto de investigaciones afrocolombianas debido a que esa propuesta era innecesaria, al tratarse de una función del ICANH.	La comisión acordó la incorporación de una dependencia de investigación afrocolombiana en el ICANH, mediante un decreto de facultades extraordinarias que modificara la estructura de dicha institución.
13	El Gobierno nacional cuestionó el derecho a la objeción cultural de los pueblos afrodescendientes frente a los proyectos, planes de desarrollo, permisos o explotaciones mineras que afectaran su identidad o bienestar social, ya que sobrepasaba el mandato del artículo transitorio 55 de la Constitución. Además, el reconocimiento de este derecho constituía un veto para los privados.	En la comisión accidental, se concertó no reconocer el derecho a la objeción cultural a las comunidades afrocolombianas.
14	El Gobierno nacional objetó la destinación de presupuestos para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico porque excedía la competencia otorgada en el artículo transitorio 55 de la Constitución.	En la comisión, se acordó la destinación de recursos y la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico.
15	En criterio del Gobierno, la creación de la cátedra de estudios afrocolombianos excedía el artículo transitorio 55 de la Constitución.	El acuerdo respaldó la creación de la cátedra de estudios afrocolombianos.
16	El Gobierno nacional consideró que la creación de la Consejería presidencial para comunidades negras con asiento en el CONPES y en el Consejo de ministros excedía el artículo transitorio 55 de la Constitución.	La comisión acordó sustituir la Consejería presidencial por una dirección de comunidades negras en el Ministerio de Gobierno con la participación en el CONPES.

129. Con base en estos acuerdos, el 17 de junio de 1993 las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República aprobaron por

unanimidad la Ley 70 de 1993[221], la cual fue sancionada por el presidente de la República el 27 de agosto siguiente en la ciudad de Quibdó[222].

130. Dicha ley establece un marco general de derechos y un estatuto de autonomía para los pueblos afrodescendientes, al reconocerles los derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos y culturales con el fin de asegurar su autodeterminación y desarrollo autónomo[223]. En relación con el tema estudiado en este caso, la Ley 70 de 1993 define la territorialidad afrocolombiana, al recoger disposiciones que reconocen y protegen la propiedad colectiva y el territorio. En particular, esa ley señala que las tierras comunales abarcan diferentes formas de territorialidad, siempre que la ocupación sea comunitaria y esté sujeta a prácticas culturales de producción diferenciada[224].

131. Por ello, la Ley 70 de 1993 comprende la ocupación colectiva como "el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción"[225]. Además, el artículo 5º de dicha ley prevé que, para recibir la propiedad colectiva de tierras adjudicables, el pueblo interesado deberá conformar un consejo comunitario que administrará internamente las tierras.

132. Como se mencionó previamente, las tierras objeto de adjudicación son las ocupadas por la comunidad negra, según lo establece el artículo 2º de la Ley 70 de 1993 y el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995, este último compilado en el artículo 2.5.1.2.18 del Decreto 1066 de 2015. Sin embargo, estas tierras no se limitan a los baldíos[226], pues también incluyen las que se referencian en la siguiente tabla:

Tabla 7. Clases de tierras adjudicables a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Tipo de tierras	Fuente normativa
Tierras de propiedad privada de la comunidad o de sus miembros.	Artículo 18 del Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto 1066 de 2015.

[221] Ver Acta No 6 del 9 de junio de 1993, discusión y votación, contenida en la Gaceta No 13 de 1996. Op.cit. Garces Mosquea, Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia", Tomo IV, *La revolución agraria afrocolombiana*, (2023), pp. 73.
[222] Ibid., pp. 74.
[223] Op.cit, Garces Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia", Tomo IV, *La revolución agraria afrocolombiana*, (2023), pp. 95.
[224] Garces Mosquera, Silvio, "La Política de Territorialidad Afrocolombiana, marcos normativo, institucional e instrumental", Tomo II, *La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia* (Bogotá: Editorial Aula de Humanidades CETA Corporación Afrocolombiana Hileros: OAL, Primera Edición, 2023), pp. 32-33.
[225] numeral 6º del artículo 2º de la Ley 70 de 1993.
[226] En esta categoría se incluyen: (i) las tierras baldías, rurales y ribereñas, según establece los artículos 1 y 2, numerales 3, 6, y 7 de la Ley 70 de 1993; (ii) tierras baldías reservadas, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 2º de la Ley 70 de 1993 y la sentencia T-117 de 2017; y (iii) tierras baldías que constituyen reserva territorial del Estado, como lo permite la sentencia T-680 de 2012.

Tierras adquiridas por negociación directa o expropiación con destino a las comunidades afrocolombianas. Dentro de esta categoría también se incluyen las adquiridas por el INCORA, el INCODER y la ANT.	Literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, disposición que fue ratificada en los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015, 336 de la Ley 1955 de 2019 y 372 de la Ley 2294 de 2023.
Tierras adquiridas por los consejos comunitarios mediante la negociación voluntaria a través del subsidio integral de reforma agraria y tierras cedidas o donadas por entidades de derecho público o privado.	Artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado en este aspecto por el parágrafo 2º del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, ratificado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 y por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.
Tierras con vocación agropecuaria adquiridas a través de la extinción judicial del dominio, entregadas por la Sociedad de Activos Especiales -SAE-.	Artículos 91 de la Ley 1708 de 2014 y 109 de la Ley 1753 de 2015, ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 y por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.
Tierras que forman parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.	Artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017.
Tierras que tienen la calidad de bienes fiscales patrimoniales y son cedidas por entidades de derecho público para la titulación colectiva.	Sentencia T-117 de 2017.
Bosques presentes en los territorios colectivos, ya sea en superficie terrestre o acuática, como los manglares. Sin embargo, el aprovechamiento de los ecosistemas de manglar requiere de permiso de las autoridades ambientales competentes en la jurisdicción donde se encuentran los territorios colectivos. Además, es necesario formular planes de aprovechamiento y uso sostenible de estos ecosistemas.	Artículos 6, 19, 21 y 24 de la Ley 70 de 1993. En particular, el artículo 21 antes mencionado habilita la titulación de los bosques de manglar bajo el diseño de los planes de manejo para el uso y aprovechamiento sostenible de los bosques de manglar. En desarrollo de esta normatividad, en 1999 las comunidades negras, el MADS, la DIMAR, el INCORA y otras autoridades ambientales, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, suscribieron acuerdos [227] que

[227] Garces Mosquera, Silvio, "La Titulación de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras, resultados y perspectivas", Tomo III, *La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia* (Bogotá: Editorial Aula de Humanidades CETA Corporación Afrocolombiana Hileros: OAL, Primera edición, 2023), pp. 72-73.

	permitieron expedir 39 títulos, en los cuales existían cerca de trescientas mil hectáreas de bosque de manglar[228]. Un ejemplo de ello es el título colectivo del Consejo Comunitario del Río Patía la Grande (ACAPA), otorgado mediante la Resolución 1119 de 2000, que abarca los brazos y la ensenada de Tumaco e incluye áreas de manglar [229] . Otra muestra es el título conferido al Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Caño del Oro, en la Isla de Tierra Bomba en Cartagena, al cual la Resolución 1962 de 2017 reconoció la propiedad colectiva, incluidas áreas de manglar.

133. Adicionalmente, el artículo 19 de la Ley 70 de 1993 autoriza, sin necesidad de permiso alguno y en desarrollo de los mandatos legales, que las comunidades afrodescendientes realicen sus prácticas tradicionales en las aguas, las playas o las riberas; aprovechen los frutos secundarios del bosque, así como fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios; y utilicen los recursos naturales renovables para la construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos destinados al uso de los integrantes del pueblo.

134. Desde 1996, tras la expedición del Decreto 1745 de 1995 y en desarrollo del artículo 59 de la Ley 70 de 1993, los pueblos afrocolombianos del Pacífico comenzaron a presentar solicitudes de titulación de propiedad colectiva por cuencas hidrográficas, las cuales constituyen unidades de planificación para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales [230] . Por ejemplo, en el departamento del Chocó, las comunidades negras conformaron las cuencas de los ríos Atrato, San Juan, Baudó, así como la marítima del Pacífico norte y la del Caribe chocoano.

135. Como se explicó en el capítulo anterior, el territorio ocupado por los pueblos afrocolombianos se concreta en el derecho fundamental a la propiedad colectiva, el cual se divide territorialmente en dos categorías:

Tabla 8: Distribución de tierras dentro del derecho a la propiedad colectiva

[228] Ibid., pp. 71.
[229] Ibid., pp. 73.
[230]Ibid., pp. 26-27.

Categoría de espacio territorial	Variables de identificación
Espacios de uso colectivo	**Alcance y finalidad.** De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 70 de 1993, son las áreas de los territorios que los integrantes de la comunidad utilizan o en los que realizan sus prácticas productivas[231]. En el caso del Pacífico colombiano, los espacios de uso colectivo incluyen, entre otros, el mar, las playas, los esteros, los manglares, los bosques firmes, las minas, las quebradas, los ríos y las fincas o sementeras[232]. Estos espacios han sido apropiados por las comunidades negras del Pacífico colombiano durante el proceso de ocupación y poblamiento ancestral y tradicional, mediante valores y prácticas culturales de uso, disfrute, manejo y control. Esta apropiación ha generado una relación estrecha, íntima y armónica entre la comunidad y la naturaleza. Además, en estos espacios se incluyen construcciones como caminos, vías, calles, puentes, embarcaderos, plazas, iglesias, cementerios, centros educativos, casetas comunales, canchas, parques, centros de salud y hospitales, entre otros. **Titulares.** La comunidad afrodescendiente en su conjunto. **Protecciones.** Las áreas colectivas se consideran inalienables, imprescriptibles e inembargables, según lo establece el artículo 7 de la Ley 70 de 1993.
Espacios de uso familiar o habitacional	**Alcance y finalidad.** Los espacios mencionados corresponden a las áreas asignadas por el consejo comunitario a la familia o el individuo que hacen parte de una comunidad, basados en el uso y ocupación familiar y ancestral de los beneficiarios, de acuerdo con los artículos 5 y 7 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 6 del Decreto 1745 de 1995, compilado en el artículo 2.5.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Estos espacios comprenden el uso y manejo del terreno perteneciente a una familia o persona[233], así como el control de la vivienda[234]. **Titulares.** La familia o el individuo, en virtud de la ocupación ancestral familiar y/o la asignación realizada por la junta del Consejo Comunitario. **Restricciones.** El usufructo de dichas áreas solo podrá enajenarse a un miembro de la comunidad respectiva o, en su defecto, a otra persona perteneciente al pueblo afrodescendiente,

[231] Op.cit, Hinestroza Cuesta, Lisneider. Entre mito y realidad el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris, (2018), pp. 293-294.
[232] Arroyo Leyla, Documento presentado en la sesión técnica virtual – Expediente T-8.090.405, Sala Novena de Revisión – Corte Constitucional 12 de abril de 2024, pp. 3.
[233] Op.cit, Hinestroza Cuesta, Lisneider. Entre mito y realidad el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris, (2018), pp. 285-286.
[234] Arroyo Leyla, Documento presentado en la sesión técnica virtual – Expediente T-8.090.405, Sala Novena de Revisión – Corte Constitucional 12 de abril de 2024, pp. 3.

	con la aprobación de la junta del consejo comunitario, conforme a las causales establecidas en la Ley 70 de 1993 y en los reglamentos internos de dicha organización, según lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1745 de 1995, norma que se compiló en el artículo 2.5.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015. Además, estos espacios están sujetos a restricciones en cuanto a su uso y aprovechamiento, para cumplir con la Ley 70 de 1993, los reglamentos internos de los consejos comunitarios y garantizar las prácticas de cada familia. **Protecciones.** Los bienes se consideran inembargables, imprescriptibles e inalienables, aunque de forma excepcional se pueden enajenar únicamente a un miembro de la comunidad o del pueblo negro, como se explicó anteriormente.

136. Sin embargo, el artículo 6 de la Ley 70 de 1993, reproducido en el artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015[235], establece que no podrán incluirse en la adjudicación de la propiedad colectiva: a) los bienes de uso público; b) las áreas urbanas de los municipios; c) los recursos naturales renovables y no renovables; d) las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos; e) el subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936; f) las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional; y g) las áreas del sistema de Parques Nacionales.

137. Es importarte recordar que, en la sentencia C-361 de 2024, la Corte declaró constitucional la última exclusión, al considerar que es una medida proporcional para garantizar la protección de los ecosistemas calificados como Parques Naturales Nacionales. Además, enfatizó en que se debe aplicar el artículo 22 de la Ley 70 de 1993, que reconoce al pueblo afrodescendiente el derecho a permanecer, usar y aprovechar los recursos naturales asociados a sus prácticas tradicionales de producción, siempre que esas actividades sean compatibles con los objetivos de conservación de los parques naturales. Para esta Sala de Revisión, también es fundamental que los planes que regulan los usos y actividades en áreas protegidas se definan mediante consulta previa, según lo dispuesto en la disposición citada. Asimismo, el artículo 23 de la Ley 70 señala que la Unidad de Parques Naturales debe diseñar mecanismos que involucren a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en actividades de las áreas protegidas, como la educación ambiental, la recreación, el trabajo como guías de parques o el turismo ecológico, entre otras.

138. A pesar de estas prohibiciones, la Sala Novena de Revisión es consciente de que, en la realidad de los territorios ocupados ancestralmente, existen diversas tierras que tienen distintas naturalezas jurídicas[236]. En diferentes casos,

[235] Este artículo compiló el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995.
[236] Op.cit. Garces Mosquera, Silvio, "La Política de Territorialidad Afrocolombiana, marcos normativo, institucional e instrumental", Tomo II, *La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras en Colombia*. (2023). pp. 33-34.

la Corte ha constatado esta situación, como se mostró en el capítulo anterior y se reiterará a continuación.

139. Esa circunstancia no ha sido un impedimento para que la Corte reconozca el derecho al territorio y a la propiedad colectiva en las áreas donde concurre la ocupación ancestral de los pueblos afrodescendientes con otra categoría jurídica de tierras. Por ejemplo, la sentencia T-680 de 2012 admitió que las comunidades negras nativas de la isla de Barú tienen derecho a participar en las decisiones sobre el archipiélago y lograr la titulación de las tierras que han ocupado históricamente, así dichas zonas sean baldíos reservados que no se pueden adjudicar legalmente. A su vez, en la sentencia T-117 de 2017, la Corte Constitucional consideró que el INCODER superó la vulneración de los derechos de la comunidad negra de la Barra, asentada en la Bahía de Málaga en Buenaventura, al concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva y declarar que las tierras solicitadas eran bienes adjudicables, a pesar de que el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 55 de 1966 las calificaba como bienes fiscales que serían objeto de titulaciones individuales. A juicio de la Corte, la autoridad de tierras conjuró la vulneración de los derechos fundamentales del pueblo actor al aplicar la excepción de inconstitucionalidad del inciso 1º del artículo 2º de la Ley 55 de 1966, disposición que despojaba a la población demandante de dicho territorio, y al otorgar la respectiva titulación de propiedad colectiva.

140. La concurrencia simultánea de la categoría de tierras comunales con otro tipo de bienes establecidos en el artículo 63 de la Constitución también ha ocurrido en el caso de otros sujetos titulares de derechos territoriales colectivos. Por ejemplo, en la sentencia T-384A de 2014, la Corte estudió la superposición de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas del municipio de Taraira, Vaupés, con zonas de reserva forestal y áreas declaradas como Parques Nacionales Naturales. En esa oportunidad, este Tribunal concluyó que estas figuras jurídicas son compatibles y que la intención del legislador fue la de preservar la integridad de las comunidades étnicas en las tierras que habitan.

141. Asimismo, en uno de los casos resueltos en la sentencia T-090 de 2023, la Corte ordenó a la ANT constituir una zona de reserva campesina, a pesar de que esta solicitud territorial presentaba una superposición con los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Sumapaz y con áreas de ecosistemas protegidas, calificadas como páramo. La Sala Novena de Revisión de entonces profirió dicha decisión en el marco de una tutela que estudió el retraso de más de 10 años de la ANT en decidir la constitución de zonas de reserva campesina de los actores de ese caso. Por último, la sentencia C-300 de 2021 determinó la constitucionalidad de la norma que autoriza a las comunidades campesinas a realizar actividades de bajo impacto en páramos, debido a que dicha autorización garantiza el derecho al territorio de tales comunidades sin sacrificar los objetivos de conservación, preservación, restauración y uso sostenible de esos ecosistemas estratégicos.

142. No obstante, los avances jurisprudenciales no han logrado compensar el rezago que enfrentan los pueblos afrodescendientes en relación con el reconocimiento y goce de este derecho. Según la ANT[237], hasta noviembre del año 2023, las comunidades negras presentaron al menos 527 solicitudes de titulación colectiva de sus territorios, de las cuales solo se concedieron 249, es decir, menos del 50%. Estos datos reflejan que la ANT, el INCORA e INCODER han reconocido los derechos al territorio y la propiedad colectiva en una proporción baja, inferior a la mitad de las peticiones presentadas. La cifra de titulaciones ni siquiera se aproxima al número de consejos comunitarios inscritos en el Registro Único Nacional de consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, que asciende a 440[238]. Cabe anotar que estas figuras de gobierno étnico tienen como propósito obtener una titulación de propiedad colectiva, de modo que cada consejo comunitario ha presentado al menos una solicitud de reconocimiento de dicho derecho. Es evidente que los pueblos afrodescendientes afrontan un bajo reconocimiento de sus derechos territoriales en comparación con el número de solicitudes presentadas y el de los consejos comunitarios que las formulan.

143. Además, los pueblos que cuentan con el reconocimiento de sus derechos territoriales carecen de protección frente a los grupos armados ilegales. Desde hace tiempo, el Gobierno nacional lo ha constatado, como lo destacó en el CONPES 3660 de 2010, el cual señaló, a modo de ejemplo, la pérdida de la garantía de la propiedad del territorio de la comunidad de Juguamindó y Curvaradó Choco[239]. De manera más reciente, la ONG Human Rights Watch describió cómo la violencia en la zona de Tumaco ha impedido que los pueblos afrodescendientes accedan a la tierra o se beneficien de los territorios titulados, como sucede con el consejo comunitario Alto Mira y Frontera[240].

144. La Ley 70 de 1993, como se ve en la siguiente tabla, también es un estatuto de protección ambiental, ya que incorpora varios instrumentos para

---

[237] Expediente digital D-15514, archivo "respuesta al oficio OPC-255/23 – Agencia Nacional de Tierras", remitido por Lisseth Angelica Benavides Galviz, jefe Oficina Jurídica (E) de la ANT, adjunta menorando de-Astolfo Arámburo Vivas, Subdirector de Asuntos Étnicos de la ANT, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2024-11-09&todos=%25&palabra=15514, pp. 1-2.

[238] Expediente digital D-15514, archivo "respuesta al oficio OPC-255/23 – Ministerio del Interior", remitido por Luz Yolima Herrera Martínez, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, allega anexo memorando con respuesta a oficio, Víctor Hugo Moreno Mina, director de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, a Raizales y Palenqueras, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72962, p. 4.

[239] Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 3660 de 2010, Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, mayo 10 de 2010, pp. 72.

[240] ONG Human Rights Watch, informe "Debemos pedir lo que es nuestro", mujeres afrodescenduentes y acceso a la tierra en Alto Mira y Frontera, Colombia, 2023, disponible en: https://www.hrw.org/es/report/2023/07/27/debemos-pedir-lo-que-es-nuestro/mujeres-afrodescendientes-y-acceso-la-tierra-en.

asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ubicados en los territorios colectivos.

