

RESOLUCIÓN NÚMERO: 203

"Por la cual se resuelve solicitud de revocatoria directa de la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota y se toman otras determinaciones."

**EL DIRECTOR GENERAL DE
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas por los artículos 2 y 9 del Decreto Ley 3572 de 2011, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

El Acuerdo No. 32 del 2 de mayo de 1977, expedido por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA, acuerda delimitar y reservar con fines científicos y educativos y para conservar recursos genéticos de Flora Nacional, un área de ocho (8) hectáreas de superficie aproximada, localizada en el corregimiento de El Encano, municipio de Pasto, Nariño, que se denominarla Santuario de Flora ISLA DE LA COROTA. Esta decisión fue aprobada por la Resolución 171 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

El Santuario de Flora Isla la Corota es el único bosque andino insular lacustre de la vertiente amazónica del suroccidente de Colombia - Ecorregion Bordoncillo Patascoy - lugar que conserva valores sobresalientes de fauna y flora terrestre y acuática como muestra representativa del Humedal Ramsar Laguna de la Cocha, de la Reserva Forestal Nacional La Cocha Patascoy, y del Complejo de paramos Bordoncillo Patascoy, ecosistemas estratégicos andino amazónicos de la Zona de Integración Fronteriza Binacional Ecuador Colombia.

En consonancia con el asunto, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Dirección Surandina, profirió la Resolución 03 del 17 de agosto de 2006, que reglamentó las actividades que se realizan en el Santuario de Flora Isla de la Corota durante la celebración de las "Fiestas Tradicionales de la Virgen de Lourdes", en donde, entre otras determinaciones, se definió un horario puntual para realizar visitas a la Isla. Esta decisión fue conocida por la comunidad indígena.

El Decreto Ley 3572 de septiembre de 2011 creó Parques Nacionales Naturales de Colombia y le asignó la función de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto por el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Entre las funciones asignadas a Parques Nacionales Naturales por el mencionado Decreto Ley, se incluye la aplicación de medidas inherentes a las actividades de administración que comprenden, entre otros aspectos, definir las condiciones bajo las que los particulares pueden acceder a estos espacios naturales y las normas de conducta que deben observar los visitantes desde su ingreso y hasta el momento en que abandonen el área protegida, así como la adopción y aplicación de medidas en aquellos escenarios de riesgo que inciden en el manejo, administración y conservación de las áreas protegidas.

La Resolución 245 de 2012, expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, por la cual se regula el valor de los derechos de ingreso y

permanencia en los Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones", determinó que el Santuario de Flora ISLA DE LA COROTA cuenta con vocación ecoturística.

Por medio de la Resolución 1100 del 31 de octubre de 2018, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, certificó la presencia del Resguardo Indígena Refugio del Sol, de la etnia Quillasinga, constituido mediante acuerdo No. 200 del 14 de diciembre de 2009. Esta certificación se profirió en el marco del proceso de consulta previa del Plan de Manejo del Santuario de Flora Isla la Corota, la cual tuvo apertura el 27 de noviembre de 2018, y allí se evidencia la presencia de la comunidad indígena en el área de influencia de proyecto mas no al interior Parque Nacional Natural Santuario de Flora Isla La Corta.

En el marco del desarrollo de las actividades propias de Parques Nacionales Naturales de Colombia, conforme con sus competencias y misionalidad, esta entidad expidió la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, por medio de cual se adoptaron medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota, con la finalidad de garantizar la seguridad de los visitantes a la isla.

Con oficio datado del 29 de mayo de 2023, radicado ante Parques Nacionales de Colombia bajo el radicado No. 20234600065582 del 29 de Mayo del 2023, la señora Patricia Jojoa Salazar, actuando, como lo afirma, en calidad de Gobernadora Resguardo Indígena Quillasinga "Refugio del Sol", solicitó la revocatoria directa de la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022.

SOLICITUD DE REVOCATORIA

La peticionaria solicita revocatoria directa de la Resolución No. 448 del 29 de diciembre de 2022, *"Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota y se toman otras determinaciones"*, expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia

Esta solicitud de revocatoria directa se sustenta en la presunta vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, en la promulgación del acto administrativo en mención.