Tabla 9. Funciones ambientales de la Ley 70 de 1993[241]

	Medidas ambientales	Fundamento legal
1.	La asignación de competencias ambientales a los consejos comunitarios y la formulación de planes de ordenamiento y manejo de los territorios colectivos.	Artículos 19, 20 y 21 de la Ley 70 de 1993.
2.	La participación de las comunidades negras en las actividades de los sistemas de Parques Nacionales y de áreas protegidas.	Artículos 22, 23 y 53 de la Ley 70 de 1993.
3.	La "creación de reservas naturales especiales" y "áreas étnicas de conservación".	Artículos 25 y 51 de la Ley 70 de 1993.
4.	La creación de las "unidades de planificación ambiental" de las cuencas hidrográficas de los territorios colectivos y su articulación con los planes de ordenación de cuencas.	Artículo 59 de la Ley 70 de 1993.
5.	La regulación por servicios ambientales y los negocios verdes en los territorios colectivos.	Artículos 19, 20, 21 y 52 de la Ley 70 de 1993.
6.	La creación de las "unidades de gestión de proyectos ambientales" para comunidades negras en los fondos sociales de inversión del sector ambiental.	Artículo 58 de la Ley 70 de 1993.
7.	El reconocimiento de los saberes ancestrales de las comunidades negras, la protección de sus derechos como obtenedores o desarrolladores de una variedad vegetal o el acceso a los recursos genéticos existentes en sus territorios.	Artículo 54 de la Ley 70 de 1993.
8.	La asignación de recursos presupuestales para garantizar la conservación de los recursos naturales en los territorios colectivos.	Artículos 24, 50, 51, 52, 55, 57, 58, 61 y 64 de la Ley 70 de 1993
9.	La participación de las comunidades negras en los estudios de impacto ambiental y en la institucionalidad del sector ambiental, por ejemplo, en los consejos directivos de las CAR.	Artículos 56 de la Ley 70 de 1993

145. En este contexto, la Ley 70 de 1991 y la Constitución constituyen los principales instrumentos en materia ambiental para los pueblos afrocolombianos. Por ello, estos estatutos reconocen a las comunidades negras el derecho a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos

[241] La magistrada ponente elaboró esta tabla con base en la normatividad interna y la tabla 7 de Op.cit. Garces Silvio, "Ley 70 de comunidades Negras de Colombia, logros y desafíos a 30 años de su vigencia", Tomo IV, *La revolución agraria afrocolombiana*, (2023), pp. 82-83.

naturales en sus territorios colectivos a través de asegurar su participación en la administración, conservación, gestión y utilización de su entorno[242]. Estos derechos buscan garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas en favor de las generaciones presentes y futuras, por lo que el beneficio pretendido abarca a la comunidad étnica y a la sociedad en general. De ahí que el vehículo para materializar dichos derechos sea la propiedad colectiva, la cual contiene facultades que facilitan la protección ambiental de los territorios. Como se explicó, las tierras colectivas suelen ubicarse en áreas estratégicas, como bosques, ríos y manglares, que desempeñan un papel crucial en la regulación climática y la protección de fuentes de agua. Reconocer la propiedad colectiva es una medida efectiva para evitar la degradación de estos entornos.

146. De acuerdo con esta idea, en la Sentencia SU-111 de 2020, la Corte enfatizó el vinculó intrínseco entre el derecho de propiedad colectiva y la conservación ambiental. Una de las finalidades de la Ley 70 de 1993 es "la defensa del medio ambiente en atención a las relaciones tradicionalmente establecidas por las comunidades negras con la naturaleza"[243]. Así, esa decisión destacó que las comunidades negras poseen un conocimiento ancestral que les permite gestionar los recursos naturales de manera sostenible. La propiedad colectiva asegura que estas prácticas perduren con la protección de los territorios frente a actividades extractivas o usos indiscriminados.

147. Asimismo, desde una lectura ambiental de la Ley 70 de 1993, en particular de sus artículos 6 y 14, la Sentencia SU-111 de 2020 reconoció que los pueblos afros tienen obligaciones ambientales en sus territorios, además de limites a sus facultades de disposición con el propósito de conservar y proteger los ecosistemas. Lo anterior refleja la función social de la propiedad colectiva[244]. Entonces, "[l]a titularidad de la propiedad colectiva no supone una libertad absoluta para disponer de los recursos naturales que allí haya, puesto que su explotación debe guiarse por criterios de sostenibilidad"[245].

148. En síntesis, las tierras comunales deben comprenderse en el marco de los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes, basados en su ocupación ancestral de esos espacios. El carácter especial de estas tierras se deriva de su papel en la reproducción de la vida de dichas comunidades. Esta perspectiva también incluye en la Ley 70 de 1993 una visión de conservación y protección ambiental de esos ecosistemas, que ha estado presente desde la comisión especial redactora hasta su expedición.

149. Las autoridades encargadas de adelantar el procedimiento de titulación deben considerar los elementos mencionados, junto con el atraso que tiene el reconocimiento y garantía de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva

[242] Ibid., pp 81.
[243] Corte Constitucional, Sentencia SU-111 de 2020.
[244] En el mismo sentido ver Corte Constitucional, Sentencias **T**-955 de 2003 y T-380 de 1993.
[245] Corte Constitucional, Sentencia SU-111 de 2020.

para los pueblos afro, al momento de interpretar y aplicar las prohibiciones de adjudicación de la Ley 70 de 1993, así como de resolver las tensiones territoriales con otros grupos. En este contexto, la jurisprudencia de la Corte reconoce que las tierras comunales pueden concurrir con otra categoría jurídica, por lo que es indispensable establecer reglas de su coexistencia.

2.5.2. La protección de los bienes de uso público y de las tierras de las comunidades afrodescendientes establecida en el artículo 63 de la Constitución

150. Los bienes de uso público y las tierras comunales tienen la misma protección de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución. Esto significa que los bienes regulados en dicha disposición son intangibles debido a que existen para el beneficio común de las personas en Colombia, de las instituciones públicas o de los pueblos étnicos diversos[246]. En este último caso, el constituyente les dio a las tierras comunales de las comunidades afrodescendientes como colectividad, para protegerlas, un tratamiento especial [247]. La regulación constitucional no estableció jerarquía ni diferencia alguna en relación con la protección de estos bienes, por lo que es posible que en una misma área ellos concurran y opere la salvaguarda mencionada. En la siguiente tabla, se recoge el alcance de la protección o régimen de intangibilidad de los bienes regulados en el artículo 63 de la Carta Política:

Tabla 10. Alcance de la garantía de protección de los bienes de uso público y de las tierras comunales[248]

Garantía de protección	Alcance y fundamento normativo
Inalienabilidad	Significa que un bien público o comunal se encuentra fuera del comercio y, por lo tanto, no puede ser negociado, vendido, donado, permutado, traspasado, etc.[249], ni ser apropiado por ocupación o accesión[250]. Esta limitación opera mientras los bienes estén destinados a la utilidad pública para la que fueron asignados[251]. En el caso de los bienes de uso público, estos son destinados al uso y disfrute colectivo de manera libre y pueden ser objeto de concesiones o permisos de ocupación temporal, los cuales no generan derechos subjetivos

[246] Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1993.
[247] Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1995. Si bien esta decisión realizó la precisión mencionada para pueblos indígenas, esta es aplicable a los pueblos afrodescendientes, pues poseen el concepto de propiedad colectiva, como se explicó en acápites anterior.
[248] Tabla elaborada por la magistrada ponente a partir de la jurisprudencia constitucional.
[249] Corte Constitucional, Sentencias C-332 de 2023, C-082 de 2020, C-082 de 2014, C-668 de 2005. C-183 de 2003, y T-572 de 1994.
[250] Corte Constitucional, Sentencia T-572 de 1994, reiterado en sentencias C-940 de 2008 y C-183 de 2003
[251] Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2014.

	sobre ellos y pueden ser revocados por razones de interés general[252]. Además, la inalienabilidad de los bienes del patrimonio cultural tiene un carácter relativo, puesto que se permite su reasignación entre entidades públicas, aunque está prohibida su transferencia a particulares[253]. Por su parte, las tierras comunales de los pueblos negros no pueden ser objeto de transacción o venta[254]. Esas restricciones buscan proteger la integridad de las tierras y la identidad cultural de la comunidad, y ningún miembro puede disponer individualmente del título colectivo[255]. No obstante, existe una excepción en el caso del usufructo de las áreas familiares o individuales afrodescendientes, el cual puede ser enajenado a un miembro de la comunidad respectiva o, en su defecto, a una persona afrodescendiente, siempre que así lo autorice el consejo comunitario, conforme a lo señalado en el artículo 7 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 33 Decreto 1745 de 1995, este último compilado por el artículo 2.5.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015. La Sentencia SU-111 de 2020 reiteró esas normas.
Inembargabilidad	Se desprende de la inalienabilidad, y significa que los bienes públicos y las tierras comunales de los pueblos afrodescendientes no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos, apremios o, en general, de ninguna medida de ejecución judicial que tenga como finalidad restringir el uso directo o indirecto del inmueble[256].
Imprescriptibilidad	Significa que los bienes permanecen siempre bajo su estatus jurídico original, sin riesgo de cambiar de propietario o perderse debido a la prescripción[257]. El constituyente y el legislador formularon este principio para garantizar la protección del dominio público y comunal frente a las usurpaciones provenientes de particulares, que, bajo el régimen común, podrían consolidar la prescripción adquisitiva de dominio con el paso del tiempo.

151. Por consiguiente, ya que la Constitución no establece jerarquías ni diferencias de tratamiento entre los bienes de uso público y las tierras

[252] Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.
[253] Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2020.
[254] Corte Constitucional, Sentencia C-139 de 1995.
[255] Opcit, Hinestroza Cuesta, Lisneider. Entre mito y realidad el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris (2018), pie de página 374.
[256] Corte Constitucional, Sentencias C-332 de 2023, C-082 de 2020, C-082 de 2014, C-668 de 2005. C-183 de 2003, y T-572 de 1994.
[257] Ibid. Además, ver la Sentencia C-383 de 2000.

comunales de los pueblos étnicos diversos, es posible que un mismo inmueble concurran ambas calificaciones jurídicas. Esta situación, impone la necesidad de que, en casos concretos, se armonice el régimen jurídico aplicable a esos tipos de bienes, con el fin de maximizar los principios que los protegen.

2.6. El debido proceso administrativo y la garantía del plazo razonable en el trámite de titulación de propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes. Reiteración de jurisprudencia[258]

152. Según la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental al debido proceso tiene una estructura compleja que se compone de un conjunto de garantías. Entre ellas están:[259]: (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia para lograr una pronta resolución judicial; (ii) el juez natural; (iii) la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la imparcialidad; entre otras[260].

153. La Corte IDH y la Corte Constitucional admiten que el debido proceso se aplica a las actuaciones judiciales, así como a las administrativas[261]. A pesar de ello, ese derecho no se aplica de la misma manera en los campos judicial y administrativo[262]. En efecto, el debido proceso administrativo implica no solo respetar el interés general y los derechos fundamentales[263], sino que debe armonizarse con los principios del artículo 209 constitucional con el fin de salvaguardar la eficacia, la celeridad, la economía y la imparcialidad en la función pública[264].

154. Desde la sentencia C-1189 de 2015, la Corte identificó que el debido proceso administrativo contiene unas garantías previas y posteriores. Las primeras abarcan, por ejemplo, la expedición y la ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, el acceso libre en condiciones de igualdad a la justicia, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía y la independencia. Las segundas hacen referencia a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de las decisiones ante la autoridad administrativa que las toma y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

---

[258] En los considerandos que se presentan en este acápite, la exposición toma como fundamento referencia las Sentencias C-361 de 2016, C-146 de 2015, C-034 de 2014, C-012 de 2013, C-089 de 2011, C-980 de 2010.
[259] Sentencia C-034 de 2014.
[260] Ver, entre otras, Corte Constitucional las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005, C-640 de 2002 y C-610 de 2012. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005 y C-1189 de 2005.
[261] La Corte IDH, en el caso Ivcher Bronstein, señaló que las garantías mínimas del debido proceso se aplican a los procedimientos administrativos.
[262] Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014
[263] Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002.
[264] Corte Constitucional, Sentencias C-610 de 2012 y C-640 de 2002.

155. En este sentido, según el precedente constitucional, estas garantías irradian la formación y la ejecución de actos administrativos[265]; las peticiones formuladas por los ciudadanos; "los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa" [266]; así como el control a las facultades discrecionales asignadas por la Constitución y la ley. Al respecto, la jurisprudencia constitucional señala que el debido proceso administrativo comprende: "(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados"[267]. Particularmente, en relación con la sujeción al derecho que supone el principio de legalidad[268], la Corte Constitucional estima que este límite implica que las personas tienen derecho a que la actuación administrativa se realice bajo las formas jurídicas previstas en la ley y sin dilaciones que carezcan de explicación[269].

156. Para identificar una demora injustificada de las autoridades frente a las peticiones ciudadanas[270], se emplea la figura de plazo razonable que también aplica al procedimiento de titulación de territorios a las comunidades étnicas, ya sean indígenas[271] o tribales[272]. La Corte IDH considera que los Estados son responsables por vulnerar el debido proceso cuando retardan sin justificación la titulación colectiva de estos pueblos[273]. Según ese tribunal, en este tipo de casos un lapso superior a 10 años no constituye un plazo razonable[274].

157. Por su parte, la Corte Constitucional entiende[275] que la razonabilidad del plazo en la titulación de propiedad colectiva se establece en cada caso particular

---

[265] Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.
[266] Corte Constitucional, Sentencias SU-237 de 2019, T-295 de 2018 y SU-172 de 2015.
[267] Corte Constitucional, Sentencias C-145 de 2015 y C-983 de 2010.
[268] Maurer Hartmut, *Introducción al derecho administrativo alemán* (México DF: Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012), capitulo II y García de Enterría Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración* (Madrid: Ed Cívitas Segunda Edición 1996).
[269] Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014 y T-543 de 2017.
[270]Corte Constitucional, Sentencias T-693A de 2011 y T-297 de 2006.
[271] Corte Constitucional, Sentencias T-046 de 2021, T-153 de 2019, T-011 de 2019, T-737 de 2017, T-379 de 2014, T-009 de 2013, T-433 de 2011, T-079 de 2001 y T-188 de 1993.
[272] Corte Constitucional, Sentencias T-117 de 2017, T-680 de 2012 y T-909 de 2009.
[273] Op.cit, Corte IDH, Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay, Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá, así como el Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. La Corte consideró: "cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: i) complejidad del asunto, ii) conducta de las autoridades, iii) actividad procesal del interesado y iv) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso."
[274] Al respecto, el Convenio 169 de la OIT, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana obligan a los Estados a ofrecer un recurso eficaz con las garantías del debido proceso a los miembros de las comunidades indígenas o tribales que les permita solicitar las reivindicaciones de tierras ancestrales, como garantía de su derecho a la propiedad colectiva.
[275] Corte Constitucional Sentencias T-153 de 2019, T-341 de 2018, C-496 de 2015, T-295 de 2018. La primera decisión precisó que la Corte Constitucional acogió los criterios de identificación del plazo razonable elaborados por la Corte IDH.

y depende de: i) la complejidad del asunto[276]; ii) la conducta de la autoridad competente[277]; iii) la situación jurídica de la persona interesada[278]; y iv) la justificación que ofrezca la autoridad de su demora [279]. En todo caso, la jurisprudencia estima que la administración desconoce el plazo razonable cuando tarda más de 13 meses en resolver una solicitud de titulación de propiedad colectiva. Esta Corporación también considera especialmente grave extender ese tiempo a 10 o incluso 17 años para culminar el procedimiento.

158. En el caso de los pueblos indígenas, la jurisprudencia constitucional dispone que la autoridad de tierras vulnera el derecho al debido proceso administrativo cuando supera con creces los plazos legales aplicables[280] o en los eventos en los que no inició el trámite de la petición de titulación colectiva[281]. Además, en los casos que revisó, la Corte concluyó que la administración no puede excusar su retardo con razones tales como: i) la congestión de la ANT para responder las peticiones[282]; ii) el cambio de radicación del proceso de INCODER a la ANT[283]; iii) los gravámenes impuestos sobre los bienes objeto de adjudicación[284]; iv) las situaciones que dificultaron continuar con el trámite del procedimiento de titulación ocurridas después de la presentación de la acción de tutela[285], salvo que esas circunstancias den origen a una carencia actual de objeto; v) la pérdida de vigencia de los estudios realizados para

[276] En la sentencia T-153 de 2019, se precisó que la complejidad del asunto se evalúa a partir de: "a) la complejidad de la prueba; b) la pluralidad de los sujetos procesales o la cantidad de víctimas; c) las características de los recursos contenidos en la legislación interna y; e) el contexto en que ocurrieron los hechos".
[277] Ibidem. Para evaluar la conducta de las autoridades del Estado, se observa si se ha dirigido el proceso con respeto a la igualdad entre las partes, vigilando que el trámite se adelante con mayor economía procesal, evitando la paralización del proceso, así como el sacrificio de la justicia en pro del formalismo.
[278] Ibidem. La actividad del interesado se observa a través de las intervenciones razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales y por la ausencia de comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento.
[279] Aquí se han valorado las razones que justifican el retardo en la resolución de la petición ciudadana.
[280] La sentencia T-046 de 2021 indicó que el plazo máximo del procedimiento de titulación de tierras en comunidades indígenas asciende a 232 días hábiles, 21 días calendario (entre 12 y 13 meses). En efecto en esa sentencia se concluyó que un retardo de 3 y 4 años constituye un plazo irrazonable. La sentencia T-153 de 2019 se llegó a la misma conclusión con una dilación de 6 años. 3 años de retardo no fueron aceptados por la Corte en la sentencia T-737 de 2017, por lo que se amparó los derechos al debido proceso y al territorio de la colectividad indígena. Las sentencias T-379 de 2014 y T-009 de 2013 encontraron vulnerado dicha garantía ante una demora de 14 años del INCODER para resolver un reclamo de propiedad comunal indígena. En el caso de la Sentencia T-433 de 2011, la Sala de Revisión estimó que constituía una vulneración al derecho al debido proceso por no resolver el reconocimiento de propiedad colectiva en 16 años. La sentencia T-079 de 2001 concluyó que 13 meses no correspondía con un plazo razonable para responder la solicitud de reconocimiento territorial.
[281] Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993.
[282] Corte Constitucional, Sentencia T-046 de 2021.
[283] Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 2019.
[284] Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2017.
[285] Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 2014. En esa decisión, el INCODER encontró que el pueblo indígena Sikuani Marimba Tuparro y la Mapayerri eran dos poblaciones indígenas distintas y con tradiciones culturales igualmente diferentes, por lo que, era necesario un tratamiento diferencial. La Sala Séptima de Revisión manifestó que esa razón no justificaba el retardo para titular el territorio a la comunidad Sikuani, debido a que ella había padecido la mora de 14 años para adoptar una decisión.

adjudicar las tierras [286]; vi) los problemas de orden público [287]; vii) las discrepancias que se presenten en relación con el área a adjudicar[288]; viii) la complejidad de la resolución de la petición de reconocimiento territorial[289]; ix) la abstención de intervenir en un conflicto de la comunidad étnica diversa[290]; y x) la falta de actuaciones de terceros que tienen en su poder los bienes objeto de titulación u otros inconvenientes administrativos[291].

159. En el análisis del plazo razonable para las poblaciones afrodescendientes en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, la Corte aplica las mismas reglas que para el reconocimiento de las tierras comunales de los pueblos indígenas [292]. Sin embargo, esta Corporación tiene en cuenta la regulación específica de la Ley 70 de 1993 respecto de los bienes adjudicables y la presencia de privados en las tierras ancestrales.

160. Por ejemplo, la sentencia T-909 de 2009 no admitió que la autoridad de tierras justificara la demora para resolver la solicitud de reconocimiento de propiedad colectiva en el cambio de legislación y de instituciones encargadas de dirigir y aplicar la política de tierras de Colombia. La providencia tampoco aceptó como explicación del retardo que el INCODER señalara que parte de las tierras solicitadas presuntamente pertenecían a la Universidad del Cauca desde el inicio de la República, pues correspondía a la entidad resolver ese debate. El fallo también reprochó la dilación de 10 años en culminar el procedimiento, dado que el pueblo actor demostró la ocupación ancestral del territorio por más de tres siglos en la zona objeto de la solicitud de titulación. En consecuencia, la

[286] Sentencias T-379 de 2014 y T-009 de 2009. En dichas decisiones se cuestionó la necesidad de realizar de nuevo los estudios sociológicos derivado de la pérdida de evidencia de los anteriores análisis por el paso del tiempo. Para la Sala Séptima de Revisión esa situación demostraba la falta de diligencia por parte del INCODER.

[287] En Sentencias T-379 de 2014, T-009 de 2009 y T-433 de 2011, se precisó que los problemas de orden público son un argumento que opera en favor de la comunidad étnica diversa, quienes se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad. Los pueblos actores en esas causas se encontraban en riesgo de peligro de extinción. Esa justificante impone mayor carga al deber de titulación del Estado. Es más, la necesidad de amparo se refuerza en las poblaciones en condición de desplazamiento, como sucedió en la Sentencia T-433 de 2011.

[288] Sentencias T-433 de 2011. La Sala revisaba si era la dilación para adjudicar la tierra podía justificarse en una diferencia en el área de propiedad comunal. La comunidad solicitó 5000 hectáreas y el INCODER solo asignaba 500. Se dispuso que los estudios para proceder con la adjudicación, debido a que la comunidad se encontraba en un inminente riesgo.

[289] La sentencia T-079 de 2001 consideró que el retardo en responder una petición de ampliación de un resguardo no se justificaba en la dificultad de la postulación ni en los pasos que debían agotarse antes. Al respecto, el INCODER adujo que la falta de respuesta respondía a la necesidad de "resolver previamente la revocatoria directa que algunos Cabildos habían planteado en relación con la Resolución que declaró baldíos algunos de los terrenos reclamados como parte de las tierras comprendidas en la solicitud de ampliación del Resguardo Indígena de Quizgó".

[290] Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993.

[291] En la sentencia T-387 de 2021, la Corte descartó la justificación que planteó la ANT para el retraso en la solución de la petición de constitución de un resguardo indígena. La entidad expresó que no encontraba en el expediente administrativo la petición de titulación de propiedad colectiva de la comunidad actora y que la tenedora del bien no entregó unos documentos indispensables para la adjudicación de este.

[292] En la sentencia T-909 de 2009, esta Corporación consideró que era un plazo irrazonable responder una solicitud de titulación de propiedad colectiva a los 10 años de su formulación. A esa misma conclusión, en la sentencia T-680 de 2012, la Sala Sexta de Revisión arribó ante el retardo de 5 años que tuvo la autoridad de tierra para resolver los reclamos territoriales del pueblo afro.