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

Decreto Ley 3572 del 2011

El Artículo 1 del Decreto Ley 3572 de 2011 creó *"la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible."*

El Artículo 2 de esta norma le asignó a Parques Nacionales Naturales de Colombia, además de otras, las siguientes funciones:

"1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. (...)"

31 JUL. 2023

2. Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De la misma manera, el Artículo 9 numeral 1 del mismo decreto ley dispuso entre otras, como función de la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la de *"Dirigir el diseño e implementación de las políticas y normas relacionadas con la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el marco de la política y regulación vigente para el Sistema"*.

Así las cosas, estas funciones implican la adopción de medidas inherentes a las actividades de administración que comprenden, entre otros aspectos, definir las condiciones bajo las que los particulares pueden acceder a estos espacios naturales y las normas de conducta que deben observar los visitantes desde su ingreso y hasta el momento en que abandonen el área protegida, así como la adopción y aplicación de medidas en aquellos escenarios de riesgo que inciden en el manejo, administración y conservación de las áreas protegidas.

De esta forma, los preceptos normativos derivados de los textos jurídicos en mención habilitan a la entidad a tomar las medidas necesarias para proteger los Parques Nacionales Naturales, las áreas que los integran, así como las personas que los visitan, independientemente de su calidad, tales como las establecidas en la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022.

Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022

Parques Nacionales Naturales de Colombia expidió la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, por medio de cual se adoptaron medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota, con la finalidad de garantizar la seguridad de los visitantes y la conservación del ambiente.

En tal virtud, las principales determinaciones allí tomadas fueron:

"1. A la Isla la Corota solo podrán ingresar un máximo de 2000 personas, por día desde las 8:00 a.m. y hasta las 5:30 p.m. de lunes a domingo.

2. La visita a la Isla la Corota podrá durar hasta quince (15) minutos.

3. La visita a la imagen de la Virgen de Lourdes se podrá realizar sin ingresar a la Capilla, no se pueden adelantar oficios religiosos dentro de la capilla.

4. El servicio de baños públicos no se encuentra habilitado en la Isla. Los visitantes podrán utilizar este servicio en las veredas del corregimiento del Encano del municipio de Paste.

5. Se prohíbe temporalmente el acceso al Sendero El Quiche.

6. No están permitidas las ventas ambulantes de cualquier índole en el interior del Santuario.

7. No está permitido el ingreso de mascotas

8. Los visitantes al Santuario deberán seguir las indicaciones que sean impartidas por el personal de Parques Nacionales, tendientes a la protección de este ecosistema.

9. La toma de fotografías y filmaciones con fines comerciales, así como el uso de drones deberá contar con la autorización previa de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.

31 JUL. 2023

Parágrafo. En consideración a las condiciones expuestas Parques Nacionales Naturales no realizara el cobro del valor por derechos de ingreso, hasta tanto se levante la medida."

El acto administrativo en mención fue expedido con el objeto de prevenir la ocurrencia de algún suceso que pusiera en peligro la vida y seguridad de las personas que visitan, trabajan y operan el Santuario. Lo anterior atendiendo a las recomendaciones efectuadas en los conceptos técnicos que sirvieron de sustento y soporte para tomar la medida de carácter preventivo.

La necesidad de tomar medidas de manera urgente se deriva, entre otros, del concepto técnico No. 20224500000106 del 21 de julio de 2022, emitido por Grupo de Infraestructura de la Subdirección Administrativa y Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el que se resalta el estado crítico de la Capilla Virgen de Lourdes, ubicada dentro del Santuario de Flora Isla de la Corota.

Este concepto recomienda no usar dicha infraestructura. Adicionalmente señala que en la infraestructura pueden reunirse, en ocasiones, más de doscientas (200) personas, lo que permite clasificar la estructura dentro del Grupo de Uso II, según el numeral A.2.5 de NSR-10.

Asimismo, indico que la localización geográfica de la isla corresponde a una zona de amenaza sísmica alta, por lo cual el sistema estructural identificado no es permitido en esta zona de amenaza sísmica, concluyendo que las patologías encontradas en esta estructura, indican que es inadecuada porque no cumple con los requisitos actuales de diseño sismo-resistente de la Norma Colombiana.