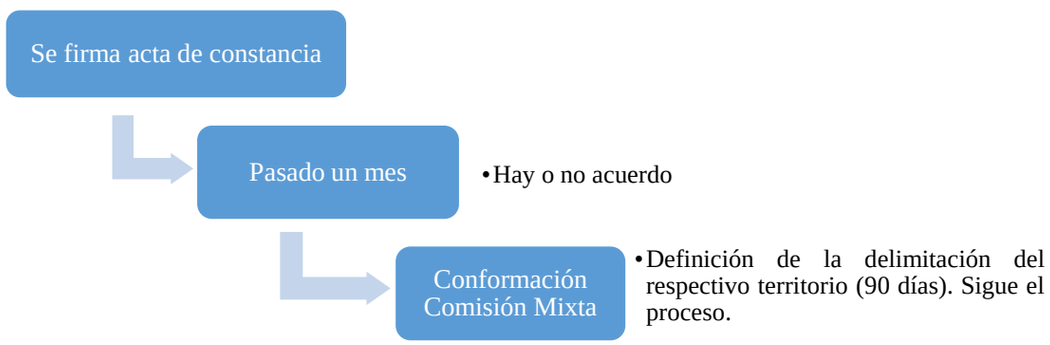
sentencia dispuso que la entidad diseñara un plan para finalizar el procedimiento de adjudicación.

161. Más adelante, en la sentencia T-680 de 2012, esta Corporación no aceptó que el debate en torno a si era adjudicable el bien solicitado justificara la demora en concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva. En esa ocasión, la entidad demandada alegó el carácter de baldíos reservados de los territorios solicitados, clasificación que afectaba los derechos del pueblo afro de Orika. Por ello, la Corte le ordenó al INCODER evaluar la posibilidad de modificar esa nominación del territorio y suspendió la celebración de contratos de arrendamiento entre privados y la constitución de derechos de usufructo mientras se resolvía la solicitud de tierras.

162. Ahora bien, conforme al procedimiento establecido por la autoridad agraria el trámite de titulación de propiedad colectiva de las comunidades negras establecido en la ley y decretos reglamentarios se compone de los siguientes pasos:

Flujograma 1. Procedimiento de titulación de propiedad colectiva de las comunidades negras

TRÁMITE	TÉRMINO
El consejo comunitario presenta la solicitud de titulación colectiva ante la regional de la ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT**.**	
La autoridad de tierras debe registrar la información de la solicitud en el archivo Base de Datos DAE.	1 día.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe realizar el estudio geográfico preliminar del área solicitada en titulación y analizar traslapes con otras áreas.	3 días.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe estudiar la posibilidad de priorizar la solicitud en el plan de atención.	1 día.
La ANT, antes el INCORA, el INCODER y la UNAT, debe expedir el auto que ordena iniciar las diligencias administrativas y hacer la publicación de la solicitud**.**	5 días, contados a partir de la presentación de la solicitud de titulación de propiedad colectiva y debe incluir los pasos anteriores.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe publicar la petición en una emisora radial o en un periódico de amplia circulación en el lugar de ubicación del inmueble.	Por una (1) vez.

Fijación del aviso de la solicitud en un lugar visible y público de la alcaldía municipal, de la inspección de policía o del corregimiento al que corresponda el territorio solicitado en titulación y en la oficina de la entidad que adelante el trámite.	Durante 5 días debe mantenerse la publicación.
Previa concertación con la comunidad, la ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe expedir la resolución que ordena la visita a la comunidad y señala la fecha.	10 días siguientes de cumplida la publicación de la solicitud.
Fecha de la visita	No podrá exceder los 60 días contados a partir de la radicación de la solicitud.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe notificar la resolución a los representantes del consejo comunitario solicitante, de los pueblos indígenas y de otras comunidades negras cuando el territorio de la petición se superponga con otra área de estos colectivos y mediante edicto a la ciudadanía en general**.**	Durante 5 días contados desde la primera hora hábil del respectivo día que se fije, hasta finalizar la hora laboral del correspondiente despacho.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe realizar la visita. En la diligencia, las autoridades deben levantar un acta de la inspección firmad**a** por los funcionarios, el representante legal de los consejos comunitarios y los terceros interesados, entre los cuales pueden encontrarse otros consejos comunitarios, campesinos, pueblos indígenas y privados.	
Inicio del proceso de concertación para la delimitación del territorio objeto de titulación si dentro de este habitan dos o más comunidades negras, indígenas u otras:  	
Los funcionarios que practicaron la visita deben elaborar el informe técnico de esta.	No más de 30 días después de concluida la visita.

La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe entregar copia del informe técnico de la visita a la Junta del Consejo Comunitario respectivo.	No más de 30 días, contados a partir de la presentación del informe por parte de los funcionarios que lo elaboraron.
Oportunidad para presentar oposiciones a la titulación colectiva (si hubiere lugar).	Desde el auto que acepta la solicitud de titulación colectiva, hasta la fijación del negocio en lista.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe correr traslado de la oposición al representante legal de la comunidad peticionaria y al Procurador Agrario.	3 días.
Decreto de las pruebas para resolver la oposición.	10 días.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe resolver la oposición (concede, niega o rechaza) y debe continuar con el procedimiento.	30 días, contados a partir de la presentación de la oposición, que incluyen el término de traslado, así como decreto y práctica de pruebas.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe verificar la procedencia legal de la titulación colectiva y fijar el negocio en lista. Además, debe expedir el auto que ordena enviar el expediente a la Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993	Durante 5 días.
La Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993 debe evaluar la solicitud y determinar los límites del territorio que será otorgado.	30 días, contados a partir del momento en que Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993 reciba el expediente de parte de la ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT. En caso de que exista necesidad de decretar y practicar pruebas adicionales, el término debe contarse desde la obtención de estas.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe expedir la resolución de titulación de tierras de las comunidades negras, o la resolución que la niega.	Dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recibo del concepto de la Comisión Técnica de la Ley 70 de 1993.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe notificar personalmente la decisión al representante legal del consejo comunitario y al procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios de la Procuraduría General de la Nación**.**	De acuerdo con el procedimiento administrativo general fijado en la Ley 1437 de 2011.

La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe publicar la resolución en el diario oficial y en un medio de comunicación de amplia circulación en el lugar donde se tituló el territorio. Además, la autoridad debe registrar la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación del territorio titulado.	La publicación en el medio de comunicación debe realizarse una (1) vez. La inscripción en la oficina de instrumentos públicos debe realizarse en un plazo no mayor de 10 días.
La comunidad negra interesada podrá presentar recurso de reposición.	De acuerdo con el procedimiento administrativo general fijado en la Ley 1437 de 2011, el plazo para promover el recurso de reposición es de 10 días.
La ANT, antes INCORA, INCODER y UNAT, debe resolver el recurso de reposición. Además, debe notificar la decisión.	De acuerdo con el procedimiento administrativo general fijado en la Ley 1437 de 2011, el recurso debe resolverse en un término máximo de 65 días[293].
Duración total.	220 días si no se debe concertar con otras comunidades, no se presenta oposición ni se interpone recurso de reposición. En el caso opuesto, si se presentan cada una de esta situación, el plazo para concluir el proceso y quede en firme la decisión de titulación debe ser de 458 días.

163. En síntesis, esta Sala considera lo siguiente en relación con el debido proceso: (i) es un derecho fundamental aplicable tanto a actuaciones judiciales como administrativas, incluido el procedimiento de titulación de propiedad colectiva; (ii) este derecho incluye garantías mínimas, como la razonabilidad del plazo en las decisiones administrativas; (iii) en cuanto al plazo razonable, la Corte debe evaluar la diligencia de la autoridad de tierras en la titulación de la propiedad colectiva y verificar el cumplimiento del plazo legal para resolver estas solicitudes. Cuando se supera dicho plazo, la Corte analiza las causas de la demora, la actividad de la autoridad y el interés del colectivo étnico que inició el procedimiento. Para este tribunal, la administración no puede excusar su demora en razones como: a) la complejidad del caso; b) la naturaleza del bien objeto de la titulación; c) el orden público; d) las modificaciones legales o

[293] El artículo 79 de la Ley 1437 de 2021 establece el trámite del recurso de reposición, el cual debe resolverse de plano. Sin embargo, el trámite del recurso puede extenderse hasta 65 días debido a las siguientes etapas y tiempos: (i) 5 días de traslado del recurso si hay más de una parte; (ii) 30 días para practicar pruebas; y (iii) 30 días de prorroga en caso de ser necesario, la cual debe ser motivada. Esto sin perjuicio de la configuración del silencio administrativo negativo a los 3 meses, contados a partir de la interposición del recurso de reposición, sin obtener respuesta, según indica el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011.

institucionales; y e) las circunstancias posteriores a la presentación de la acción de tutela.

2.7. Las reglas jurisprudenciales del derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia[294]

164. El artículo 23 de la Constitución establece que "toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución". Este derecho fundamental tiene nexo directo con el acceso a la información (artículo 74 CP), en la medida en que los ciudadanos en ejercicio del derecho de petición tienen la potestad de acceder a la información sobre el proceder de las autoridades y particulares, de acuerdo con los parámetros establecidos por el legislador. Por ello, la Corte estima que "el derecho de petición es el género y el derecho para acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo"[295]. En la siguiente tabla se sintetizan las reglas del derecho de petición:

Tabla 11. Reglas jurisprudenciales del derecho de petición[296]

Elementos del derecho fundamental de petición	
Formulación	El derecho de petición protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas. Dichos sujetos no pueden negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas. Los obligados a cumplir con este derecho deben recibir toda clase de peticiones, a excepción de las irrespetuosas.
Pronta resolución	El término de respuesta del derecho de petición debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud. Según la Ley 1755 de 2015, ese plazo corresponde a 15 días hábiles.
Respuesta de fondo	La respuesta a la petición debe ser de fondo. Por lo tanto, debe ser: (i) clara, "inteligible y de fácil comprensión"; (ii) precisa, de forma tal que "atienda, de manera concreta lo solicitado, sin información impertinente" y "sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas"; (iii) congruente, es decir, que "abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado", y (iv) consecuente, lo cual implica "que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (…) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente".
Notificación	La respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado "para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo

[294] En este acápite se reiterará las consideraciones y reglas dispuestas en las siguientes providencias T-258 de 2020, T-490 de 2018, T-206 de 2018, T-058 de 2018, T-077 de 2018 C-951 de 2014.
[295] Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013.
[296] Corte Constitucional, Sentencias C-951 de 2014 y SU-543 de 2023.

	normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011". Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia para que su respuesta sea conocida.

2.8. La excepción de inconstitucionalidad en la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia[297]

165. En las intervenciones allegadas al proceso y en la sesión técnica del 12 de abril de 2024, las expertas y los expertos Tatiana Alfonso, Lisneider Hinestroza Cuesta, Rocío del Pilar Peña, Rodrigo Uprimny Yepes y Silvio Garces Mosquera explicaron que la salida al caso analizado que ofrecía una mejor interpretación de la Constitución y armonización de los principios en tensión consistía en aplicar la excepción de inconstitucionalidad sobre el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 debido a que esa norma implica una vulneración desproporcionada a los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador. En criterio de estos intervinientes, las demás alternativas, como reconocer únicamente el derecho de prelación a dicha comunidad sobre el territorio o negar la propiedad colectiva, no eran satisfactorias para garantizar los derechos al territorio, a la autodeterminación, a la existencia física y cultural, así como a la alimentación de la población demandante. De ahí que para esta Sala sea relevante exponer unas breves consideraciones sobre esta figura, con el propósito de evaluar si es un mecanismo adecuado para subsanar las contradicciones entre las normas aplicables a un caso concreto y los preceptos constitucionales[298].

166. La Corte cuenta con una línea jurisprudencial sólida sobre los mecanismos para asegurar el principio de supremacía constitucional, de acuerdo con los artículos 2 y 4 de la Carta Política. La principal de estas herramientas se encuentra en el artículo 4 de la Constitución, que establece la primacía de las normas constitucionales sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico y el deber de aplicar las disposiciones constitucionales cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica. En concreto, la jurisprudencia y la doctrina denominan esta figura "excepción de inconstitucionalidad".

167. Mediante la sentencia T-389 de 2009[299], esta Corporación señaló que la excepción de inconstitucionalidad es una facultad de los operadores jurídicos,

[297] En este capítulo, la Sala Novena de Revisión reiterará los considerandos expuestos en la Sentencia SU-128 de 2024, SU-109 de 2022 y SU-599 de 2019.

[298] La Sala Novena de Revisión considera necesario evaluar de manera integral las solicitudes allegadas al proceso para garantizar un adecuado acceso a la administración de justicia. Esta práctica no es extraña a la labor judicial de la Corte Constitucional. En la Sentencia SU-128 de 2024, la Sala Plena evaluó y aplicó la excepción de inconstitucionalidad sobre unos actos administrativos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, en un contexto en el que varios intervinientes solicitaron la aplicación de este mecanismo de control concreto de constitucionalidad.

[299] Corte Constitucional, Sentencia T-389 de 2009. En esta sentencia, la Corte debió determinar si el artículo 70 de la Ley 975 de 2005 resultaba aplicable a un caso en que la pena impuesta por sentencia ejecutoriada se

en el sentido de que no necesita ser alegada o interpuesta a través de ninguna acción. Sin embargo, en esa misma providencia la Corte manifestó que la excepción de inconstitucionalidad es también un deber de las autoridades, quienes deben hacer uso de ella cuando detecten una contradicción clara entre la disposición aplicable al caso concreto y las normas constitucionales. En ese sentido, la jurisprudencia determina que la excepción de inconstitucionalidad puede ser ejercida tanto a solicitud del interesado como de oficio.

168. Por otra parte, en la Sentencia T-681 de 2016[300], reiterada en las providencias SU-599 de 2019, SU-109 de 2022 y SU-128 de 2024, la Corte expuso los casos en los que procede la excepción de inconstitucionalidad, así:

> "(i) La norma es contraria a [los] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad […];
>
> (ii) la regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,
>
> (iii) en virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento *iusfundamental*. En otras palabras, *'puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales'*" (cursivas del texto original)[301].

169. La sentencia SU-599 de 2019[302] es relevante para el caso objeto de revisión, particularmente en relación con la hipótesis (iii) en las que se aplica la excepción de inconstitucionalidad. Este fallo reconoció que es imposible que el legislador tenga la capacidad de prever todos los escenarios en los que aplicará una norma creada en desarrollo de la facultad reguladora general, impersonal y abstracta. Por ello, la Corte consideró que no es extraño que en el control

---

originó en la comisión de delitos comunes. La Corte amparó los derechos del demandante y dejó en firme las decisiones que le reconocieron el beneficio de la rebaja del 10 % de la pena.

[300] En esta sentencia, la Corte evaluó si la negativa de suministrar un subsidio de vivienda por existir un registro previo como beneficiario de un subsidio de la misma categoría vulnera el derecho a la vivienda, cuando el auxilio previo no brindó una solución material. La Corte amparó los derechos y aplicó la excepción de inconstitucionalidad de una norma prevista en un decreto. Esta sentencia ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias SU-599 de 2019 y SU-109 de 2022.

[301] En este último apartado, la Sentencia T-681 de 2016 cita a la Sentencia T-331 de 2014.

[302] En esta sentencia, la Corte aplicó la excepción de inconstitucionalidad sobre el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, declarada constitucional por la sentencia C-253A de 2012, porque era un obstáculo para que una víctima de violencia sexual, dentro del contexto armado interno, que fuera excombatiente de un grupo armado al margen de la ley, por haber sido víctima de reclutamiento forzado cuando era menor de edad pueda acceder a una reparación integral. Con ello, la Corte reconoció a la tutelante de ese entonces la condición de víctima del conflicto y titular de medidas de reparación, a pesar de que hizo parte de un grupo al armado.

concreto el juez constitucional detecte situaciones en las que las normas generen una afectación a derechos fundamentales, lo que conduce a la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad. Para la Corte, esto no implica estudiar la exequibilidad de la norma ni mucho menos dejarla sin efectos, puesto que es un mecanismo difuso de constitucionalidad con efecto "inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida"[303].

170. De acuerdo con lo expresado hasta aquí, la Corte deberá aplicar la excepción de inconstitucionalidad cuando encuentre contradicción entre la norma infraconstitucional aplicable y las normas superiores, o cuando las condiciones del caso concreto impidan aplicar la norma infraconstitucional vigente sin generar consecuencias contrarias a la Constitución. En efecto, la utilización de esta figura materializa la vigencia de la Carta Política mediante la defensa de los derechos fundamentales en un caso concreto, sin que eso signifique una revisión abstracta de constitucionalidad de una norma.

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

171. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala Novena de Revisión pasará a analizar el caso concreto. Para ello, lo primero que hará la Corte es caracterizar brevemente al pueblo Esfuerzo Pescador. Luego, esta Corporación determinará si se cumplen los requisitos de procedencia de la tutela. De superarse este paso, continuará con el análisis de fondo.

3.1. Historia y caracterización del pueblo afrodescendiente de Esfuerzo Pescador

172. En el conflicto jurídico de este caso, es importante para la Sala estudiar las interacciones entre el Estado y la sociedad que configuran la división jurídica del territorio que solicita la comunidad Esfuerzo Pescador. La calificación de los bienes no puede olvidar que las comunidades se apropian de un espacio y construyen una identidad con el territorio. Ya que esta interacción es dinámica, pues la comunidad y las tierras ocupadas cambian y se construyen[304], sería inapropiado resolver este caso únicamente desde las normas jurídicas estáticas.

173. A partir de las pruebas del expediente, la Corte identifica que la comunidad Esfuerzo Pescador es un ejemplo de la historia relatada en esta providencia sobre los pueblos afro, cuyo proceso de asentamiento ha estado marcado por la fatalidad de la esclavitud. La comunidad demandante llegó a la zona solicitada hace 150 años. El pueblo Esfuerzo Pescador estaba conformado

[303] Corte Constitucional, Sentencias SU-599 de 2019 y T-681 de 2016.
[304] Ford, Richard T. "El territorio del derecho (Una historia de la jurisdicción)". En: *Derecho y geografía: espacio, poder y sistema jurídico*, 2020, pp. 87-250.

por personas esclavizadas y libertas que huían de enclaves mineros ubicados en Guapi, Saija y Timbiquí, Cauca, así como en el río Tapaje del municipio de El Charco, Nariño. Estos primeros pobladores se asentaron en las riberas de varios ríos hasta su desembocadura, como el Iscuandé, y a lo largo de la costa pacífica nariñense, que está rodeada de bosques de manglares. El relato expuesto coincide con el patrón de poblamiento en el pacífico colombiano, tal como se mostró en esta sentencia.

174. Actualmente, el CCNEP, constituido en 2004, está conformado por las veredas Juanchillo, La Ensenada, Cuerval, Las Varas, Soledad Pueblito, Soledad Pesquera, Bocas de Guaba, Macharal, Las Flores y Estero Largo, donde habitan más de 2.200 personas, agrupadas en 500 hogares. Allí, los habitantes han formado sus poblados, construido sus viviendas palafíticas y desarrollado prácticas tradicionales, culturales y espirituales propias.

175. Conforme a un monitoreo publicado en 2017 por la Asociación Calidris, el CCNEP conoce y cuida los ecosistemas de manglar -que alcanzan amplias extensiones-, de bosques inundables, de planos lodosos, de playas y de islas barrera como La Cunita y Quiñónez que hacen parte del cinturón de la costa Pacífica, así como de la fauna y flora allí presentes, como se identifica en el mapa 1 del Anexo de este fallo. En este caso, está demostrado que Esfuerzo Pescador ha promovido la conservación ambiental en el territorio que ocupa. Además de la pesca, la cría de animales y la agricultura, la actividad económica principal de esta población es la recolección de piangua, llevada a cabo principalmente por mujeres. Este saber tradicional se ejerce mediante el uso de mallas reglamentarias, acorde a la talla mínima establecida por la AUNAP y conforme a un acuerdo de conservación para la protección del manglar suscrito con la Asociación Calidris. Por su labor de conservación y protección del ambiente, el consejo comunitario ha sido reconocido e incluso ha recibido premios por esta actividad[305].

176. Ahora bien, a pesar de la fortaleza de esta comunidad, este colectivo enfrenta una situación de pobreza multidimensional, lo que afecta el goce efectivo de sus derechos[306]. Según la información reportada en el monitoreo realizado por CODHES, en el territorio no hay puestos de salud y 85% de la población está afiliada al régimen subsidiado. Existen solo cuatro escuelas primarias y dos colegios hasta 9 grado. La población dispone de energía de 6 de la tarde a 11 de la noche y cada vereda debe disponer de una planta eléctrica. De igual forma, las comunidades no cuentan con servicio de acueducto y saneamiento básico. Además, el 90% de sus actividades productivas están relacionadas con el uso y la extracción de recursos pesqueros.