El concepto en mención se puso en conocimiento de la Alcaldía de Pasto, advirtiendo el riesgo de colapso y riesgo inminente para la población que visita el Santuario, mediante el oficio No. 20222300007853 del 29 de julio de 2022, suscrito por el coordinador del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de la entidad.

Sumado a lo anterior, es relevante indicar que la Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía Municipal de Pasto había remitido a esta entidad oficio del 12 de febrero del 2014, en el que adjunta informe y resultados de la visita ocular efectuada a la capilla ubicada en el Santuario de Flora Isla de La Corota, y del que se extrae:

*"Se realizó visita de inspección ocular a la Capilla ubicada en la Isla de La Corota, donde se observó humedad en cielo falso, debido a la falta de mantenimiento en los canales de recolección de aguas lluvias, así como la carencia de tejas en una sección de la cubierta, se recomienda al responsable el mantenimiento de la cubierta, así como la limpieza y cambio de canales de recolección que estén en mal estado, limpieza de bajantes de aguas lluvias e instalación de tejas faltantes. Durante la visita no se observan afectaciones estructurales en la losa de concreto de la parte superior. Se recomienda celebrar los actos religiosos en la zona de recreación exterior a la capilla, hasta tanto los responsables del Santuario, realicen las acciones tendientes a brindar seguridad para sus ocupantes".
Subrayado fuera del texto.*

Así las cosas, la permanencia en dicha estructura, de conformidad con las recomendaciones efectuadas en los conceptos técnicos en mención, representa un riesgo, y es justamente por ese riesgo que se tomaron las decisiones establecidas en la Resolución No. 448 del 29 de diciembre de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota y se toman otras determinaciones", partiendo de la premisa de que el principio de precaución

exige una *"postura de anticipación, con un objeto de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural"*.¹

Por lo anterior, fue necesario que Parques Nacionales de Colombia adoptara medidas administrativas tendientes a garantizar la vida y seguridad de las personas que la visitan, trabajan y operan, de los peligros inminentes, a los que se hace mención en la parte considerativa la resolución que hoy solicitan revocar directamente.

Como se mostró claramente en el cuerpo de la resolución, la masiva asistencia al Área Protegida y el turismo que en la misma se desarrolla, representa un riesgo no solo para el ambiente, sino para las personas que la visitan, situación que llevó a preponderar el cuidado de la integridad y la vida por sobre la libre permanencia de los visitantes en el territorio, toda vez que la estadía prolongada y no reglamentada puede generar un riesgo alto para los visitantes y para el personal de Parques Nacionales.

Por otra parte, es importante advertir que la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022 reconoce plenamente que el documento técnico de Plan de Manejo que contiene el Plan de Ordenamiento Ecoturístico, se encuentra en proceso de consulta previa con el Resguardo Indígena Refugio del Sol del Pueblo Quillasinga, de acuerdo con el acta de apertura del 27 de noviembre de 2018.

Así las cosas, el acto administrativo atacado no desconoce la existencia de la comunidad indígena, ni la importancia que la Isla La Corota tiene para ésta, de acuerdo con su ancestralidad, y por el contrario, busca la salvaguarda y protección de los miembros del resguardo y de todas las personas que visitan el *"Santuario de Flora Isla la Corota"*.

Las medidas tomadas en ninguna medida evitan que la Comunidad Indígena con asiento en el área de influencia de la Laguna El Encano – La Cocha, pueda visitar La Isla La Corota y aprovecharla tanto material como inmaterialmente, de acuerdo con sus usos y costumbres, empero, sí buscan la salvaguarda de los intereses legítimos de la comunidad en general y de la Entidad .

Dentro del proceso de consulta previa que actualmente se adelanta, gravitando sobre el Plan de Manejo del Santuario de Flora Isla la Corota, han de tratarse temas que tengan relación directa con el Resguardo Indígena Refugio del Sol, de la etnia Quillasinga, y es por esta razón que ese proceso que actualmente se adelanta, requiere de la mejor disposición de las partes para darle un muy buen fin al trámite consultivo.

Adicionalmente, la medida actual es administrativa, fundada en decisiones de carácter preventivo, que propenden por el buen estado ambiental de la Isla y por la integridad y vida de todos quienes visitan el santuario de flora, toda vez que la misma recibe residentes del área aferente a la Laguna La Cocha, unos pertenecientes a la comunidad indígena y otros no, más un amplio número de turistas.