[305] Caracol Televisión le otorgó a este consejo comunitario el premio a la protección del medioambiente en el año 2018.
[306] Expediente digital, archivo "Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (SISDHES).pdf", reporte situacional de riesgos y vulnerabilidades elaborado por Sofía Meléndez, Daniel Albarracín y Natalia Colmenares de CODHES, pp. 2-4.

177. Esfuerzo Pescador ha sido víctima del conflicto armado dentro de su territorio debido a la confrontación bélica de diferentes estructuras ilegales. De hecho, el municipio de Iscuandé, Nariño, hace parte de los territorios PDET dada su afectación por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Por tratarse de una zona de frontera, en ella hay contrabando, tráfico de drogas y de armas. En el 2001, la Defensoría del Pueblo emitió el informe de riesgo 39 que registró eventos de desplazamiento forzado de Santa Bárbara de Iscuandé hacia Guapi. En el 2014, la UARIV reconoció como sujeto de reparación colectiva a la comunidad Juanchillo del CCNEP por las graves vulneraciones a sus derechos individuales y colectivos causadas por el conflicto armado. Esa entidad también reconoció que los grupos armados vulneraron los derechos de esta comunidad a la libre circulación, a la seguridad, a la propiedad colectiva, al ambiente sano y al territorio comunal, e impidieron que la población realizara algunas de sus prácticas sociales, económicas y culturales. Además, los actores armados vulneraron bienes públicos protegidos, ocuparon y dañaron lugares sagrados, de culto e infraestructura comunitaria, y explotaron ilegalmente recursos minerales.

178. Con base en esta caracterización del pueblo Esfuerzo Pescador, la Sala puede situar el estudio del caso concreto dentro de una realidad histórica que es consciente de las particularidades de dicho colectivo y que ofrece una visión integral de la situación en sus elementos procedimentales y sustantivos. A continuación, se realizará el estudio formal de la acción de tutela.

3.2. Procedencia de la acción de tutela

179. Para determinar si una acción de tutela es procedente, la Corte debe evaluar si se cumplen los siguientes requisitos: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

180. En este caso, la Sala considera cumplido el requisito **de legitimación en la causa por activa,** que se refiere a la titularidad de los derechos cuya protección se reclama. En efecto, quien promovió la acción de tutela es José Kenedy Caicedo Sinisterra, en calidad de integrante y representante legal de CCNEP.

181. Al respecto, la Corte reitera la jurisprudencia constitucional según la cual las autoridades ancestrales o sus representantes, de manera directa o por medio de apoderado, tienen la legitimidad para interponer tutelas con el fin de garantizar la protección de sus derechos [307]. En el caso de los pueblos afrodescendientes, el artículo 5º de la Ley 70 de 1993 prevé que pueden organizarse en consejos comunitarios para solicitar el reconocimiento de su

[307] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 2020, T-021 de 2019 y C-480 de 2019.

propiedad colectiva. Esa figura de gobierno está compuesta por una junta y un representante legal, quienes acreditan su mandato con el registro del acta que contiene su elección ante el alcalde del respectivo municipio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.1.2.9. del Decreto 1066 de 2015[308].

182. Dentro de este expediente, está el acta de constitución del CCNEP, que dispone entre sus fines la obtención de titulación de propiedad colectiva[309]. Además, está acreditado que la Alcaldía de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño, reconoció a la junta directiva del consejo comunitario a través de la Resolución 060 de 2004. Finalmente, José Kenedy Caicedo Sinisterra demostró su capacidad de postulación, pues aportó las Resoluciones 069 de 2016 y 201 de 2019, expedidas por el alcalde del municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, en las que se reconoce y certifica su calidad de representante legal del consejo comunitario. Por ello, se tiene por cumplida la legitimación en la causa por activa respecto del CCNEP, el cual es el titular de los derechos fundamentales invocados en la demanda.

183. De igual forma, la Corte encuentra satisfecho el requisito de **legitimación en la causa por pasiva,** que se refiere a que la tutela sea interpuesta en contra de quien pudo generar la vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita o quien tenga la posibilidad de subsanar la infracción constitucional. La ANT es la institución competente para adelantar el procedimiento que debe concluir con la expedición del acto administrativo de titulación de propiedad colectiva, de acuerdo con el Decreto 2363 de 2015. Además de estar adscrita al MADR, esta entidad es la máxima autoridad agraria en Colombia, según lo dispuesto en el artículo 2 de ese mismo Decreto.

184. Asimismo, la tutela presentada por el CCNEP cumple el requisito de **inmediatez**. De un lado, el desconocimiento del derecho al territorio y sus conexos es actual, al derivarse de una omisión en la culminación del procedimiento de titulación de la propiedad colectiva[310]. Mientras la ANT no expida la respectiva resolución, pese al vencimiento del plazo establecido para ello en la Ley 70 de 1993, la pretensión del pueblo actor se mantiene en el tiempo y la posible vulneración de sus derechos también. La tutela cuestionó una omisión de la ANT y esta no ha realizado el acto que el CCNEP echa de menos[311]. Además, el CCNEP ha sido diligente en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva, pues antes de acudir a la acción de tutela adelantó las actividades solicitadas por la ANT e impulsó dicho trámite con la presentación de peticiones.

---

[308] El Representante Legal del Consejo Comunitario tendrá en sus funciones representar a la comunidad como persona jurídica, formular la solicitud de titulación colectiva de territorio, presentar ante el Ministerio de Minas y Energía las postulaciones de aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales en favor de la comunidad, celebrar convenios o contratos y administrar los beneficios derivados de los mismos, así como las demás tareas que asigne la ley y el reglamento interno. Ver 2.5.1.2.12. del Decreto 1066 de 2015

[309] Expediente digital, archivo "14. EXPEDIENTE COMPLETO.pdf", p. 34

[310] Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

[311] Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 2014.

185. De otro lado, frente al derecho de petición, el representante del CCNEP presentó acción de tutela en un tiempo razonable, ya que la solicitud de información la radicó el 25 de agosto de 2020. Por lo tanto, el plazo que tenía la accionada para contestar venció el 15 de septiembre de 2020. Dado que la tutela fue formulada el 16 de octubre de 2020, transcurrió solo un mes desde el presunto hecho vulnerador. En todo caso, esta Corporación debe analizar si la respuesta tardía de la ANT al derecho de petición, en el trámite de tutela de primera instancia, cumple con los contenidos del derecho de petición[312].

186. Finalmente, la tutela cumple con el requisito de **subsidiariedad,** debido a tres factores de procedencia: (i) la perturbación de múltiples derechos por la omisión en la titulación del territorio colectivo; (ii) la condición de sujetos de especial protección que ostentan los colectivos étnicos, como el demandante; y (iii) la inexistencia de mecanismos ordinarios idóneos para proteger los derechos en el caso particular.

187. En relación con el primer factor, la Corte es consciente de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos fundamentales de los pueblos afro del país. Así, la posible vulneración del derecho al debido proceso en el trámite de titulación tiene la virtualidad de menoscabar el derecho al territorio junto con los derechos a la identidad e integridad cultural, a la alimentación, a la seguridad y a la soberanía alimentaria. Dicha situación se origina porque esas comunidades desarrollan en el territorio sus prácticas sociales, culturales, espirituales y económicas de las que derivan su sustento[313]. Adicionalmente, el precedente constitucional reitera la procedencia de la acción de tutela frente a los reclamos de vulneración del derecho de petición[314], específicamente, en casos de titulaciones colectivas[315].

188. Respecto al segundo criterio, la Sala reconoce que los pueblos y comunidades afrocolombianas son sujetos de especial protección[316], lo que obliga al juez de tutela a flexibilizar el análisis de subsidiariedad. En particular, la jurisprudencia constitucional pone de relieve la discriminación histórica que han sufrido estos pueblos, la carga excesiva que les implica acudir a la administración de justicia y el atraso en la reivindicación y garantía de sus derechos, en comparación con las comunidades indígenas[317]. De ahí que las comunidades afrocolombianas sean destinatarias de acciones afirmativas

[312] Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 2019
[313] Corte Constitucional, Sentencias SU-111 de 2020, SU-123 de 2018 y T-955 de 2003.
[314] Corte Constitucional, Sentencias T-041 de 2021, T-379 de 2014, T-680 de 2012 y T-909 de 2009.
[315] En la Sentencia T-680 de 2012 se reiteraron las reglas de derecho de petición y su procedibilidad de la acción de amparo para alcanzar su protección. Esa regla de procedibilidad fue reiterada en diversas decisiones, como las Corte Constitucional, Sentencias T-576 de 2014 y T-680 de 2016, entre otros.
[316] Corte Constitucional, Sentencias C-480 de 2019, T-574 de 2016, T-348 de 2012 entre otros.
[317] Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014. Esa situación se evidenció en la representatividad que tuvieron las comunidades afros a través de los colectivos indígenas en la Constituyentes de 1991. Asimismo, referenció el proceso incipiente de organizaciones de las comunidades negras en consejos comunitarios y titulación de tierras en relación con el pueblo indígena.

específicas[318]. En efecto, el pueblo Esfuerzo Pescador enfrenta una situación de vulnerabilidad dada por la pobreza multidimensional[319] que afecta su goce efectivo de derechos, las barreras[320] de acceso a servicios públicos, salud y educación, y los daños del conflicto armado.

189. Sobre el tercer factor, la Corte reitera que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos para que el pueblo actor obtenga la titulación colectiva[321]. Por ejemplo, las acciones populares y de grupo no tienen incidencia en el reconocimiento del derecho al territorio porque, de un lado, el CCNEP demanda la protección de derechos fundamentales, mas no colectivos[322] y, de otro lado, el CCNEP no busca la declaratoria de responsabilidad del Estado con su respectiva indemnización[323]. Ahora bien, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no procede porque este no sirve para obligar a la ANT a emitir una decisión[324]. Además, no existe un acto administrativo, expreso o ficto, que vulnere el ordenamiento jurídico y que deba ser anulado para restablecer un derecho[325]. Igualmente, la jurisprudencia constitucional establece que la tutela prevalece frente a la acción de cumplimiento en casos de omisión de las autoridades que afecten derechos fundamentales[326]. Por consiguiente, conforme al precedente vigente, la tutela es el mecanismo idóneo para cuestionar la dilación por parte de la administración en el reconocimiento de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas[327].

190. Así las cosas, la Sala Novena de Revisión concluye que la acción de tutela satisface en este caso los requisitos mínimos de procedencia, por lo que hará un estudio de fondo del asunto.

---

[318] Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001. Esa providencia consideró que respetaba la constitución establecer.
[319] Expediente digital, archivo "Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (SISDHES).pdf", reporte situacional de riesgos y vulnerabilidades elaborado por Sofía Meléndez, Daniel Albarracín y Natalia Colmenares de CODHES, pp. 2-4.
[320] Movimiento Regional por la Tierra, Colombia, Estudio de Casi Cantos de Resiliencia y Reconstrucción de la Vida en Santa Bárbara de Iscuandé, https://porlatierra.org/casos/211/linea.
[321] Corte Constitucional, Sentencia T-901 de 2016.
[322] La acción popular tiene como objeto del proceso la protección de derechos colectivos, tal como se indicó en las Sentencias C-284 de 2014 y C- 644 de 2011 de la Corte Constitucional.
[323] En la Sentencia C-569 de 2004, la Corte Constitucional hizo "énfasis en el carácter reparatorio de las acciones de grupo, a partir de la constatación de un daño ocasionado, ya sea sobre intereses particulares o colectivos, pero cuyos efectos se radican en las personas individualmente consideradas".
[324] Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera consejero Pponente: Hernando Sánchez Sánchez Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-24-000-2006-01027-01.
[325] En la Sentencia SU- 498-16, la Corte Constitucional de Colombia definió la nulidad y el restablecimiento del derecho "como medio de control judicial de los actos de carácter particular y concreto proferidos por la administración". En el mismo sentido, ver Corte Constitucional, Sentencias C-426 de 2002, C- 199 de 1997.
[326] La Sentencia SU-077 de 2018 explicó: "La acción de cumplimiento (…) es subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad." Además, Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).
[327] En el caso de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 2019 reiteró dicha regla.

3.3. Análisis del caso concreto

191. En el presente caso, la Corte debe revisar la posible vulneración de los derechos al debido proceso administrativo, al territorio, a la propiedad colectiva, a la integridad e identidad cultural, a la subsistencia y a la alimentación del pueblo afro Esfuerzo Pescador, ya que la ANT ha demorado por 20 años la titulación de la propiedad colectiva. Asimismo, se debe evaluar la posible infracción al derecho de petición del pueblo étnico demandante, dado que la ANT no respondió una solicitud presentada el 25 de agosto de 2020 relacionada con el avance del proceso de titulación.

192. La ANT se opuso a la pretensión con seis argumentos. En primer lugar, la autoridad consideró que gran parte de los terrenos no son adjudicables por calificarse como bienes de uso público, en particular zonas de bajamar, conforme al literal a) de artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984. En segundo lugar, el cambio de la institución encargada de analizar y resolver la solicitud de titulación de propiedad colectiva retrasó el procedimiento. Al respecto, la entidad demandada asumió la competencia sobre la petición en el año 2018, por lo que no se puede atribuir la demora en concluir el trámite de titulación antes de esa fecha, cuando estaba bajo la dirección del INCODER y luego de la UNAT. En tercer lugar, la necesidad de realizar nuevos estudios sobre la calificación y extensión del territorio de la comunidad justifican la demora en el procedimiento, ya que se ocupó tiempo en ello. En cuarto lugar, los problemas de orden público han impedido adelantar el procedimiento de titulación. En quinto lugar, la pandemia del COVID-19 afectó la resolución de la petición. Sexto, la ANT indicó que respondió el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2020 en el trámite de primera instancia de la tutela, el día 30 de ese mes y año.

193. La Sala debe resolver la posible vulneración a los derechos territoriales y de petición, por lo que así se dividirá el caso concreto. En la primera parte del examen de fondo de la tutela, se estudiarán las actuaciones en el procedimiento administrativo de titulación, lo que incluye el análisis del reclamo por vulneración del derecho al debido proceso en su dimensión de plazo razonable, así como los otros derechos del pueblo Esfuerzo Pescador que podrían verse afectados, como el territorio, la propiedad colectiva, la identidad, la subsistencia física y cultural y la alimentación. Este análisis comprenderá la revisión de los obstáculos jurídicos que, según la ANT, impidieron concluir la titulación de propiedad colectiva. La resolución de la tutela también contendrá un examen sobre las formas alternativas de protección del territorio y a la propiedad colectiva, y revisará si ofrecen garantías equivalentes en términos de protección de derechos. En la segunda parte de la solución, esta Corporación evaluará la actividad de la administración para responder el derecho de petición que presentó el señor Caicedo Sinisterra el 25 de agosto de 2020.

3.3.1. Estudio de la vulneración de los derechos territoriales y conexos, así como al debido proceso

194. La Corte recuerda que debe determinar si la ANT vulneró los derechos del pueblo afrodescendiente que conforma el CCNEP, específicamente los derechos al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, a la identidad e integridad cultural, a la subsistencia y a la alimentación, en sus componentes a la soberanía y seguridad alimentaria, al tardar 20 años en finalizar el procedimiento de titulación de propiedad colectiva. Para ello, como arriba se indicó, es necesario analizar las justificaciones presentadas por la entidad, entre ellas: la Ley 70 de 1993 impide adjudicar gran parte del territorio solicitado por ser bienes de uso público, clasificados así por el Decreto Ley 2324 de 1984, al tratarse de zonas de bajamar; y otros obstáculos, como el cambio de la entidad encargada de resolver la solicitud, la necesidad de realizar nuevos estudios en el territorio, los problemas de orden público en la zona y los retrasos ocasionados por la pandemia del COVID-19

195. Ese interrogante abarca la disputa sustantiva de si es posible reconocer la posesión ancestral al pueblo actor en bienes calificados por el Decreto Ley 2324 de 1984 como de uso público, en particular los bienes de bajamar. Sin embargo, este asunto no puede decidirse sin considerar las particularidades de la comunidad, su historia y relación con el territorio, dentro del contexto histórico de los pueblos afrodescendientes. A continuación, se estudiará la actuación de la administración en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva; después, se analizará la posibilidad de titular el territorio a la comunidad actora y se revisará si existen alternativas al reconocimiento de la propiedad colectiva.

3.3.1.1. Estudio de las actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva del pueblo “Esfuerzo Pescador”

196. En el año 2004, el representante legal del CCNEP comenzó el trámite de reconocimiento de propiedad colectiva, en el marco del cual la administración actuó de la siguiente manera:

Tabla 12: Actuaciones de la ANT en el procedimiento administrativo de titulación de propiedad colectiva del pueblo Esfuerzo Pescador

Fecha de actuación	Descripción
13 de junio de 2005	El INCODER aceptó iniciar el estudio de la solicitud de titulación colectiva.
15-22 de junio de 2006	Etapa publicitaria del procedimiento en la Alcaldía Municipal de Iscuandé y en los corregimientos del municipio.

25 de septiembre de 2006	El INCODER ordenó la visita técnica a las comunidades.
31 de octubre de 2006	El INCODER realizó esa visita técnica.
7 de junio de 2007	La comunidad entregó al INCODER el plano correspondiente.
23 de noviembre de 2007	El INCODER fijó en lista el trámite administrativo de titulación colectiva.
Diciembre de 2007	La UNAT avocó conocimiento del expediente de titulación colectiva.
15 de octubre de 2008	La UNAT solicitó el Plan de Ordenamiento Territorial al municipio de Santa Bárbara de Iscuandé.
20 de octubre de 2008	La UNAT pidió al INVEMAR identificar las áreas de bajamar o de manglares en el territorio colectivo.
18 de mayo de 2009	La UNAT remitió el expediente de titulación al INCODER para cumplir con la Sentencia C-175 de 2009, que declaró inexequible la norma que creó la UNAT, es decir, la Ley 1152 de 2009
11 de noviembre de 2009	El INCODER solicitó a la DIMAR un concepto sobre los terrenos de bajamar ubicados dentro del territorio objeto de la solicitud de titulación.
3 de diciembre de 2009	La DIMAR expidió un concepto según el cual los terrenos de bajamar eran bienes de uso público y se traslapaban con el territorio de la comunidad.
17 de marzo de 2010	El INCODER remitió el expediente al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que esa entidad evaluara la titulación colectiva.
24 de julio de 2010	La directora de Asuntos Étnicos del INCODER recomendó compensar a las comunidades excluidas del proceso de titulación.
27 de noviembre de 2018	La ANT asumió el caso y ordenó continuar con el proceso de titulación colectiva.
7 de octubre de 2019	La DIMAR remitió las coordenadas de la línea marítima costera y aclaró que el área solicitada en titulación de propiedad colectiva por el pueblo de Esfuerzo Pescador está en zonas de bajamar.
19 de diciembre de 2019	La ANT respondió el derecho de petición presentado por el CCNEP. En esta contestación, la institución demandada explicó la hoja de ruta para el proceso de titulación de propiedad colectiva del pueblo afro Esfuerzo Pescador.
12 de abril de 2024	La ANT indicó que en la actualidad evalúa posibilidades jurídicas que permitan el uso preferente de bienes de uso público y la titulación colectiva del territorio que ocupa el pueblo Esfuerzo Pescador.

197. Después de comparar la actuación de la ANT con los tiempos legales para decidir una solicitud de titulación de propiedad colectiva, la Sala concluye que la entidad mencionada vulneró el derecho al debido proceso administrativo, en su dimensión de plazo razonable. Por esa vía, la ANT también vulneró los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador al territorio, a la subsistencia, a la integridad e identidad cultural y a la alimentación en sus facetas de seguridad y soberanía alimentarias.

198. Para ilustrar esta conclusión, la Corte considera suficiente revisar el tiempo que la administración ha tardado en concluir el procedimiento de titulación de propiedad colectiva y contrastarlo con el plazo legal. Una demora de 20 años excede ampliamente el término de 220 días que la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios establecen para que la autoridad agraria finalice el trámite de adjudicación de tierras de los pueblos afrocolombianos, cuando no es necesario concertar con otras comunidades en la zona solicitada, no hay oposición a la petición territorial ni se interpone un recurso de reposición a la decisión que culmina el procedimiento. Asimismo, dos décadas superan con creces el término de 450 días al que puede extenderse el trámite de titulación en caso de presentarse oposición, interponerse el recurso de reposición y requerirse concertación con otras comunidades presentes en el área solicitada para adjudicación. El retraso en este caso supera el término de todos los casos en los que la Corte ha encontrado vulneraciones al debido proceso en su dimensión de plazo razonable, como se mencionó en los considerandos 156-159 de esta providencia.

199. Desde el inicio del trámite de titulación de propiedad colectiva, la autoridad de tierras incumplió los plazos legales y reglamentarios señalados en el flujograma 1. Por ejemplo, la apertura del procedimiento se retrasó seis meses. Tampoco hay evidencia de que el INCODER, la UNAT o la ANT hayan recibido el informe de la Comisión técnica de la Ley 70 de 1993, encargada de evaluar la solicitud y determinar los límites del territorio a adjudicar. Además, en el año 2010 el trámite estuvo detenido por completo y permaneció inactivo hasta 2018, sin que las autoridades de tierras actuaran con diligencia. A pesar de identificar el problema de que gran parte del territorio solicitado por la comunidad demandante estaba excluido de adjudicación, la administración no tomó ninguna medida para resolver la petición de titulación durante más de una década.

200. Solo la directora de Asuntos Étnicos del INCODER propuso una alternativa para superar el impedimento de adjudicar bienes de uso público, particularmente de bajamar, conforme a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993 y el Decreto Ley 2324 de 1984. Esa propuesta consistió en titular las áreas no afectadas por bajamar y apoyar a la comunidad con proyectos productivos. Sin embargo, en el expediente no obra ninguna prueba que demuestre que esa solución haya sido discutida con el pueblo Esfuerzo Pescador o con las otras

autoridades que intervienen en el trámite, como la DIMAR, la Comisión técnica de la Ley 70 de 1993, el MADS o el INVEMAR.

201. Por su parte, el CCNEP ha sido diligente en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva y ha cumplido con sus obligaciones. Por ejemplo, la comunidad accionante envió al INCODER el mapa del territorio objeto de la solicitud el 7 de junio de 2007, y, además, presentó múltiples derechos de petición para impulsar el procedimiento. A su vez, el representante legal del pueblo Esfuerzo Pescador participó en las mesas técnicas organizadas por la ANT para conocer los conceptos de la DIMAR y el estado del procedimiento de reconocimiento territorial. La ANT no ha cuestionado la conducta del pueblo, que también buscó el apoyo de actores de la sociedad civil, como el NRC, para culminar el procedimiento de titulación de propiedad colectiva.

202. Verificado el desconocimiento de los términos legales y reglamentarios del procedimiento de titulación de propiedad colectiva, la Corte procede a evaluar si esta tardanza tiene justificación. De acuerdo con la jurisprudencia sintetizada en los considerandos 158-161, la Sala Novena de Revisión considera que el retraso en la culminación del procedimiento no es razonable, pues los argumentos utilizados por la ANT no justifican la demora en la que ha incurrido. Esa entidad atribuyó el retardo a: i) la complejidad del asunto; ii) el cambio en la institución que dirige el proceso de titulación; iii) los problemas de orden público y iv) las medidas tomadas para contener el COVID-19. Con base en los siguientes argumentos, la Corte estima que esas razones no son válidas.

203. Primero, la complejidad del caso no justifica la dilación de 20 años en resolver la petición de titulación que hizo el pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador. El problema sobre la aplicación de normas, identificado en el año 2010, es sustantivo y resoluble, ya que implica una discusión sobre la aplicación y colisión de normas constitucionales con las legales. En el derecho contemporáneo, esta es una tarea cotidiana que deben realizar los operadores jurídicos. Sin embargo, en más de una década, la ANT no tomó medidas al respecto.

204. Segundo, los cambios de las entidades encargadas del procedimiento de titulación de la propiedad colectiva -INCODER, UNAT y ANT- no justifican una dilación de 20 años, ya que cada institución asumió las obligaciones de las anteriores. La administración es una sola y no se puede escudar en una falta de diligencia de las antiguas instituciones. Además, desde hace 6 años, cuando asumió el trámite, la ANT sabe del problema de la calificación de uso público de las zonas a titular, por lo que no puede alegar que su demora ocurrió por supuestas faltas que cometieron el INCODER o la UNAT. El tiempo de 6 años también excede ampliamente el término legal y reglamentario establecido para iniciar y culminar un procedimiento de titulación de propiedad colectiva.

205. Tercero, los nuevos estudios solicitados por la ANT no justifican la demora, ya que desde el 2010 era claro que existía una tensión sobre la titulación de la propiedad colectiva y las áreas de bajamar sobre las que el pueblo Esfuerzo Pescador ejerce posesión ancestral. Por lo tanto, esos estudios no habrían cambiado la situación jurídica ni resuelto el conflicto normativo planteado en este caso. Además, la necesidad de nuevos estudios y de delimitar los bienes de bajamar, reiterada en la sesión técnica que organizó la Corte el 12 de abril de 2024, evidencia la falta de diligencia de la ANT en el proceso de propiedad colectiva. En efecto, después de dos décadas, la entidad aún no tiene claro el porcentaje del territorio objeto de titulación que se traslapa con bienes calificados como de uso público por el Decreto Ley 2324 de 1984. En esas circunstancias, la ANT no puede eximirse al justificar la demora en resolver la petición de la comunidad Esfuerzo Pescador.

206. Cuarto, las comunidades afrodescendientes son las más vulnerables a la violencia, como lo documentaron la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, los estudios académicos y los informes de las organizaciones no gubernamentales CODHES, NRC y Human Rights Watch. Estos problemas, en lugar de ser usados como excusa para justificar la inactividad de la administración, refuerzan la obligación del Estado de titular el territorio de manera expedita, para prevenir la violencia. Los problemas de orden público tendrían que obligar a la ANT a tramitar la petición de titulación del territorio ocupado por Esfuerzo Pescador en forma rápida, pues sería esa una forma de prevenir la violencia que sufre el pueblo.

207. Quinto, la pandemia causada por el COVID-19 y sus efectos no justifican la falta de diligencia que ocurrió antes del 2020, dado que las medidas de aislamiento comenzaron en marzo de ese año, cuando ya habían transcurrido 18 años desde el inicio del proceso de titulación. Además, dicha calamidad se superó a mediados del año 2021, esto es, hace más de tres años. A pesar de ello, la ANT aún no ha resuelto la solicitud de titulación de propiedad colectiva de la comunidad Esfuerzo Pescador. Por lo tanto, esas situaciones no explican la dilación estudiada ni son relevantes para este caso.

208. En este punto, la Corte recuerda que la importancia de resolver los procedimientos de titulación dentro de los plazos legales radica en que así se garantizan los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de las comunidades afrocolombianas. Estos derechos están vinculados profundamente con la identidad e integridad cultural, la subsistencia y la alimentación, en su dimensión de soberanía y seguridad alimentaria; es decir que el territorio y la propiedad colectiva son esenciales para el disfrute de otros derechos. El territorio es concebido “como un ‘universo en el cual se hace posible la

existencia misma de las comunidades afrodescendientes'[328] (…), [donde] los pobladores hacen parte del territorio, así como la tierra, los ríos, los recursos y la vida"[329]. Por eso, la jurisprudencia considera que el retraso injustificado en resolver las solicitudes acarrea la vulneración de todos los derechos mencionados.

209. En el presente caso, la dilación injustificada de la ANT vulneró los derechos al territorio, la propiedad colectiva, identidad cultural, subsistencia y alimentación del pueblo actor. Que el procedimiento no haya concluido deja sin reconocimiento y certeza jurídica la ocupación ancestral de la comunidad demandante, lo que constituye la vulneración de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva. Esta situación viola también la autodeterminación del pueblo actor y su identidad, ya que mantiene en suspenso su relación con el territorio. El territorio está ligado a la preservación de las tradiciones, valores, costumbres, lenguas y cosmovisiones del pueblo Esfuerzo Pescador. Al privar a la comunidad de su territorio, se afecta su capacidad para vivir de acuerdo con su cultura y preservar su identidad única, distinta de la cultura predominante. Además, ante la falta de reconocimiento de los derechos territoriales, el pueblo Esfuerzo Pescador carece de protección para asegurar su subsistencia y sus prácticas medicinales y alimenticias.

210. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión concluye que la ANT vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al territorio, a la integridad e identidad cultural, subsistencia y alimentación del pueblo afro del CCNEP, al retrasarse 20 años en resolver su solicitud de titulación colectiva. Esta demora, que se debió a la poca diligencia de la autoridad, pese al constante interés del CCNEP, desconoció el plazo razonable que tenía la administración para estudiar y reconocer el reclamo de derechos territoriales de la comunidad. Como ya se explicó, las razones que la ANT dio no justifican la dilación en concluir el proceso de titulación.

211. Ahora bien, la Corte no puede limitar su análisis al retraso de la ANT en el procedimiento de titulación de propiedad colectiva. Para garantizar el mayor estándar de protección de los derechos del pueblo actor, es también necesario estudiar la posibilidad de reconocer la propiedad colectiva, conforme a la petición de titulación presentada. En efecto, en múltiples ocasiones, la entidad accionada señaló que la calificación de dichas tierras es un elemento que dificulta la titulación de la propiedad colectiva. Por ende, la Corte pasará a examinar este asunto, que es central en la discusión sobre la protección de los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador.

328 Corte IDH e incluso de un informe de su Relator Especial sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Sergio Andrés Coronado Delgado titulado "El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia", tomado de la página www.iidh.ed.cr.
329 Ibid.

3.3.1.2. El reconocimiento del derecho al territorio, especialmente el de propiedad colectiva del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador

212. Es importante recordar que, según la ANT, el hábitat ancestral del pueblo actor se traslapa con bosques de manglar y zonas de bajamar, pero no ocurre esa superposición con áreas declaradas como Parques Naturales Nacionales. La ocupación ancestral de 150 años que el pueblo Esfuerzo Pescador ha ejercido sobre la zona objeto de titulación, junto con la necesidad de posibilitar y garantizar la existencia de esa comunidad, hacen indispensable que el Estado reconozca el derecho al territorio, especialmente el de propiedad colectiva. El estudio de la titulación de propiedad colectiva del pueblo Esfuerzo Pescador implica distinguir los tipos de tierras dentro de su territorio, como los bosques de manglar, incluidas sus áreas inundadas y no inundables (bajamares dentro de este ecosistema), y las zonas de bajamar (playas inundables).

213. **La titulación de propiedad colectiva en las áreas de bosque de manglar**. La Corte considera que no existe impedimento constitucional ni legal para titular tierras clasificadas como bosque de manglar, ya sean áreas inundadas y/o no inundables. A juicio de esta Corte, los artículos 6 y 21 de la Ley 70 de 1993 establecen que las comunidades afrodescendientes pueden ser titulares de los ecosistemas arbóreos en tierra y mar, entre ellos, los manglares. Según esas disposiciones, los suelos y los bosques habitados ancestralmente se pueden adjudicar a los pueblos tribales que los ocupan, siempre que se emitan los respectivos planes de conservación y manejo ambiental. Asimismo, esta calificación y tratamiento de los manglares prevalece sobre el régimen general de baldíos, de acuerdo con el criterio de ley especial reconocido en el artículo 12 de la Ley 70 de 1993, según el cual en el procedimiento administrativo de titulación de tierras deben aplicarse preferentemente las normas contenidas en dicha ley, y de forma residual, la legislación general de baldíos, cuando no es incompatible con la naturaleza y las finalidades del reconocimiento de la propiedad de las comunidades negras. En este caso, la ANT debe aplicar de manera preferente la normatividad especial de la Ley 70 de 1993, que considera que los ecosistemas de manglar son bosques y, en consecuencia, áreas adjudicables.

214. Además, la inserción de los ecosistemas de manglar en las tierras adjudicables a las comunidades negras, raizales y palenqueras ha sido un asunto resuelto en el proceso de aplicación de la Ley 70 de 1993. En un acuerdo suscrito el 13 de diciembre de 1998 entre diferentes entidades públicas, se incluyó la titulación de los bosques de manglar, siempre que se formulen planes de manejo para su uso y aprovechamiento sostenible. Con base en ese acuerdo, al cierre del 2022 las autoridades de tierras expidieron 39 títulos de propiedad colectiva para pueblos afros, de los cuales trescientas mil hectáreas corresponden a bosque de manglar, incluidas aquellas pertenecientes a las

comunidades organizadas en los Consejos Comunitarios del Bajo Atrato, Acapa[330], Orika y Acandí.

215. De igual forma, la interpretación de que los manglares son bosques y, por lo tanto, zonas adjudicables de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 70 de 1993, se refuerza con la definición de dichos ecosistemas prevista en el artículo 2 de la Ley 2243 de 2022. Según esta última disposición, los manglares son "una matriz arbórea estructurada por especies de mangles, que interactúa con otros elementos florísticos y fáunicos terrestres y acuáticos (que habitan allí de manera permanente o durante algunas etapas de su vida), además de relacionarse con el componente físico, conformado por agua, suelo y atmósfera."[331] En otras palabras, la Ley 2243 de 2022 define a los manglares como bosques que interactúan con tierra y agua, mientras que la Ley 70 de 1994 establece que esos ecosistemas arbóreos pueden hacer parte de la titulación de la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes, al tratarse de bosques.

216. En consecuencia, para la Sala es posible titular las áreas de manglar al pueblo Esfuerzo Pescador, bajo la condición de que la comunidad formule planes de manejo ambiental que protejan, conserven y garanticen esos ecosistemas, de acuerdo con la regulación especial contenida en la Ley 70 de 1993. Es crucial destacar que los expertos y expertas que participaron en la sesión técnica del 12 de abril de 2024 reiteraron esta interpretación del régimen jurídico de propiedad colectiva de tierras de los pueblos negros, raizales y palenqueros[332].

217. **La titulación de propiedad colectiva en zonas de bajamar.** En el presente proceso, la ANT señaló que es jurídicamente imposible acceder a la petición de titulación en los términos propuestos por el pueblo actor debido a la naturaleza y clasificación de las tierras ocupadas. Como esta providencia explicó, gran parte del territorio ocupado por el pueblo Esfuerzo Pescador desde hace 150 años está en zona de bajamar, clasificada como bien de uso público, según el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984[333]. Por ende, esas tierras no son adjudicables conforme al artículo 6 de la Ley 70 de 1993[334].

---

[330] De acuerdo con la resolución 1109 de 2000, proferida por INCORA, se tituló al Consejo Comunitario de ACAPA un territorio que estaba compuesto por un ecosistema de manglar en casi un 50 %.
[331] Congreso de la República de Colombia, Ley 2243 de 2022, por el artículo 2.
[332] Como esta providencia resumió en la Tabla 3, los profesores Rodrigo Uprimny Yepes y Silvio Garcés Mosquera explicaron que la discusión sobre la titulación de los bosques de manglar es un asunto legal que se resuelve con una interpretación del alcance de la definición de ese tipo de ecosistemas y de la aplicación de la Ley 70 de 1993 a partir de un criterio de *ley especial*. Las expertas Tatiana Alfonso, Martha Isabel Domínguez y Rocío del Pilar Peña emitieron una opinión similar.
[333] El Decreto Ley 2324 de 1984 establece: "ARTÍCULO 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo".
[334] La Sala Novena de Revisión recuerda que el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 reproduce ese contenido normativo y califica esos terrenos como áreas que no se pueden adjudicable.

218. Este escenario constituye una tensión entre principios constitucionales que, hasta esta sentencia, no había sido abordada por la Corte. El precedente más cercano es la sentencia T-680 de 2012, que estudió el retardo del INCODER en resolver la solicitud de propiedad colectiva del pueblo afrodescendiente de Orika. Según la entidad demandada en ese momento, la demora ocurrió porque los bienes objeto de titulación estaban calificados por el Acuerdo 041 de 2006 como baldíos reservados, es decir, bienes fiscales o patrimoniales que el Estado entregó a privados en calidad de arrendamiento o de usufructo, por lo que no se podían adjudicar, conforme con el Código Fiscal de 1912 y el numeral 9 del artículo 19 del Decreto 1745 de 1995.

219. Sin embargo, ese caso se diferencia de este por la naturaleza de los predios objeto de adjudicación y por los principios en conflicto. Esta vez, el debate recae sobre la posibilidad de adjudicar bienes de uso público, como las áreas de bajamar, y no de bienes fiscales. Además, en este caso revisado por esta Sala sucede que los derechos territoriales, a la subsistencia, a la identidad cultural y a la alimentación del pueblo Esfuerzo Pescador entran en tensión con los derechos del Estado que respaldan los bienes de uso público, como el patrimonio cultural de la Nación, el territorio nacional y la protección del espacio público.

220. Frente a este debate, las expertas Tatiana Alfonso, Lisneider Hinestroza Cuesta y Rocío del Pilar Peña, y los expertos Rodrigo Uprimny Yepes y Silvio Garcés Mosquera insistieron en que debe aplicarse la excepción de inconstitucionalidad sobre la norma que impide la titulación colectiva de los bienes de uso público, ya que esta vulnera de manera desproporcionada los derechos del pueblo actor. En particular, el profesor Uprimny Yepes recomendó a la Corte Constitucional considerar, en la ponderación del caso, que el decreto que asignó a los bienes de bajamar la calidad de uso público presenta un déficit democrático, pues el Congreso no lo expidió. A su juicio, el presidente de la República profirió el Decreto 2324 de 1984 antes de la vigencia de la Constitución de 1991 y sobrepasó la competencia otorgada por la ley que lo habilitó para expedir normas con fuerza legal.

221. La Corte Constitucional coincide con esos expertos. En efecto, por un lado, el legislador no puede prever todas las situaciones en las que podría aplicarse una norma. Por el contrario, solo cuando una disposición se interpreta en casos concretos, surgen nuevas circunstancias en las que la norma puede o no aplicarse[335]. Algunas de estas situaciones desconocen el ordenamiento superior, especialmente los derechos fundamentales. Cuando esto ocurre, es posible inaplicar la norma infraconstitucional que genera dicha situación, según establece el artículo 4 de la Carta Política. Es crucial precisar que la aplicación de una excepción de inconstitucionalidad sobre una norma implica que esta

[335] García Yzaguirre Víctor, "Antecedente de las Normas y Excepciones Implícitas", en DIRITTO & QUESTIONI PUBBLICHE XXI / 1 (giugno) (2021), pp. 234-236.

resulta inadecuada para el intérprete [336], ya sea porque es opuesta a la Constitución o por los efectos que produce, como sucede en este caso.

222. Por otro lado, en este caso la aplicación estricta y absoluta de las disposiciones citadas desconocería los principios de diversidad, pluralismo e igualdad, así como el régimen jurídico de los bienes establecido en el artículo 63 de la Constitución. Como se explicará a continuación, el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 constituyen una barrera, que debe ser removida, a los derechos territoriales, a la subsistencia cultural y física y a la alimentación del pueblo actor, que tiene una ocupación ancestral de 150 años en el territorio cuya titulación se solicita, y que se ha caracterizado por la protección de los ecosistemas que lo componen. Es claro que el legislador no previó una situación como la del pueblo Esfuerzo Pescador y la clasificación de las áreas de bajamar como bienes de uso público se deriva de un decreto ley preconstitucional cuya legitimidad es precaria. Estos elementos sustentan la aplicación de la excepción de inconstitucional en su hipótesis "(iii) [e]n virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental", referenciada en los fundamentos jurídicos 168 y 169 de este fallo.

223. En primer lugar, para la Sala Novena de Revisión, la aplicación y lectura aislada del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y del numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 en el caso de la comunidad Esfuerzo Pescador vulnera la esencia intercultural, diversa y plural de la Constitución de 1991 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que se basa en una interpretación y aplicación de la norma que ignora la existencia de ese pueblo y su ocupación territorial de más de un siglo. Nuestra Carta acepta la diferencia étnica y reconoce las diferentes formas de territorialidad de los pueblos étnicos, lo que hace inválida la aplicación absoluta y estricta del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y de su norma reglamentaria para el caso particular.

224. En segundo lugar, la aplicación literal de la norma implicaría una violación del principio de igualdad, al excluir los derechos territoriales del pueblo afrodescendiente actor, sin considerar que esto profundizaría la desigualdad estructural que los afecta. Se trata de un grupo históricamente marginado del goce de muchos derechos y víctima del conflicto armado, como se señaló en la caracterización del pueblo Esfuerzo Pescador[337] y como sucede con la exclusión sistémica que han enfrentado las comunidades

[336] Guastini, Riccardo. *Interpretar y argumentar* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), p.58 y Battista Ratti, Giovanni, *El Gobierno de las Normas* (Madrid: Marcial Pons, Editado por Pau Luque Sánchez y Diego Moreno Cruz, 2013), pp. 122 126 y 176-178

[337] Corte Constitucional, Sentencias T-726 de 2017 y T-691 de 2012, así como Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales Observación general No. 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales -artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-.

afrodescendientes a lo largo de la historia de Colombia. Al respecto, la Corte reitera que la comunidad actora se encuentra en una zona de pobreza multidimensional que afecta sus derechos sociales al saneamiento básico, al agua y al acceso de otros servicios públicos. En efecto, en esas condiciones la norma no abordaría las múltiples causas de desigualdad que soporta esta comunidad y se añadiría otra carga más: la negación de su relación histórica con el territorio. Además, el no reconocer la titulación a la comunidad demandante constituye una discriminación indirecta[338], dado que, aunque la prohibición de adjudicar la zona de bajamar parece neutral, en realidad tiene un efecto diferenciado para el pueblo Esfuerzo Pescador, al desconocer su ocupación ancestral de 150 años y afectar derechos fundamentales, como la integridad física y cultural, la soberanía alimentaria, entre otros.