Ahora bien, es relevante manifestar que adicionalmente y antes de la expedición de la norma demandada, se han tomado medidas administrativas similares, como lo es el caso de la expedición de la Resolución 03 del 17 de agosto de 2006, por medio de cual la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Dirección Surandina, reglamentó las actividades que se realizan en el Santuario de Flora Isla de la Corota durante la celebración de las *"Fiestas Tradicionales de la Virgen de Lourdes"*, en donde, entre otras determinaciones, se definió un horario puntual para realizar visitas a la Isla, el uso de los baños, la ventas ambulantes, uso del Sendero El Quinche, y las actividades a desarrollar al interior del área protegida.

¹ Sentencia C-595 de 2010

31 JUL. 2023

Sumado a esto, las medidas tomadas son administrativas e imperativas para el cuidado de los derechos colectivos de que goza toda la ciudadanía, y fueron socializadas con la comunidad, como bien lo reconoce en la solicitud de revocatoria directa, hecho que demuestra que las medidas son imperativas y oportunas, y que la información es transparente y oportuna.

2) FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA REVOCATORIA DIRECTA.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 señala que los actos administrativos deberán ser revocados por *"las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales"*. También señala este artículo que dicha revocatoria puede darse de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

De acuerdo con las consideraciones del Consejo de Estado,² la revocatoria de los actos administrativos por parte de la administración constituye un claro ejemplo del ejercicio del principio de la autotutela o auto control que otorga la ley para excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos, de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo a las causales y eventos legalmente previstos.

Así pues, la revocatoria directa busca la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida.

En cuanto a la oportunidad, la revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse, aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

Sobre el tema en particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-033/02, con ponencia del Dr. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

"(...) "Para la Corte, la revocatoria directa tiene una naturaleza y un propósito diferente al de la vía gubernativa, pues la primera comporta un auténtico privilegio para la Administración, como titular del poder de imperium del Estado y gestora del interés público de eliminar del mundo jurídico sus propios actos por considerarlos contrarios a la Constitución y la ley. De ahí, que esta Corporación haya declarado que tal facultad consiste en "...dar a la autoridad la oportunidad de corregir por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público."

En el mismo sentido, el Consejo de Estado³ consideró lo siguiente en cuanto a la revocatoria de los actos administrativos:

² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil trece (2013) radicación número: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07)

³ Sentencia con radicación número 25000-23- 000-1998-3963-01 (5618-02), Consejero Ponente Alberto Arango Mantilla,

31 JUL. 2023

"Como se sabe, la revocación directa del acto administrativo es una potestad legal otorgada a una autoridad para hacer desaparecer de la vida jurídica las decisiones que ella misma ha expedido, bien sea por razones de legalidad o por motivos de mérito (causales). Son razones de legalidad cuando constituye un juicio estrictamente lógico jurídico, esto es, cuando se hace una confrontación normativa, porque infringe el orden preestablecido que constituye el principio de legalidad (núm. 1º del art. 69 del C.C.A.). Y de mérito, cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad, conveniencia pública, o cuando una persona determinada recibe un agravio injustificado (núm. 2º y 3º ibidem)".

3) ANÁLISIS DE LAS CASUALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA.

Con lo referenciado sobre la procedencia de la revocatoria directa, se tiene que ésta puede ser únicamente realizada por la entidad que expidió el acto administrativo.

Para el caso en cuestión, la resolución fue expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, razón por la cual esta entidad es quien debe responder sobre la procedencia o no de la solicitud.

Dejado en claro lo anterior, procedemos a analizar el argumento planteado en la solicitud de revocatoria: *"(...) teniendo en cuenta que en la citada resolución administrativa, se toman decisiones trascendentales que influyen en las dinámicas de vida de nuestra comunidad en el aspecto social, cultural, espiritual, ambiental y aspecto social y económico; y que si bien; y que si bien, la medida fue informada por parte de los por parte de los funcionarios de Parques Nacionales Naturales de Colombia, no se realizó en los espacios que la ley ha contemplado para el diálogo y la interlocución con las comunidades indígenas, previa a la toma de decisiones que nos afectan de manera directa como lo es, la consulta previa, es decir que no se nos ha otorgado desde la formalidad, la oportunidad ni de exponer los efectos de su decisión administrativa a nuestra comunidad, ni de coordinar acciones tendientes a superar el estado en que se encuentra las instalaciones de La Corota."*