225. En tercer lugar, la historia cultural y ancestral de un grupo étnico no puede ser anulada mediante la aplicación de una fuente formal jurídica que constituye una barrera a los derechos del pueblo actor en este caso, a menos que dicha intervención esté respaldada por principios y razones suficientes que la justifiquen. Desde hace más de un siglo, el pueblo demandante ha ocupado de forma ancestral la zona compuesta por las veredas Juanchillo, La Ensenada, Cuerval, Las Varas, Soledad Pueblito, Soledad Pesquera de Bocas de Guaba y Marichal, Las flores, Estero Largo. Esa área forma parte de un ecosistema subtropical donde convergen zonas estuarinas, bahías, ensenadas, lagunas costeras y esteros (ver mapas 1 y 2 Anexo)[339]. El CCNEP tiene una relación de 150 años con el territorio, el cual ha ocupado ancestralmente, como afirmaron los intervinientes. Incluso, la ANT no controvirtió este hecho en el presente trámite de tutela[340].

226. El pueblo Esfuerzo Pescador ha ejercido la posesión étnica de ese territorio a través de prácticas tradicionales de pesca, por ejemplo, con el cultivo del molusco de la piangua. Esas actividades, que han sido desempeñadas principalmente por mujeres, son de vital importancia para el sustento económico y cultural del pueblo Esfuerzo Pescador, y muestran un ejercicio de territorialidad amigable con el ambiente. Además, la comunidad ha transferido la tierra mediante herencia familiar, trueque de la tierra, y compra y venta entre familias, siguiendo el mismo proceso de asentamiento de otros colectivos afrodescendientes que se describió previamente en esta sentencia. Dicha forma de apropiarse del territorio jamás contó con el respaldo de un título de propiedad formal que fuese oponible al Estado o a los terceros debido al aislamiento y a la

[338] En la Sentencia T-335 de 2029, la Corte indica que "La discriminación es indirecta cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias fácticas desiguales para algunas personas, lo que produce lesiones y vulneraciones de sus derechos fundamentales o limitan el goce de los mismos. En ese sentido, las medidas neutrales en principio no implican factores diferenciadores entre las personas, pero producen desigualdades de trato entre unas y otras".
[339] Asociación Calidris y Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador. 2020. Informe técnico: Tala de mangle en el Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador., p. 5.
[340] No se puede negar la visibilidad tiene el colectivo actor en la zona y en sus labores. Ver http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/plan_manejo_manglares_web.pdf.

invisibilización de las comunidades afrodescendiente en esa zona del Pacífico. El carácter originario de la comunidad actora indica que su título de propiedad es anterior a la Constitución de 1991[341] y a la calificación legal de las zonas de bajamar como bienes de uso público, establecida en el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984. En una muestra admirable de resistencia, esa posesión ancestral ha persistido, incluso frente a la violencia del conflicto interno armado en Colombia. Así, en el año de 2001, en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, los actores armados ilegales produjeron un desplazamiento forzado masivo, que dejó solo 7 habitantes en ese poblado[342].

227. Para el pueblo étnico demandante, los derechos al territorio y a la propiedad colectivas son esenciales para asegurar y materializar su existencia humana[343], ya que, como se relató en esta providencia, permiten la reproducción de su forma de vida y su visión del mundo[344]. Sin esa garantía, la comunidad puede enfrentar el riesgo de extinción física y cultural[345]. Estos derechos, además, están profundamente ligados a la historia de la comunidad, desde su escape de la esclavitud a la apropiación de las tierras cerca a Iscuandé[346].

228. En cuarto lugar, con base en los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, la Corte considera que las características del pueblo actor muestran que la aplicación estricta del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y del numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 vulnera los derechos a la subsistencia, la identidad colectiva y la alimentación, tanto en su dimensión de soberanía como de seguridad alimentaria. Esto se debe a que el territorio es un derecho y un espacio en el cual se hace posible la existencia misma de las comunidades afrodescendientes, al integrar la tierra, los ríos, los recursos y la vida.

229. La Corte insiste que el pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador ha habitado el territorio por más de 150 años, desde que sus miembros, tras obtener su libertad de la esclavitud, se asentaron en la bocana de Iscuandé, Nariño. Durante este tiempo, esa comunidad ha desarrollado una relación simbiótica con el territorio y el ecosistema, basada en prácticas culturales que promueven

---

[341] Ver Ley 31 de 1967 y el convenio 107 de la OIT.
[342] Estudio de Caso: Cantos de resiliencia y reconstrucción de la vida en Santa Bárbara de Iscuadé. Movimiento Regional por la Tierra., p. 4.
[343] Middeldorp, Nick Pueblos indígenas y afrodescendientes: herramientas para la defensa del territorio: Indicadores para la evaluación de la consulta y protocolo para la resolución de conflictos socioambientales / Nick Middeldorp, Rosembert Ariza. San José, C.R. : IIDH, 2018, pp. 17 -19.
[344] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 91. Así mismo, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001), Serie C No. 79, párr. 149.
[345] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.
[346] Castro, R, "Los derechos étnicos negros constitucionales y la propiedad ancestral del territorio", en: *Contribución africana a la cultura de las Américas. Memorias del Coloquio*, editado por A. Ulloa (ed. y comp.). (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Proyecto Biopacífico-INDERENA-DNP-GEF-PNUD, 2003), p 123.

el uso sostenible de los recursos naturales, en particular, el cuidado del manglar[347], la agricultura sostenible[348] y la pesca artesanal de la piangua, una actividad desempeñada principalmente por mujeres. Su vínculo con el ecosistema se ha caracterizado por un fuerte compromiso con la protección y conservación del manglar, lo que le ha valido a Esfuerzo Pescador reconocimientos ambientales. Sin embargo, ese colectivo enfrenta condiciones de pobreza multidimensional que limitan su acceso a servicios básicos como agua y saneamiento básico. Además, esa población ha sido víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Estas circunstancias hacen que su caso sea único en la jurisprudencia constitucional.

230. En este contexto, negarle al CCNEP el derecho al territorio con base en una aplicación literal de los artículos 6 de la Ley 70 de 1993 y 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, tiene amplias implicaciones en diferentes derechos de la comunidad. Primero, en la identidad que los miembros de Esfuerzo Pescador han construido a lo largo de más de un siglo en ese espacio, el cual representó para ellos un refugio de libertad después de la esclavitud. Segundo, en su autonomía, pues la decisión de la ANT influye en las posibilidades de dicho pueblo para gestionar sus "asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, en consonancia con su cosmovisión, de modo que la colectividad y sus miembros, puedan preservar el derecho a la identidad étnica"[349]. Además, le impide a la comunidad planificar el uso y gestión de su territorio, como se indicó en la tabla 5.

231. Tercero, esta situación dificulta que la comunidad demandante ejerza plenamente sus prácticas productivas ancestrales y sostenibles, lo que afecta su derecho a la alimentación en sus componentes de seguridad y soberanía alimentaria. Por un lado, la restricción del acceso integral al territorio de la comunidad accionante, en términos culturales, espirituales y ambientales, compromete su seguridad alimentaria, entendida como la disponibilidad estable de alimentos para mantener una vida digna, según lo señalado en la Sentencia T-302 de 2017. Sin goce pleno del derecho al territorio, el pueblo Esfuerzo Pescador no puede diseñar planes o programas de producción de alimentos adoptados a sus prácticas culturales tradicionales, lo que limita su capacidad de garantizar el acceso adecuado a la alimentación[350]. Además, la comunidad

[347] Expediente digital T-8.090.405, archivo "INFORME SOCIOLÓGICO VIVIENDO ENTRE LA MAREA CC Esfuerzo Pescador", pp. 18.
[348] Ibid. En este aspecto la comunidad realiza siembra de cultivos, que se realiza de manera manual y respeta las fases de la luna, al utilizar técnicas tradicionales que no agotan los recursos naturales, pp. 21.
[349] Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2019. Al respecto, se indicó el derecho a la integridad e identidad étnica y cultural se refiere a la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como a la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa, es decir, todos aquellos aspectos que la hacen diversa frente al grupo que podría definirse como predominante.
[350] Comité de Derechos sociales Económicos y Culturales, Observación General No 12., párr. 7. Al respecto, se precisa que como sucede con otros derechos sociales, es posible encontrar obligaciones mínimas del derecho a la alimentación adecuada, a saber: la accesibilidad, la disponibilidad, la estabilidad, la adaptabilidad y la utilización de los alimentos

actora enfrenta restricciones materiales derivadas de la violencia, lo que obstaculiza el acceso a fuentes suficientes de alimentos y pone en riesgo su subsistencia[351]. No se puede olvidar que, en el 2012, miembros de Esfuerzo Pescador se vieron forzados a huir de sus tierras, dejando sus cultivos, casas y su relación con mar, algunos de ellos sin mirar atrás para jamás volver. Estas limitaciones se agravarían con la falta de reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, lo que debilita aún más su seguridad alimentaria.

232. Por otro lado, la falta de reconocimiento del territorio afecta la soberanía alimentaria de la comunidad Esfuerzo Pescador, es decir, su derecho a definir sus propias estrategias de producción y consumo de alimentos. Al no contar con los derechos al territorio y a la propiedad colectiva, el CCNEP no podría establecer estrategias amplias de producción y consumo de alimentos en relación con los agentes externos a la comunidad debido a que carece de poder de disposición y de gestión sobre la zona que habita[352]. Esta situación no solo profundiza la vulnerabilidad de la comunidad Esfuerzo Pescador, sino que también compromete la continuidad de sus prácticas pesqueras, la preservación de su cultura y la estabilidad de su economía. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas de protección que garanticen el derecho al territorio y permitan al pueblo actor mantener sus prácticas productivas, en especial las pesqueras, así como preservar su cultura, su economía y su acceso a una alimentación adecuada.

233. En quinto lugar, la interpretación y aplicación estricta de la prohibición de adjudicar bienes de uso público como propiedad colectiva, fuente de la vulneración de los derechos del pueblo actor, desconoce que, como se explicó en la presente providencia, el artículo 63 de la Constitución no establece una jerarquía entre los bienes regulados en dicha disposición. Ambos tipos de bienes, los de uso público y las tierras comunales, gozan de la misma protección de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Por eso, carece de justificación otorgar prevalencia a los bienes de uso público sobre las tierras comunales de un pueblo afrodescendiente que ha ocupado ancestralmente el territorio.

234. En sexto lugar, el legislador no podía prever todas las situaciones en las que se aplicaría la prohibición de adjudicación de tierras, contenida en el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y su norma reglamentaria. Esto es evidente por dos razones expuestas en esta providencia, que requieren ser detalladas. De un lado, en la Comisión especial de la Ley 70 de 1993 se propuso esta prohibición para evitar oposición a la ley en el Congreso, y no porque existiera una necesidad de salvaguardar los bienes de uso público. De otro lado, durante el trámite legislativo, esa prohibición no fue objeto de un amplio debate

[351] Opcit. archivo "INFORME SOCIOLÓGICO VIVIENDO ENTRE LA MAREA CC Esfuerzo Pescador", pp 4 y 23-25.
[352] Corte Constitucional, Sentencia T-606 de 2015 y T-348 de 2012.

democrático ni consideró situaciones de comunidades afrodescendientes con posesión ancestral centenaria sobre territorios de bajamar. Por ello, es posible que el legislador no haya contado con información completa sobre todas las áreas ocupadas ancestralmente por estas comunidades, lo que pudo derivar en una regulación que, sin intención expresa, dejó por fuera ciertos territorios de posesión tradicional. La ausencia de un levantamiento exhaustivo de la distribución y del uso ancestral de los terrenos pudo generar vacíos normativos que hoy obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos territoriales de estas comunidades.

235. En este contexto, la excepción de inconstitucionalidad se presenta como un mecanismo jurídico válido para corregir situaciones en las que la aplicación estricta de la ley desconoce derechos fundamentales. Si el marco normativo no contempló adecuadamente la realidad territorial de las comunidades afrodescendientes, como la de Esfuerzo Pescador, su aplicación automática resulta en vulneraciones a su derecho al territorio y a la propiedad colectiva. En consecuencia, aplicar dicha norma sería injusto, cuando esta no previó un caso como el del pueblo Esfuerzo Pescador. La Sala subraya que la falta de previsión del legislador no se corrige con una injusticia, sino mediante la armonización e interpretación de las normas conforme a la Constitución.

236. En séptimo lugar, y teniendo en cuenta lo expuesto hasta este punto, la aplicación restrictiva del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y del numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, que prohíben la adjudicación de bienes de uso público, no supera en este caso el juicio de proporcionalidad en un nivel estricto, que se aplica al afectar intensamente los derechos territoriales de ese colectivo, un grupo históricamente discriminado, por las siguientes razones.

237. Para la Sala, la medida busca un fin imperioso, como es asegurar el interés general, al preservar los bienes de uso público. Además, la alternativa estudiada es adecuada para lograr ese objetivo porque mantiene la garantía del interés general a partir de la intangibilidad de los bienes de uso público. Sin embargo, en este caso, la aplicación estricta de la prohibición es innecesaria, pues podrían implementarse medidas que respeten tanto el carácter de bienes de uso público como el derecho territorial de la comunidad. La jurisprudencia reconoce que en un mismo territorio pueden coexistir varias calificaciones jurídicas de derechos territoriales. Por ejemplo, la sentencia T-384A de 2014 aceptó la constitución de resguardo indígena en área de parque nacional; la sentencia T-090 de 2023 ordenó constituir una zona de reserva campesina que se superpone con territorios ancestrales indígenas y parques naturales; la sentencia T-680 de 2012 ordenó la protección de la propiedad colectiva de pueblos afrodescendientes en áreas que se traslapan con bienes fiscales reservados; y la sentencia C-300 de 2021 determinó la constitucionalidad de la norma que autoriza a las comunidades campesinas a realizar actividades en

zonas de protección en páramos. Estos casos muestran que las autoridades de tierras pueden estudiar una decisión que reconozca la coexistencia de los bienes públicos y las tierras comunales del pueblo Esfuerzo Pescador.

238. De igual forma, en este análisis de necesidad, la Corte encuentra que no existe otro mecanismo de satisfacción de los derechos de los accionantes. En este caso, como se explicará a profundidad en el siguiente capítulo, los mecanismos de prelación son insuficientes. Por ahora, basta saber que el derecho de propiedad colectiva ofrece un estándar de protección superior al derecho de prelación para la comunidad afrodescendiente Esfuerzo Pescador, pues garantiza no solo la titularidad y el uso del territorio, sino también su integridad física, cultural y social. Este derecho abarca dimensiones de territorialidad que trascienden la noción de propiedad privada, al constituir un espacio de reconocimiento para la vida digna y la identidad de la comunidad, en el cual sus miembros desarrollan sus estructuras sociales, prácticas espirituales, productivas y familiares. Durante 150 años, el pueblo Esfuerzo Pescador ha ocupado y ejercido control sobre el área en disputa, lo que consolida una relación con el ecosistema que ha sido más persistente que la presencia del propio Estado. La falta de reconocimiento territorial, o su otorgamiento bajo un estándar inferior como el derecho de prelación, agravaría la pobreza multidimensional de la comunidad, limitaría su acceso a servicios esenciales y perpetuaría su vulnerabilidad frente a la violencia y al desplazamiento forzado.

239. Mientras que el derecho de prelación solo concede prioridad en el uso de recursos naturales, sin formalizar la titularidad sobre el territorio, la propiedad colectiva garantiza seguridad jurídica y mecanismos de defensa ante reducciones arbitrarias o intervenciones de terceros. Por ello, la negativa a reconocer plenamente su derecho territorial pondría en riesgo la supervivencia cultural de Esfuerzo Pescador, al desconocer su posesión ancestral sobre un bien de uso público, lo que podría conducir a su desaparición como comunidad.

240. Incluso, además del incumplimiento de la necesidad, la aplicación restrictiva y absoluta del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y del numera 1º del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015 es desproporcionada en estricto sentido, ya que la negación de la titulación territorial profundiza la desigualdad estructural que afecta a Esfuerzo Pescador, y el costo en términos de derechos fundamentales -como la propiedad colectiva, la integridad física y cultural, y la soberanía alimentaria- es demasiado alto. En este sentido. el derecho a la propiedad colectiva sería anulado y esto dejaría en incertidumbre la existencia de la comunidad demandante.

241. En contraste, el beneficio de aplicar el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, al preservar a toda costa y sin excepciones el carácter de uso público de la zona de

bajamar, no justifica la vulneración de los derechos fundamentales del pueblo Esfuerzo Pescador. Para realizar una proporcionalidad integral que sopese de manera adecuada los intereses en conflicto, es necesario considerar los principios y fundamentos normativos que respaldan la prohibición de adjudicar bienes de uso público, en particular las áreas de bajamar. En este sentido, el Decreto Ley 2324 de 1984, que asigna la calificación de bienes de uso público a los bienes de bajamar, refuerza el interés general de su protección y su destinación para el uso colectivo. La intervención en los derechos del pueblo actor solo adquiere sentido cuando se contrasta con el valor de los bienes objeto a proteger mediante la prohibición. En efecto, la proporcionalidad es un concepto relacional que busca equilibrar dos magnitudes cuando existen pares de conceptos en conflicto[353]. En palabras de la Corte, "se trata de una comparación entre la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin legislativo o normativo, con el objetivo de fundamentar una relación de precedencia entre aquel derecho y este fin"[354].

242. Los principios que sustentan la clasificación de las áreas de bajamar como bienes de uso público no tienen el mismo peso que los derechos de la comunidad actora, ya que dicha categorización se originó en el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984. El presidente de la República de entonces estableció ese régimen mediante normas de rango legal, sin que la Constitución definiera regla alguna en ese aspecto. Por eso, a juicio de esta Corporación, dicha norma carece de la fuerza jurídica para limitar el derecho fundamental de la comunidad negra Esfuerzo Pescador.

243. Como ya se indicó, dicho decreto se expidió en el marco de facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno de turno para reestructurar instituciones adscritas al Ministerio de Defensa[355], no para establecer categorías de bienes de uso público. Por lo tanto, aunque no le corresponde hacer el análisis de constitucionalidad abstracto de dicha norma, la Sala identifica una extralimitación de facultades del presidente, lo que la inclina a otorgar un orden de precedencia a los derechos del pueblo actor sobre los principios que soportan la calificación de las áreas de bajamar como bienes de uso público. Además, la definición de bajamar como bien de uso público buscaba impedir la adjudicación de ese tipo de bienes a particulares en general, y no específicamente a pueblos étnicos. El Decreto Ley 2324 de 1984 no reguló la adjudicación de territorios colectivos a los pueblos afrocolombianos porque en ese momento, 1984, no existía un reconocimiento jurídico de los bienes

[353] Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2013.

[354] Corte Constitucional, Sentencia T-1023 de 2010.

[355] A través de la Ley 19 de 1983, el Congreso de la República revistió al presidente de la República de facultades legislativas para lo siguiente: "a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares; b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza; y c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional" . Sin embargo, se emitieron reglas sobre los bienes de uso público en el playas y mares.

ancestrales de los pueblos negros. Ante la vigencia de una norma preconstitucional, la Corte debe interpretar y armonizar las prohibiciones contenidas en el Decreto 2324 de 1984 con los principios y valores constitucionales que reconocen las territorialidades colectivas de las comunidades negras y protegen el carácter multiétnico y multicultural de la Nación.

244. Los argumentos descritos erosionan en el caso concreto la legitimidad y justificación de prohibir la adjudicación de los bienes de uso público al pueblo Esfuerzo Pescador. Si la calificación de los bienes de bajamar no tuvo en cuenta a los pueblos afro y tiene una legitimidad precaria, la prohibición de adjudicar esos bienes se debilita y se torna desproporcionada en el caso concreto, al cuestionarse la justificación que fundamenta la intervención de los derechos del CCNEP. Aplicar la prohibición sin una ponderación adecuada resulta desproporcionado, pues impone una carga injusta sobre un grupo históricamente marginado, lo que contraviene los principios constitucionales de igualdad y protección de la diversidad étnica.

245. Adicionalmente, en el estudio del balance entre los beneficios que la aplicación de la medida podría reportar y los costos que ello ocasionaría frente a los derechos afectados, se concluye que la permanencia del Estado como titular exclusivo de las zonas de bajamar no genera ventajas significativas que justifiquen la restricción de los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador. Los eventuales intereses públicos de preservar el territorio y sus recursos ya han sido garantizados a través de la propia gestión de la comunidad, que por generaciones ha ejercido un manejo sostenible del ecosistema de manglar y de las actividades productivas asociadas a su explotación. De hecho, su presencia ha sido un factor clave para la conservación de estos bienes naturales, lo que demuestra que la protección del interés general no depende exclusivamente de la titularidad Estatal, sino de un modelo de gestión que respete la relación histórica y ambiental entre la comunidad y su territorio.

246. Por el contrario, desconocer la titularidad del pueblo Esfuerzo Pescador sobre este espacio implicaría perjuicios graves para su desarrollo y supervivencia física y cultural. La falta de seguridad jurídica sobre el territorio limita su capacidad de acceder a políticas públicas, impide el fortalecimiento de sus prácticas productivas y genera un alto riesgo de desplazamiento forzado. Además, la incertidumbre territorial afecta la transmisión de sus tradiciones, su organización social y su identidad colectiva, aspectos fundamentales para la pervivencia de un pueblo étnico. En este sentido, la exclusión del derecho a la propiedad colectiva no solo representa una afectación patrimonial y una amenaza directa a su dignidad y continuidad como comunidad diferenciada.

247. Esta situación obliga a la Corte Constitucional a inaplicar el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y la disposición reglamentaria que la reproduce,

esto es, el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015. Es inaceptable, en términos constitucionales, que los pueblos negros en Colombia pasen de la invisibilización y el aislamiento histórico a la negación de su existencia en el territorio, impuesta por la fuerza de la ley y del Estado.

248. Sin embargo, en la ponderación de estos intereses, la Sala no puede llegar a una decisión que elimine por completo la protección de los bienes de bajamar como bienes de uso público, pues el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 sigue vigente, y este Tribunal no ha declarado inexequible dicha norma. La Corte reconoce la importancia de esa protección, consciente de que la salvaguarda de los bienes de uso público está ligada[356] a la recreación, la función ecológica de la propiedad, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, la protección del espacio público y al interés legítimo del Estado en el control del territorio[357], entre otros. Asimismo, es importante recordar que la Ley 70 de 1993 impone obligaciones ambientales y de uso sobre las tierras adjudicadas. De ahí que la Sala considera que la excepción de inconstitucionalidad que la ANT debe aplicar para concluir el proceso de titulación esté acompañada de restricciones al derecho de la propiedad colectiva del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador.

249. En este contexto, la Corte considera que el CCNEP y/o sus miembros no pueden realizar negocios jurídicos que impliquen transferencia de derechos de dominio sobre las zonas donde coexisten las áreas de bajamar (catalogadas como bienes de uso público) y el territorio ancestral del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador. Esto se fundamenta en que esos predios traslapados son de uso colectivo y pertenecen a toda esa población, al tratarse de un área de propiedad colectiva. En tales áreas seguirá vigente la protección de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, conforme al artículo 63 de la Constitución Política.

250. Además, si los terrenos requieren manejos ambientales particulares, como sucede con las zonas de manglares, pueden acordarse medidas y planes de conservación, protección y sostenibilidad ambiental. Para ello, es fundamental establecer mecanismos de diálogo horizontales y respetuosos entre el Estado y el CCNEP, que reconozcan la relación ancestral y sostenible que la comunidad mantiene con su entorno. La gestión ambiental de los bosques de manglar debe considerar que: (i) la comunidad Esfuerzo Pescador ha desempeñado un papel clave en la conservación del área en disputa, de modo que ha garantizado su equilibrio ecológico a lo largo del tiempo; (ii) el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva fortalece la autonomía de este colectivo y refuerza su compromiso con el manejo responsable del territorio; y (iii) las propias autoridades han reconocido previamente el valor de entablar conversaciones con las comunidades, pues la cooperación y el respeto

[356] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta constitucional No. 46, pp. 22
[357] Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001.

mutuo generan soluciones más efectivas y sostenibles[358]. Esta Corporación reconoce que un enfoque colaborativo es esencial para garantizar la protección de los ecosistemas de manglar sin desconocer los derechos de quienes históricamente los han preservado.

251. Las limitaciones mencionadas se justifican en el caso concreto porque se enmarcan en una inaplicación de la prohibición de adjudicar bienes de uso público[359], con el fin de reducir el conflicto normativo con los derechos del Estado y garantizar los derechos del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador. A juicio de la Corte, esta alternativa es una aplicación del principio de proporcionalidad, al permitir la efectividad de los derechos en disputa sin que la garantía de uno anule el otro[360]. Por ello, se recurre a la armonización concreta de los principios en pugna[361]. Esa visión se basa en una lectura de la Constitución como un todo armónico y coherente, que evita sacrificar o restringir un derecho en favor de otro.

252. Ahora bien, la Sala considera relevante explicar por qué, en este caso, aplicar la excepción de inconstitucionalidad es el resultado de una comprensión armónica de la Constitución y no implica una contradicción con otras normas superiores, como el dominio público del Estado. Cabe anotar que dicha excepción de inconstitucionalidad se aplica en función de los hechos del presente asunto, por lo que esta decisión no establece una regla general para otras situaciones sin similitudes fácticas.

253. Como punto de partida, primero, la Corte reitera que la interpretación de la Constitución debe realizarse de manera sistemática[362], coherente y armónica,

---

[358] En varias decisiones, la Corte Constitucional ha resaltado que el cuidado y protección de los ecosistemas tiene más eficacia con la participación comunitaria y ciudadana, como se señaló en las sentencias T-021 de 2019 y T-361 de 2017, entre otros.

[359] Se recuerda que en este punto opera el criterio interpretativo general, según el cual, las excepciones deben interpretarse de manera restrictiva.

[360] Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1995. La Sala Novena de revisión aclara que la otra forma de resolver la colisión de conflictos entre principios y aplicar el principio de proporcionalidad que se conoce como ponderación. Este implica establecer una jerarquía axiológica móvil entre los principios en conflicto.

[361] La Corte utiliza la armonización concreta en casos difíciles de colisión de una amplia variedad de principios constitucionales, por ejemplo, ver las Sentencias T-425 de 1995, T-575 de 1995, T-622 de 1995, T-061 de 1996, T-198 de 1996, T-200 de 1996, C-075 de 1997 y T-801 de 1998, T-1050 de 2001, T-434 de 2002, T-213 de 2004, T-1166 de 2004, T-329 de 2010, T-155 de 2012, T-148 de 2012, T-698 de 2012, T-1090 de 2012, T-806 de 2014, T-747 de 2015, T-672 de 2016, T-073 de 2017, T-503 de 2017, T-339 de 2019, T-502 de 2019 y T-266 de 2020.

[362] Corte Constitucional, Sentencias C-535 de 2012, T-030 de 2005, T-449 de 2004, C-551 de 2003, SU-1122 de 2001, C-444 de 1995 y C-255 de 1997. En la primera providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional indicó que "la Constitución Política es un texto armónico y coherente, que como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente". Con base en este criterio, la Sentencia C-535 de 2012 concluyó que los sujetos que tienen iniciativa de reforma constitucional no se reducen a los señalados en el artículo 375 de la Constitución ni a los que se encuentran en el Título XIII de la misma. Esta regla se estableció en la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, que regula los sujetos que poseen iniciativa de enmienda constitucional con un número menor al que reconoce la Carta Política, por ejemplo, no incluye al Consejo de Estado y el Consejo Nacional Electoral. Además, en la Sentencia C-551 de 2003 se revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 en relación con el artículo 378 Superior y las demás disposiciones de la Carta que son acordes con el procedimiento de la convocatoria a un referendo.

de modo que se abarque su lectura completa[363]. Esto implica incluir los principios superiores y los elementos definitorios del Estado constitucional en Colombia. Interpretar la Constitución norma por norma desconoce su complejidad y su función de integrar enunciados jurídicos respaldados en principios de diferente origen y naturaleza[364].

254. Segundo, como se indicó en la parte motiva de esta providencia, la Constitución reconoce que los bienes de uso público y los territorios de los pueblos negros, raizales y palenqueros tienen la misma jerarquía y protección, es decir, son imprescriptibles, inalienables e inembargables. La adjudicación de las tierras de bajamar al pueblo Esfuerzo Pescador no implica privatización ni pérdida de control estatal, sino una redistribución del ejercicio de derechos sobre estos bienes. Esto garantiza la gestión sostenible y el respeto por los principios constitucionales de pluralismo, igualdad y diversidad cultural.

255. Tercero, en los fundamentos 139 - 141 de la presente sentencia, se explicó que la jurisprudencia constitucional acepta la concurrencia de distintas clasificaciones jurídicas en una misma área, como sucede en este caso con el traslape entre bienes de uso público y el territorio ancestral de un pueblo afrodescendiente. Esta situación muestra que existe una salida jurídica para resolver ese conflicto normativo, en la que se mantiene la prohibición de adjudicar en la mayoría de los casos, pero se exceptúa en la situación de la comunidad Esfuerzo Pescador, dado que resulta desproporcionada frente a los derechos fundamentales de ese pueblo.

256. Cuarto, esta Corte reconoce que la titularidad de las tierras de bajamar en favor del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador, además de ser compatible con la protección de los bienes de uso público, fortalece la función ecológica de la propiedad, un principio constitucional de la mayor importancia. El respeto por la ocupación ancestral de la comunidad en estas áreas garantiza un uso sostenible de los recursos naturales, al alinearse con la conservación de ecosistemas estratégicos como el manglar. Lejos de afectar negativamente los bienes de uso público, la titularidad en favor de la comunidad fomenta su preservación a largo plazo, ya que el pueblo Esfuerzo Pescador realiza prácticas ancestrales que respetan los ciclos naturales del ecosistema y aseguran su uso

[363] Corte Constitucional, Sentencias C-535 de 2012, C-1287 de 2001, T-575 de 1995, C-444 de 1995 y T-425 de 1995. En una interpretación sistemática de la Constitución que la considerada como un todo, la Sentencia C-444 de 1995 concluyó que no inexistía contradicción entre los artículos 113 y 116 del Estatuto Superior con el artículo 221, al incluir a los miembros de la policía como beneficiarios de la justicia penal militar, a pesar de que son civiles. La Corte Constitucional indicó que el artículo 213 Superior establece una excepción a la prohibición de que los civiles sean juzgados por cortes y tribunales militares. En consecuencia, declaró exequible los artículos 114 del Decreto Ley 01 de 1994 y 14 del Decreto Ley 2550 de 1988, normas que regulan el fuero penal militar e incluyen a los miembros de la policía como sujetos pasivos del Código Penal Militar de la época. En el mismo sentido ver Zagrebelsky Gustavo, La Ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional (Madrid: editorial Trotta 2014), pp. 226-230 y Stern Klaus, Derecho del Estado de la República Federal Alemana, (Madrid; Centro de Estudios Constitucionales, 1987). p. 291 y siguientes.

[364] Marceno Valeria y Zagrebelsky Gustavo, "La Justicia Constitucional", *Volumen 1, Historia, principios e interpretaciones* (Puno, Perú: Editorial Zela, 2018), pp 206-207.

en armonía con el medio ambiente. Para ilustrar este punto, en el año 2003 el INVEMAR indicó que el bosque de manglar del territorio ocupado por el pueblo Esfuerzo Pescador era el segundo ecosistema mejor conservado en el litoral Pacífico colombiano. Los miembros de la comunidad son conocidos como "vigías de manglar", pues monitorean la actividad de tala de ese árbol[365].

257. Quinto, la inaplicación de las normas mencionadas no desconoce la cosa juzgada configurada en la Sentencia C-361 de 2024 ni el precedente que esta providencia establece, como se explica a continuación.

258. En esta ocasión, la Corte estudia un caso relacionado con una causal de exclusión de adjudicación diferente a la analizada en dicha providencia, la cual, además, recae sobre otros bienes distintos a los estudiados en ese fallo. En la Sentencia C-361 de 2024, la Corte declaró constitucional el literal g) del artículo 6º de la Ley 70 de 1993, que prohíbe la adjudicación de propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes dentro de áreas que hacen parte del Sistema Nacional de Parques Naturales. Por el contrario, la norma cuya inaplicación se examina ahora es el literal a) de la misma disposición y estatuto, que excluye de adjudicación a los bienes de uso público, como las zonas de bajamar. Dado que se trata de causales diferentes, la cosa juzgada configurada en la Sentencia C-361 de 2023 no incide en la presente decisión, pues es otra norma que no ha sido objeto de revisión en control abstracto de constitucionalidad[366].

259. Además, la Sentencia C-361 de 2024 no establece una regla de derecho aplicable a este caso ni impide la utilización de la excepción de inconstitucionalidad[367]. Así, el caso analizado en el año 2024 es diferente del que hoy se revisa, por lo que la *ratio deccidendi* no resulta vinculante. Cada literal regula bienes distintos con un régimen legal diferente: por un lado, las áreas que conforman el sistema de Nacional de Parques Naturales; por el otro lado, los bienes de uso público. Esta diferencia impide extender la decisión de la Sentencia C-361 de 2024 al asunto revisado. Como se indicó, esta diferencia de bienes también incidió en el procedimiento legislativo de la Ley 70 de 1993.

260. La diferencia entre los dos casos también está respaldada en el procedimiento de elaboración de la Ley 70 de 1993. Uno de los debates centrales de esa ley giró en torno en la posibilidad de adjudicar como propiedad colectiva áreas que hacen parte del Sistema Nacional de Parques Nacionales. En su deliberación, el legislador decidió expresamente que esto no era posible, de modo que dichas áreas quedaron excluidas de ese derecho territorial. En cambio, la exclusión de los bienes de uso público de la titularidad colectiva no fue objeto de debate en la Comisión técnica especial y en el Congreso de la

[365] Op.cit, Asociación Calidris y Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador. *Informe técnico: Tala de mangle en el Consejo Comunitario Esfuerzo Pescado*r, 2020, p. 9.
[366] Corte Constitucional, Sentencia C-200 de 2019.
[367] Corte Constitucional, Sentencias C-634 de 2011, T-292 de 2006 y C-039 de 2003, entre otros.

República. Por estas razones, la Sentencia C-361 de 2024 no es un precedente estricto aplicable al caso que aquí se analiza.

261. En definitiva, la prohibición de adjudicación establecida en el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, replicada en el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, no impide titular al pueblo Esfuerzo Pescador las tierras de bajamar, calificadas como de uso público por el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984. Esto se justifica por: (i) las condiciones de ocupación ancestral que ha ejercido el pueblo actor en ese territorio durante 150 años; (ii) su situación de vulnerabilidad, como víctima del conflicto armado y la negación de derechos sociales; (iii) la vulneración desproporcionada de sus derechos debido a la aplicación del literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y su disposición reglamentaria que la reproduce en el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015; (iv) la ausencia de jerarquía jurídica entre los bienes de uso público y las tierras comunales, mencionados en el artículo 63 de la Constitución; (v) la falta de previsión del legislador en la Ley 70 de 1993 para regular casos como el estudiado y contar con información completa sobre todas las áreas ocupadas ancestralmente por estas comunidades; y (vi) el déficit democrático en el decreto ley que calificó los bienes de bajamar como de uso público, aspecto relevante en la ponderación, ya que esa regulación otorga contenido a la exclusión de adjudicar las áreas mencionadas. Los elementos mencionados explican la necesidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad sobre el literal a) del artículo 6º de la citada Ley y el numeral 1 artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, a fin de conjurar la vulneración de los derechos de la comunidad actora y resolver el conflicto normativo. Aunque, esta Corporación enfatizó que dicha excepción se aplica en función de los hechos del presente asunto, por lo que esta decisión no establece una regla general para situaciones que carezcan de similitudes fácticas. En virtud de la armonización, la Corte estableció restricciones sobre la titulación de propiedad colectiva en lo referente a la disposición de las tierras y la conservación de los ecosistemas.

3.3.1.3. Insuficiencia del derecho de prelación en el caso concreto de la comunidad Esfuerzo Pescador

262. La Corte considera que la alternativa propuesta, consistente en aplicar la excepción de inconstitucionalidad y titular la propiedad colectiva, garantiza un mayor estándar de protección de los derechos de la comunidad demandante que el derecho de prelación. Por un lado, esto se concluye a partir de las características de cada derecho, explicadas en la tabla 5 de esta providencia. Por otro lado, en el caso concreto, hay varias razones que muestran la insuficiencia de la prelación, en comparación con los de territorio y propiedad colectiva, para garantizar los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador.

263. En primer lugar, no reconocer los derechos al territorio y a la propiedad colectiva o hacerlo bajo un estándar inferior, como el derecho de prelación, profundiza la situación de pobreza multidimensional del pueblo Esfuerzo Pescador y genera barreras de acceso a funciones socioculturales del territorio.

264. En los estudios sobre el impacto de los derechos territoriales en el pueblo afrodescendiente[368], los académicos señalan que las familias en tierras tituladas colectivamente han experimentado un aumento significativo en sus ingresos. En estos lugares, los investigadores observaron un aumento en la tasa de asistencia escolar de los niños y niñas, especialmente en educación primaria, y una disminución del hacinamiento en los hogares. Según los estudiosos, la propiedad colectiva crea una base de recursos más segura y establece un horizonte temporal más amplio, lo que motiva a estas familias a invertir en su capital físico y humano. Además, la seguridad en la propiedad de la tierra permite a los hogares afrodescendientes invertir más en sus viviendas y mejorar las condiciones habitacionales. Estos beneficios económicos y sociales indican que el proceso de titulación colectiva tiene el potencial de reducir la pobreza en los hogares de las comunidades afrodescendientes, facilita la inversión en el desarrollo de la familia y fortalece el bienestar. Sin titulación, el pueblo Esfuerzo Pescador puede enfrentar un aumento de la pobreza en lugar de su reducción.

265. En segundo lugar, la adjudicación de la propiedad es un presupuesto para que el pueblo Esfuerzo Pescador pueda ejercer el derecho a la autodeterminación, el cual abarca la capacidad de escoger las alternativas de gestión, planeación y desarrollo del territorio en diferentes áreas, como la etnoeducación, la minería, el usufructo y los planes ambientales. Por el contrario, el derecho de prelación no faculta a las comunidades a tomar decisiones de este alcance sobre su propio destino.

266. Al respecto, la Corte recuerda que, durante la sesión técnica del 12 de abril de 2024, el Ministerio del Interior llamó la atención sobre el impacto que tiene la falta de titulación en el desarrollo de la comunidad actora, al indicar que el CCNEP no está inscrito en el registro de comunidades negras porque carece de reconocimiento formal de la propiedad colectiva. La representante del Ministerio mencionó que esta situación limita al pueblo Esfuerzo Pescador en el ejercicio de sus derechos, especialmente en la gestión y toma de decisiones en el territorio. En este sentido, sin un reconocimiento integral de los derechos colectivos de propiedad del pueblo Esfuerzo Pescador, el territorio no puede recibir una atención adecuada, lo que genera obstáculos para su gestión y para activar otras políticas del Estado en materia de salud o alimentación.

[368] Peña Ximena, Vélez María Alejandra, Cárdenas Juan Camilo y Perdomo Natalia, "La propiedad colectiva mejora las inversiones de los hogares: lecciones de la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas". En Serie Documentos Cede, No 24 (Bogotá: Universidad de los Andes, ISSN 1657-7191, Edición electrónica, 2016).

267. En tercer lugar, la falta de reconocimiento de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva, y la preferencia por el derecho de prelación, facilita que la comunidad accionante siga siendo víctima de violencia y desplazamiento forzado, al carecer de seguridad y certeza jurídica para responder ante estos actos. Sin titulación y con escasa presencia estatal en la zona, el pueblo actor enfrenta un alto riesgo de desplazamiento, como lo evidencian las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Frente a los ataques a su territorio, la comunidad no tiene herramientas jurídicas para solicitar la protección o la restitución de sus tierras ni la indemnización por su pérdida. El pueblo actor tampoco puede oponerse a los terceros que ocupen su territorio, ya sea de buena o mala fe. Así, la propiedad colectiva proporciona la certeza y la seguridad jurídica que faculta a la comunidad demandante a proteger su derecho frente a los actos enunciados, mientras que el derecho de prelación no. La concreción de estos riesgos, si la administración niega la posibilidad de ejercer la posesión y la propiedad ancestral sobre las áreas de bajamar, llevaría a que la comunidad Esfuerzo Pescador perdiera la relación con su territorio.

268. En cuarto lugar, el derecho de prelación ofrece un estándar inferior al del dominio comunal en cuanto a los derechos que protege. Mientras que las facultades del derecho de prelación ya están incorporadas dentro del reconocimiento del derecho de propiedad colectiva, pues uno de sus componentes es el usufructo y el uso de la tierra, el derecho de prelación no incluye la facultad de disponer del territorio adjudicado, la garantía material y jurídica de la ocupación ancestral ni el ejercicio de autonomía y autogobierno. En consecuencia, el CCNEP no podría desplegar acciones propias de señor y dueño ni tendría garantías de protección de su territorio.

269. En la sesión técnica del 12 de abril de 2024, la profesora Tatiana Alfonso señaló de manera acertada que reconocer la prelación en lugar de la propiedad colectiva fragmenta el territorio, resulta regresivo frente a los estándares interamericanos y deja a la comunidad demandante en una situación de indefensión jurídica y riesgo de despojo. Asimismo, la Corte coincide con la profesora Alfonso en que es necesario entender la prelación como una facultad dentro del territorio del pueblo actor y no como un derecho rival, dado que ambos son interdependientes. Si estas potestades se entienden y reconocen de forma aislada, los derechos del pueblo Esfuerzo Pescador sufrirán graves vulneraciones, especialmente cuando el Estado solo reconoce la prelación.

270. En quinto lugar, el pueblo actor se encuentra en tal situación de vulnerabilidad, que los contenidos del derecho de prelación tampoco serían garantizados. Por ejemplo, la facultad de uso de la tierra para la subsistencia de la comunidad, que opera por ministerio de la ley, no sería protegida por las autoridades, pues esa facultad del derecho de prelación carece de protección legal. Como resultado, los actores armados ilegales de la zona pueden impedir el ejercicio de ese derecho, tal como lo han demostrado los estudios académicos

y se explicó en los fundamentos jurídicos 109112. Además, limitarse a las facultades establecidas en el artículo 19 de la Ley 70 de 1993 excluiría aspectos culturales esenciales del pueblo actor, así como su historia de reivindicación territorial.