Para analizar de fondo la situación, resulta imperativo exponer las siguientes consideraciones:

La Constitución Política reconoce y promueve la autonomía y autodeterminación de los pueblos (artículo 9); el respeto por las lenguas y dialectos de los grupos étnicos y por la enseñanza que impartan las comunidades tradicionales (artículo 10); la igualdad y dignidad real y efectiva de todas las culturas del país (artículo 13); el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades de los pueblos indígenas (artículo 246); los derechos territoriales y sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas (artículos 286, 321, 329, 330 y 56 transitorio), en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT-, la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

La Corte Constitucional ha entendido la Carta Política de 1991 como una "Constitución ecológica" y a la vez como una "Constitución cultural", lo cual tiene profundas implicaciones en la concepción del desarrollo sostenible y en la formulación de las políticas públicas en materia de conservación.

Para la Corte Constitucional el concepto de desarrollo sostenible reconoce que: *"(i) la sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos. (ii) la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (110 la sostenibilidad cultural exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los*

31 JUL. 2023

valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones" (Sentencia T 445 de 2016). En cuanto a "las políticas públicas sobre la conservación de la biodiversidad [indica que] deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida, de sus diversas manifestaciones, pero principalmente en la preservación de las condiciones para que esa biodiversidad continúe desplegando su potencial evolutivo de manera estable e indefinida".

El precitado Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo —017- adoptado mediante la Ley 21 de 1991, hace parte del ordenamiento jurídico colombiano, en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de 1991, insta a los Gobiernos a que desarrollen medidas que protejan los derechos de comunidades indígenas y tribales.

El artículo 6º del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo —01T-, establece el compromiso de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Conforme a lo establecido por el artículo 7 del Convenio, se le debe reconocer a las comunidades locales el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Que en cumplimiento del artículo 13 del convenio, se debe respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Que de acuerdo con los artículos 14 y 15 del citado convenio, el Estado colombiano debe tomar las medidas para salvaguardar el derecho de utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellas, pero los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia proteger especialmente los derechos de estos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos existentes.

En vista de lo anterior, es pertinente indicar que, son titulares de este derecho fundamental las comunidades étnicas, tal como lo expresa la Corte Constitucional, a través de la sentencia T 550 de 2015, así:

"CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Titularidad

Los derechos étnicos, como la consulta previa, no se predicen de individuos, sino de comunidades, las cuales, en tanto grupos humanos diversos, son titulares de derechos distintos de aquellos que se predicen de sus integrantes individualmente considerados. La presencia de factores raciales, espaciales o formales es relevante, pero no esencial para la atribución de derechos étnicos. Ni la raza, ni el hecho de que el grupo habite determinado territorio ni su reconocimiento formal por parte del Estado son criterios determinantes o excluyentes de la identidad étnica. Las controversias sobre el carácter étnico de las comunidades que solicitan la protección de sus derechos colectivos deben resolverse considerando que no existe una definición estricta acerca de lo que puede entenderse por pueblo tribal o indígena, sino unos criterios descriptivos de los sujetos a los que el marco internacional de protección pretende proteger. El criterio más relevante para determinar si un pueblo o individuo puede ser considerado indígena o tribal es el de auto identificación. Como colectividades humanas, los pueblos indígenas y

tribales tienen una trayectoria social propia que se adapta a los cambios históricos y se reconfigura continuamente y que los derechos concedidos a las colectividades étnicamente diferenciadas no se pierden por el hecho de que algunos de sus integrantes vivan con menos apego que otros a sus tradiciones culturales."

En cumplimiento de los preceptos legales descritos, Parques Nacionales Naturales de Colombia adelanta el proceso de Consulta Previa con el Resguardo Indígena Refugio del Sol, de la etnia Quillasinga, para la construcción y expedición del Plan de Manejo del Santuario de Flora Isla la Corota, esto bajo la coordinación, dirección y liderazgo de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, toda vez que, por medio de Resolución 1100 del 31 de octubre de 2018, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (así llamada para ese entonces), certificó la presencia del Resguardo Indígena Refugio del Sol, de la etnia Quillasinga, constituido mediante acuerdo No. 200 del 14 de diciembre de 2009.