271. De manera similar, la facultad de explotar recursos naturales, incluida en el derecho de prelación, requiere para su ejercicio la asistencia del Estado y el permiso de la autoridad ambiental, los cuales pueden ser revocados. En otras palabras, la autonomía de la comunidad actora depende del Estado, y este no ha demostrado apoyo al CCNEP en el ejercicio de su derecho. Por lo tanto, ese contenido de la prelación también carecería de protección.

272. La potestad que otorga el derecho de prelación para priorizar las concesiones mineras no es aplicable en este caso, pues el pueblo Esfuerzo Pescador no desarrolla actividades de ese tipo. Por el contrario, la comunidad es conocida por su activismo ambiental y su ejercicio de territorialidad en pro de la conservación de los ecosistemas de la zona. De ahí que, ese contenido de la prelación es inocuo para el pueblo actor. Por lo tanto, la situación de vulnerabilidad de la comunidad actora exige optar por el estándar más alto de protección de sus derechos territoriales.

273. En sexto lugar, el derecho de propiedad colectiva, además de superar al derecho de prelación en términos de garantías legales y protección territorial, permite una mayor participación comunitaria en la gestión y conservación del territorio, lo que resulta crucial en contextos donde la comunidad enfrenta amenazas de actores armados y desplazamiento. Mientras que el derecho de prelación ofrece un reconocimiento limitado y sujeto a la discrecionalidad del Estado, el derecho de propiedad colectiva otorga a las comunidades afrodescendientes, como el pueblo Esfuerzo Pescador, un control efectivo sobre su territorio. En este sentido, la comunidad actora puede ejercer un uso sostenible de sus tierras y garantizar la preservación de sus prácticas culturales y ambientales.

274. . En síntesis, la titulación colectiva ofrece un enfoque más robusto en términos de derechos humanos que el derecho de prelación. Además, el reconocimiento de la propiedad comunitaria es un mecanismo de empoderamiento social y cultural, lo que favorece la conservación de la identidad del pueblo y la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas en su territorio. Ante este escenario, la Sala estima necesario conceder el amparo de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva en lugar del derecho de prelación.

3.3.2. La actuación de la ANT en relación con el derecho de petición formulado el 25 de agosto de 2019

275. José Kenedy Caicedo Sinisterra reprochó a la ANT no responder el derecho de petición que formuló el 25 de agosto de 2020. En su solicitud, el accionante pidió información sobre: i) el estado actual del procedimiento de titulación de propiedad colectiva; ii) las razones por las cuales entre el 2010 y el 2019 no se realizaron acciones asociadas al trámite; iii) la respuesta a la solicitud de titulación colectiva; y iv) las actuaciones adelantadas por la ANT, incluido el plan de trabajo, el tiempo y la asignación presupuestal para tramitar el asunto.

276. La ANT afirmó que respondió al derecho de petición el 31 de agosto de 2020. En su respuesta, la entidad resumió el trámite de la solicitud de titulación desde su inicio hasta una reunión virtual que tuvo lugar el 4 de junio de 2020, en la que se pactó que, una vez superadas las condiciones derivadas de la pandemia de COVID-19, se realizaría una nueva visita al territorio para completar los estudios técnicos necesarios.

277. La Corte considera que la ANT vulneró el derecho de petición del actor por dos razones. Primero, la institución no emitió una respuesta coherente a lo solicitado. En particular, la entidad dejó de responder dos de las preguntas planteadas: i) las razones que justificaban la inactividad en el proceso de titulación; y ii) cómo se construiría el plan para finalizar con el procedimiento. Esta omisión se evidencia con el simple contraste de la petición y de su contestación, de acuerdo con lo señalado en los considerandos jurídicos 275-276. Por ende, la respuesta de la ANT no abarcó de manera completa la solicitud formulada por el actor.

278. Segundo, la respuesta del 31 de agosto de 2020 no fue enviada al señor Caicedo Sinisterra. En el expediente, la ANT no aportó prueba de la remisión de esa comunicación al correo electrónico del representante del CCNEP. Además, en la Personería de Santa Bárbara de Iscuandé tampoco existe constancia de recepción de la respuesta al derecho de petición. De hecho, el señor Caicedo Sinisterra afirmó que solo tuvo acceso al documento cuando fue anexado al expediente de tutela. Por lo tanto, la entidad accionada vulneró el derecho de petición, pues no le notificó al accionante su respuesta.

279. En consecuencia, la ANT violó el derecho de petición de José Kenedy Caicedo Sinisterra, representante legal del CCNEP, al no responder adecuada y congruentemente la solicitud presentada el 25 de agosto de 2020, relacionada con la titulación colectiva de territorio. Además, la respuesta no fue notificada en debida forma al actor.

3.4. Sobre los remedios judiciales

280. La Sala Novena de Revisión revocará parcialmente los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco, Nariño, el 4 de

noviembre de 2020 y la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Nariño, el 7 de diciembre de 2020, que declararon improcedente la pretensión de reconocer la titulación de propiedad colectiva de tierras. En su lugar, amparará los derechos al debido proceso administrativo, al territorio, a la identidad e integridad cultural, a la subsistencia y la alimentación, en sus dimensiones de soberanía y seguridad alimentaria, del pueblo afrodescendiente organizado en el CCNEP.

281. En consecuencia, la Sala ordenará a la ANT que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, concluya el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo la solicitud presentada por el pueblo Esfuerzo Pescador. Para ello, la ANT deberá identificar: (i) el porcentaje de las tierras que se encuentran en zona de bosque manglar y/o de bajamar; y (ii) el área de tierras que puede simultáneamente ser catalogada como de uso público y como territorio colectivo del pueblo afrodescendiente Esfuerzo Pescador y cuál no. Esta precisión facilitará la definición de las medidas de protección y conservación ambiental en cada zona, así como el alcance del goce de los derechos del pueblo actor. Además, es crucial recordar que el terreno objeto de solicitud de titulación está dividido entre bosque de manglar y áreas de bajamar, como lo indicó la ANT en la sesión técnica adelantada el 12 de abril de 2024. Por lo tanto, la identificación ordenada favorece la gestión adecuada del territorio y asegura que la titulación respete los derechos colectivos y las normas ambientales.

282. Asimismo, la Corte reitera que no existe impedimento constitucional ni legal para incluir las áreas de bosque de manglar en el territorio reconocido como de propiedad colectiva, siempre que se establezcan planes de manejo, conservación y protección ambiental que garanticen un uso sostenible y responsable del territorio. Esta medida tiene la virtud de preservar los ecosistemas de manglar y propiciar que el CCNEP utilice el territorio para su subsistencia física, cultural, espiritual y económica. Para ello, es fundamental establecer mecanismos de diálogo horizontales y respetuosos entre el Estado y el CCNEP, que reconozcan la relación ancestral y sostenible que la comunidad mantiene con su entorno. La gestión ambiental de los bosques de manglar debe considerar que: (i) la comunidad Esfuerzo Pescador ha desempeñado un papel clave en la conservación del área en disputa, de modo que ha garantizado su equilibrio ecológico a lo largo del tiempo; (ii) el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva fortalece la autonomía de este colectivo y refuerza su compromiso con el manejo responsable del territorio; y (iii) las propias autoridades públicas han reconocido previamente el valor de entablar conversaciones con las comunidades, pues la cooperación y el respeto mutuo generan soluciones más efectivas y sostenibles. Esta Corporación reconoce que un enfoque colaborativo es esencial para garantizar la protección de los ecosistemas de manglar sin desconocer los derechos de quienes históricamente los han preservado.

283. En cuanto a las zonas de bajamar, calificadas como de uso público por el Decreto Ley 2324 de 1984, la Corte subraya que la clasificación de bien de uso público de parte o de la totalidad del territorio colectivo no impide su adjudicación, en virtud de la posesión y ocupación ancestral de la población actora, conforme a la excepción de inconstitucionalidad que debe aplicar la ANT sobre el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015. Es importante señalar que dicha excepción se aplicará en función de los hechos del presente asunto, por lo que esta decisión no establece una regla general para situaciones que carezcan de similitudes fácticas.

284. No obstante, en las áreas donde se presente un traslape entre territorio colectivo ancestral y bienes de uso público, la ANT deberá definir y aplicar las siguientes restricciones al derecho de propiedad colectiva. Primero, estas zonas no pueden ser objeto de transacción ni entre miembros de la comunidad ni con terceros, en el ejercicio del derecho de usufructo familiar o individual, ya que pertenecen a la comunidad como propiedad colectiva. Segundo, la comunidad actora deberá asegurar la preservación y conservación ambiental de dichas áreas, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y demás normas ambientales.

285. La solución de este caso y las órdenes impartidas responden a circunstancias especiales y excepcionales del pueblo Esfuerzo Pescador, que incluyen: i) la posesión ancestral de 150 años del territorio; ii) la visión de territorialidad basada en la conservación del ambiente y el control del territorio frente a los actores armados en una zona periférica como Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño; iii) la aplicación de enfoques interseccionales del principio de igualdad y no discriminación; y iv) el reconocimiento del territorio, la propiedad colectiva y la territorialidad de un pueblo afrocolombiano.

286. La Sala precisa que no fijará el área de titulación colectiva para el pueblo afrodescendiente actor, pues esa decisión es de carácter técnico y excede los conocimientos y competencias de la Corte Constitucional. Este Tribunal respetará la función de la ANT en la adjudicación de territorio colectivo a los pueblos étnicos diversos. Asimismo, la titulación y delimitación judicial del territorio impedirían que el pueblo Esfuerzo Pescador ejerza su derecho a la participación y consulta en esta determinación, como establecen la Constitución y la ley.

287. Adicionalmente, la Sala confirmará parcialmente la sentencia del 7 de diciembre de 2020, proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Nariño, que revocó el fallo del 4 de noviembre de 2020 emitido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco, Nariño, que había negado el amparo al derecho fundamental de petición. En este sentido, la Corte no emitirá ninguna orden adicional porque el

juez de segunda instancia dispuso notificar en debida forma al señor Caicedo Sinisterra de la respuesta expedida el 31 de agosto de 2020 en relación con el derecho de petición que él presentó el día 25 de ese mes y año.

288. Esta Sala también le solicitará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría Delegada para el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional, que apoyen, acompañen y vigilen la plena materialización de lo determinado en el presente fallo, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos aquí protegidos.

289. De igual manera, la Sala exhortará al Congreso de la República para que, de la mano del Gobierno nacional y de los pueblos afrodescendientes, actualice la regulación de las áreas de bajamar, calificadas como bienes de uso público, en relación con el régimen de propiedad colectiva establecido en la Ley 70 de 1993.

290. En esta providencia, se recordó que, cuando el Decreto Ley 2324 de 1984 atribuyó a las zonas de bajamar la calificación de bienes de uso público, el ordenamiento jurídico colombiano no reconocía la existencia de las tierras comunales ni garantizaba al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos afrodescendientes. La Constitución de 1991 y la posterior expedición de la Ley 70 de 1993 cristalizaron el reconocimiento de estos derechos, lo que generó una nueva realidad jurídica que debe ser armonizada con la normatividad vigente en materia de bienes de uso público, en particular respecto a las zonas de bajamar.

291. Además, esta decisión evidenció que el legislador no previó un caso como el del pueblo Esfuerzo Pescador. En este contexto, actualizar la regulación es fundamental para adecuar el marco normativo de las áreas de bajamar a los estándares constitucionales de protección a los pueblos afrodescendientes, así como para resolver la tensión entre el régimen de inalienabilidad de dichas zonas y la garantía del derecho fundamental al territorio de las comunidades afrodescendientes, que han ocupado el territorio de manera centenaria, en armonía con la conservación ambiental.

292. Por último, la Corte Constitucional recalcó que la decisión adoptada en este caso considera elementos muy particulares de la ocupación del pueblo Esfuerzo Pescador, como su asentamiento y permanencia en el territorio de más de 150 años, su papel en la preservación del ambiente con la participación sobresaliente de las mujeres del colectivo, su condición de víctima del conflicto armado sujeta a reparación y su vulnerabilidad económica. Por lo tanto, esta providencia no puede entenderse como un precedente general, sino como una regla judicial específica y excepcional en función de la comunidad demandante.

4. **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo de tutela expedido el 7 de diciembre de 2020 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Nariño, que revocó el fallo del 4 de noviembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tumaco, Nariño, y amparó el derecho fundamental de petición del señor José Kenedy Caicedo Sinisterra, representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Esfuerzo Pescador, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. **REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia del 7 de diciembre de 2020, en la cual la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Nariño, confirmó la decisión del juez de primera instancia y declaró improcedente el amparo de los derechos al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, al territorio, a la identidad e integridad cultural, a la subsistencia y la alimentación, en sus dimensiones de soberanía y seguridad alimentaria del pueblo Esfuerzo Pescador. En su lugar, **TUTELAR** los derechos al debido proceso administrativo, al territorio, a la identidad e integridad cultural, a la subsistencia y la alimentación, en sus dimensiones de soberanía y seguridad alimentaria, del pueblo afrodescendiente organizado en el consejo comunitario de comunidades negras Esfuerzo Pescador, los cuales fueron vulnerados por la Agencia Nacional de Tierras.

Tercero. En consecuencia, **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, concluya el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo la solicitud presentada por el pueblo Esfuerzo Pescador, conforme a las directrices expuestas en los fundamentos 281 a 286 de la presente decisión. Para ello, la entidad mencionada deberá **INAPLICAR** por inconstitucional el literal a) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, que excluye de la adjudicación colectiva los bienes de uso público, así como el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.19 del Decreto 1066 de 2015, el cual reproduce dicha norma legal en el ámbito reglamentario.

Cuarto. SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría Delegada para el cumplimiento de fallos de tutela de la Corte Constitucional que apoyen, acompañen y vigilen la plena observancia de lo dispuesto en el presente fallo, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos aquí protegidos.

Quinto. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que, en conjunto con los pueblos afrodescendientes, actualicen la regulación de

las áreas de bajamar, calificadas como bienes de uso público, en relación con el régimen de propiedad colectiva establecido en la Ley 70 de 1993.

Sexto. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

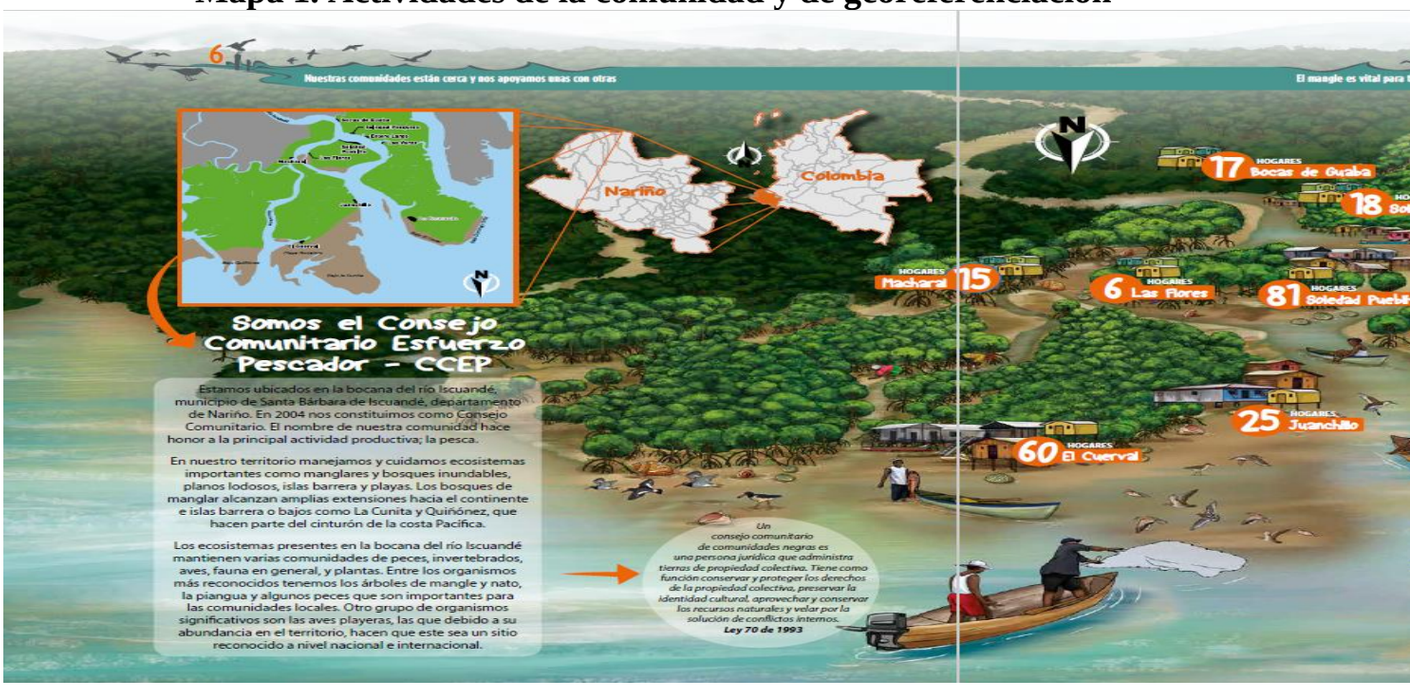
DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto

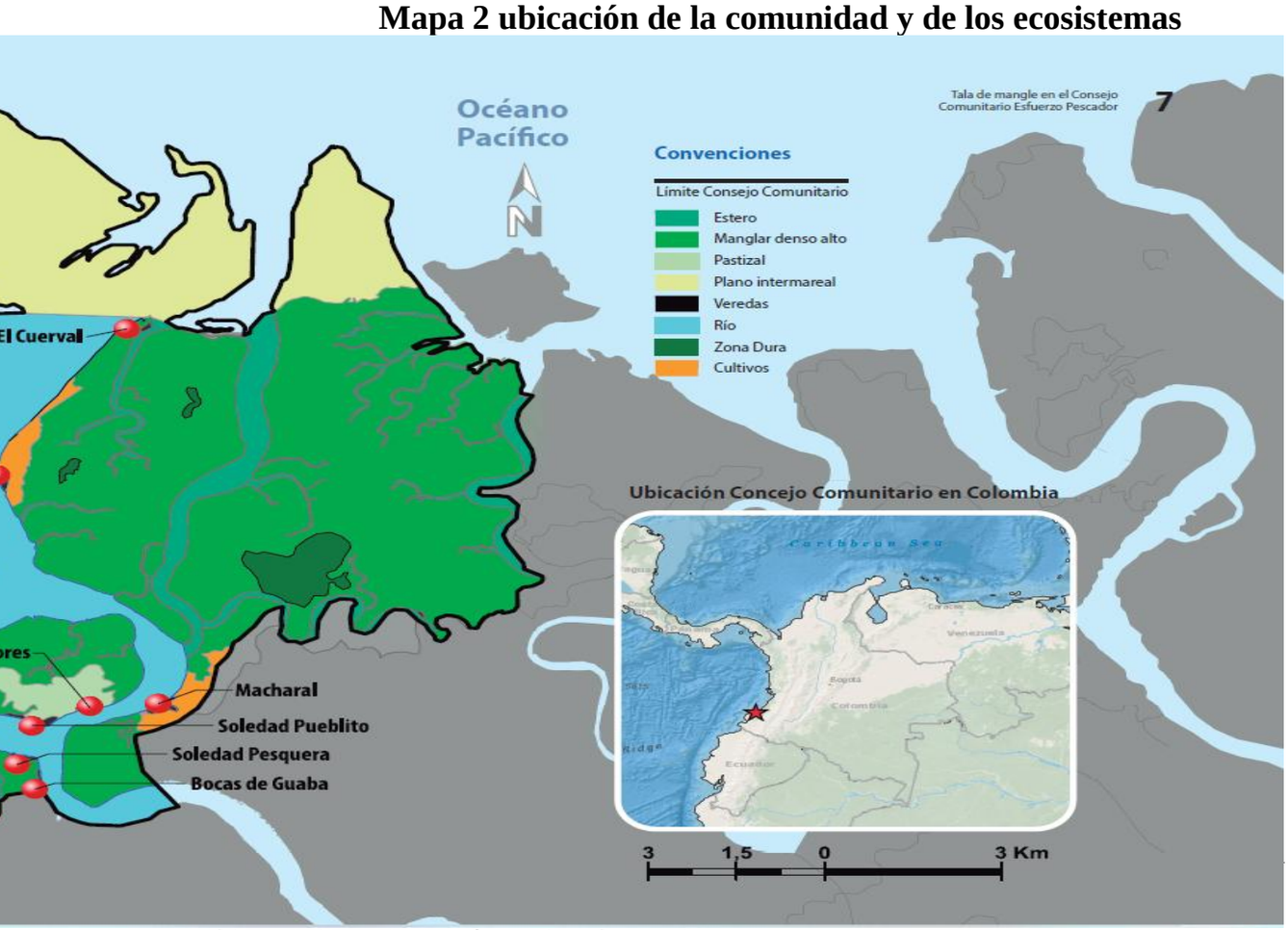
ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ANEXO I: MAPAS DE LA COMUNIDAD DE ESFUERZO PESCADOR

Mapa 1. Actividades de la comunidad y de georeferenciación[369]



Mapa 2 ubicación de la comunidad y de los ecosistemas



el Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador, pp. .6 y 7