Lo anterior significa que esta entidad de derecho público tiene siempre presente a la comunidad para generar esos diálogos genuinos en las decisiones que les afectan, y en consonancia, actualmente se encuentra vigente un espacio habilitado para tratar las decisiones que les afecten, el cual resulta imperioso para tratar asuntos tales como la forma en que el turismo se ha de realizar, para fijar medidas de carácter permanente.

La decisión administrativa actual, Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, se fundamentó en razones precautorias y preventivas, además de la férrea intención de protección del ambiente sano, en donde se actuó oportunamente dadas las realidades vivenciadas en la Isla y en la infraestructura que dentro se erige, toda vez que se procura no solo por la salvaguarda de los derechos fundamentales de que es titular la comunidad indígena, sino también de aquellos derechos fundamentales y colectivos de los que goza todo connacional.

Ahora bien frente al argumento del desconocimiento de la consulta previa en la expedición de la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, es importante mencionar el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional al respecto de la consulta previa cuando se trata de medidas de orden general, en sentencia de unificación SU 123 de 2018 y en el que manifiesta:

*7.4. En particular, en relación con las leyes o las medidas de orden general, la Corte ha señalado que **la consulta previa procede si la medida general afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicos**. Así, la sentencia C-075 de 2009 destacó que en principio "las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la instancia aplicativa", por lo cual en general no procede la consulta previa frente a ellas pero que esta es necesaria "cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta". **Esto significa que "no toda medida legislativa que de alguna manera concierna a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta**, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población".*

En tal virtud, y en consonancia con este pronunciamiento constitucional, esta entidad encuentra que el acto administrativo del cual se solicitó su revocatoria directa es medida administrativa de orden general que no genera una afectación a un grupo étnico particular, y tampoco le afecta con especial intensidad a la comunidad indígena, puesto que su destinatario es abstracto e impersonal.

Por lo anterior, al analizar las razones expuestas en la solicitud de revocatoria directa, la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, más las razones y conceptos técnicos que fundamentaron el acto administrativo, no se evidenció que se cause agravio injustificado a una persona o grupo étnico.

31 JUL. 2023

Tampoco se encontró que el texto normativo sea manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, y adicionalmente, se encuentra conforme con el interés público o social, y bajo ninguna circunstancia atenta contra él.

Lo anterior en el entendido que las medidas establecidas en el área no se tomaron para prohibir el ingreso a la isla, sino para restringir su acceso, debido a la situación de riesgo que ocasiona el estado de la Capilla que se encuentra al interior del área protegida. No son medidas que se tomen para ocasionar el desmedro y menoscabar los derechos de la comunidad indígena, sino para salvaguardar la integridad de todas las personas que viven, trabajan y operan en este espacio natural.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

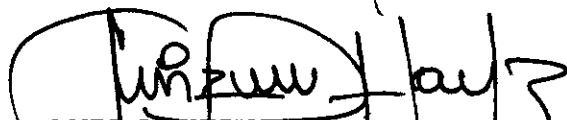
Artículo 1.- Negar la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 448 del 29 de diciembre de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos al Santuario de Flora Isla La Corota y se toman otras determinaciones.", expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las razones expuestas en el presente acto administrativo.

Artículo 2.- Comunicar el contenido del presente acto administrativo a PATRICIA JOJOA SALAZAR, en calidad de Gobernadora Resguardo Indígena Quillasinga "Refugio del Sol".

Artículo 3.- Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido por el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


Dada en Bogotá, D.C. a los **31 JUL. 2023**


LUIS OLMEDO MARTÍNEZ ZAMORA
Director General
Parques Nacionales Naturales de Colombia.

MANUEL AVILA OLARTE MANUEL DUGLAS y firmado digitalmente por MANUEL DUGLAS RAUL AVILA OLARTE RAUL AVILA OLARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Oficina Asesora Jurídica

EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO
Subdirectora
Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.

DIANA PAOLA CASTRO 
Abogada
Oficina Asesora Jurídica

JANETH PATRICIA SARMIENTO/CAMILO
ERNESTO ERAZO 
Grupo de Planeación y Manejo
Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.